



N° 3554

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 janvier 2007.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET A L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES <sup>(1)</sup> SUR LE PROJET DE LOI (n° 3525), ADOPTÉ PAR LE SENAT APRES DECLARATION D'URGENCE, *tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*

PAR MME MARIE-JO ZIMMERMANN

Députée.

---

---

(1) La composition de cette 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-Jo Zimmermann, *présidente* ; Mmes Danielle Bousquet, Anne-Marie Comparini, M. Édouard Courtial, Mme Geneviève Levy, *vice-présidents* ; Mmes Brigitte Barèges, Muguette Jacquaint, *secrétaires* ; Mme Patricia Adam, M. Pierre-Christophe Baguet, Mmes Chantal Bourragué, Chantal Brunel, Martine Carrillon-Couvreur, M. Richard Cazenave, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Patrick Delnatte, Mmes Catherine Génisson, Claude Greff, Arlette Grosskost, M. Mansour Kamardine, Mmes Conchita Lacuey, Marguerite Lamour, Corinne Marchal-Tarnus, Hélène Mignon, Françoise de Panafieu, Béatrice Pavy, Valérie Pecresse, Bérengère Poletti, Josette Pons, Marcelle Ramonet, MM. Jacques Remiller, Bernard Roman, Jean-Marc Roubaud, Martial Saddier, Mmes Michèle Tabarot, Béatrice Vernaudon.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE PROJET DE LOI CONDUIT A PARFAIRE LA PARITE DES ELECTIONS A SCRUTIN DE LISTE</b> .....	7
A. LES AVANCEES CONSECUTIVES AUX LOIS FAVORISANT LA PARITE .....	7
1. Les élections au scrutin de liste à un tour .....	8
2. Les élections au scrutin de liste à deux tours .....	9
B. DANS LA CONTINUE DE CES ELECTIONS, LA PARITE DANS LES LIEUX DE POUVOIR QUE SONT LES EXECUTIFS .....	9
1. Les exécutifs régionaux .....	10
2. Les exécutifs municipaux des communes de 3 500 habitants et plus .....	11
C. QUELQUES REFORMES ENCORE NECESSAIRES POUR PARFAIRE LA PARITE .....	11
1. Les élections sénatoriales .....	12
2. Les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus .	12
3. Revoir le seuil de 3 500 habitants pour les élections municipales .....	12
4. Prévoir une désignation paritaire des délégués des communes de 3 500 habitants et plus .....	13
<b>II. LE PROJET DE LOI AMELIORE LA PARITE DES ELECTIONS A SCRUTIN UNINOMINAL</b> .....	15
A. UN GRAND RETARD A COMBLER .....	15
1. Faibles progrès pour les élections législatives .....	15
2. Régression pour les élections sénatoriales au scrutin majoritaire .....	16
3. Situation rétrograde pour les conseils généraux .....	16
4. Faible présence de femmes maires, présidentes de conseils régionaux ou de structures intercommunales .....	17
B. UN RENFORCEMENT DE LA MODULATION FINANCIERE POUR LES ELECTIONS LEGISLATIVES .....	17
1. Une insuffisance de la sanction proposée .....	17
2. Une application immédiate .....	19

C. L'INSTITUTION D'UN SUPPLEANT DE SEXE OPPOSE POUR LES ELECTIONS CANTONALES.....	19
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION</b> .....	21
<b>RECOMMANDATIONS ADOPTEES</b> .....	23
<b>ANNEXES :</b> .....	25
<b>PERSONNALITES ENTENDUES PAR LA DELEGATION</b> .....	27
<b>TABLEAUX STATISTIQUES</b> .....	53

MESDAMES, MESSIEURS,

Encore un projet de loi sur la parité ? Est-ce vraiment nécessaire ? Se demanderont certains, persuadés qu'une « quasi-révolution » s'est déjà accomplie.

Il est vrai que les débats intenses et âpres qui ont accompagné la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 semblent désormais appartenir à un passé révolu. L'application de la loi « sur la parité » du 6 juin 2000, qui a permis une arrivée massive des femmes au Parlement européen, dans les conseils régionaux, dans les conseils municipaux et une arrivée remarquée des femmes au Sénat, pour celles des élections qui se déroulent au scrutin de liste, a permis une mutation forte des esprits.

La société actuelle, non seulement accepte les femmes en politique, mais leur reconnaît souvent une autre manière de faire de la politique, qui est particulièrement appréciée.

La politique en sort enrichie et la société y est sensible.

Et pourtant... beaucoup reste à faire. Et ce nouveau projet de loi vient combler des insuffisances et des lacunes.

En effet, si aujourd'hui les femmes sont bien représentées dans les assemblées élues au scrutin de liste, elles ne le sont pas dans la même proportion dans les lieux de pouvoir que constituent les exécutifs. Cette exigence paritaire dans les exécutifs municipaux et régionaux est donc la disposition la plus novatrice et la plus satisfaisante du projet de loi.

D'autres dispositions du projet concernent les élections au scrutin majoritaire, cantonales et législatives, pour lesquelles les dispositions législatives sont soit inexistantes, soit inefficaces. Le projet de loi y apporte des réponses constructives, certainement perfectibles, dans ce projet ou dans un projet ultérieur

élaboré après une réflexion d'ensemble sur les structures et les modes de scrutin des échelons départementaux et intercommunaux.

L'approfondissement de la parité qui sous-tend ce projet de loi est ainsi « un pas indispensable pour moderniser notre démocratie », selon les termes de M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion de ses vœux en janvier 2006.

Consciente de la nécessité de poursuivre sur la voie paritaire, votre rapporteure avait donc, dès le mois de décembre 2005, lancé un appel au Président de la République pour qu'il s'engage personnellement à faire prendre des mesures volontaristes en faveur de la parité. Constatant qu'il n'y avait eu aucune avancée de la parité au cours de ces dernières années, qu'il y avait même eu des reculs, lors de la suppression en 2003 du scrutin proportionnel avec obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs, et que les amendements qu'elle avait proposés au projet de loi prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007 avaient été rejetés, elle souhaitait une prise de responsabilité au plus haut niveau pour faire cesser l'immobilisme du monde politique.

Votre rapporteure s'est donc réjouie que le Président de la République ait annoncé qu'avant la fin de son quinquennat, le Parlement serait saisi d'un projet de loi comportant des mesures fortes en faveur de la parité. Elle n'en a que plus regretté l'inertie qui a caractérisé l'année 2006. Le 20 septembre 2006, elle a donc renouvelé par lettre au Premier ministre, au ministre de l'intérieur, aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat son souhait de voir inscrire dans les plus brefs délais le projet de loi à l'ordre du jour du Parlement car « plus que jamais, il est indispensable et urgent de légiférer à nouveau pour continuer à faire avancer la représentativité des femmes dans la vie politique française ».

Aujourd'hui, après sa présentation en conseil des ministres le 28 novembre 2006 et son examen en première lecture par le Sénat le 14 décembre, ce projet de loi sera examiné par l'Assemblée nationale au mois de janvier 2007 et son adoption devrait être menée à bien avant la fin de la législature.

Dans sa version modifiée par le Sénat, ce projet de loi conduit à parfaire la parité des élections au scrutin de liste et à améliorer la parité des scrutins uninominaux.

## **I. LE PROJET DE LOI CONDUIT A PARFAIRE LA PARITE DES ELECTIONS A SCRUTIN DE LISTE**

Des progrès incontestables dans le domaine de la parité politique ont été accomplis pour les élections au scrutin de liste.

Ils trouvent leur origine dans la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 permettant au législateur de prendre des mesures favorisant l'égal accès des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives, puis dans les lois du 6 juin 2000 et du 11 avril 2003 mettant la parité en application.

Le scrutin de liste permet en effet aisément de parvenir à l'objectif paritaire parce qu'il donne la liberté de déterminer la place des candidats de chaque sexe sur les listes. La méthode parfaite impose l'alternance homme-femme sur les listes (« listes chabada »). La méthode de parité par groupe de six candidats, adoptée en juin 2000 pour les élections municipales et régionales, supprimée en 2003 pour les seules élections régionales, est moins satisfaisante. Elle a pu se justifier à titre transitoire dans ses premières années d'application. Ne subsistant aujourd'hui que pour les seules élections municipales, elle devrait naturellement être remplacée aujourd'hui par le principe d'une alternance stricte.

Le scrutin de liste avec obligation de parité est appliqué à la fois pour les élections à la représentation proportionnelle (européennes et sénatoriales) et pour les scrutins mixtes (majoritaire et proportionnel) des élections régionales et municipales. Tous ces scrutins ont donc bénéficié pleinement de l'application des lois favorisant la parité.

Selon le nouveau projet de loi, l'obligation de parité sera imposée pour l'élection au scrutin de liste à la représentation proportionnelle de la commission permanente des conseils régionaux. Le scrutin de liste avec obligation de parité sera introduit pour certaines élections à scrutin majoritaire (vice-présidences des conseils régionaux et adjoints au maire).

### **A. LES AVANCEES CONSECUTIVES AUX LOIS FAVORISANT LA PARITE**

Pour les élections au scrutin de liste, la mise en application des lois du 6 juin 2000 et du 11 avril 2003 a permis des avancées significatives.

La loi du 6 juin 2000 a prévu une obligation de parité de candidatures au moment de la formation des listes. Les listes qui ne remplissent pas cette condition ne sont pas enregistrées, ce qui représente une sanction forte et immédiate.

Elle prévoyait une alternance stricte homme-femme pour les élections au scrutin à un tour (européennes et sénatoriales à la proportionnelle) et une

alternance par groupe de six candidats pour les élections à deux tours (régionales et municipales).

La loi du 11 avril 2003 a modifié le mode de scrutin des élections européennes et régionales. Pour les élections européennes, elle a institué huit circonscriptions électorales, mais elle a maintenu, pour chacune d'entre elles, l'obligation d'alternance homme-femme. Pour les élections régionales, elle a institué des sections départementales, et, pour chacune d'entre elles, elle a supprimé l'obligation de parité par tranche de six candidats et imposé le principe d'alternance homme-femme sur les listes. Ce même mode de scrutin a été appliqué à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse par la loi du 18 décembre 2003.

### **1. Les élections au scrutin de liste à un tour**

Grâce à l'application des lois du 6 juin 2000 et du 11 avril 2003, les élections européennes et sénatoriales à la proportionnelle obéissent ainsi au principe de parité stricte sur les listes de candidats.

– S'agissant du Parlement européen <sup>(1)</sup>, la féminisation de la représentation est forte. En juin 2004, sur les 78 députés français du Parlement européen, 34 femmes ont été élues (soit 43,6 %).

Il ne s'agit pourtant que d'une légère progression par rapport à l'année 1999, où 40,2 % de femmes avaient été élues. Il faut dire que dès 1999, en l'absence de mesures législatives contraignantes, le parti socialiste avait présenté des listes composées alternativement d'hommes et de femmes (« listes chabada »), ce qui avait fortement incité les autres partis à présenter des listes plus respectueuses de la parité.

Il est à noter que, même si la loi ne précisait rien à ce sujet, un grand nombre de partis ont présenté en 2004 autant de femmes que d'hommes à la tête de leurs listes européennes. L'importance du nombre de sortantes y a certainement joué pour beaucoup, ce qui tendrait à prouver qu'une fois la parité installée, il sera difficile aux partis de revenir en arrière.

– S'agissant des élections sénatoriales à la proportionnelle, le bilan de l'application de la loi du 6 juin 2000 aux élections du 23 septembre 2001 a été très positif.

Lors du renouvellement de 2001, parmi les 74 sénateurs (sur 102) élus à la proportionnelle avec obligation de parité, on comptait 20 femmes, soit 27,03 %. Ce chiffre est à comparer à celui des femmes élues au scrutin majoritaire : deux femmes sur 28, soit 7,14 %.

---

(1) Cf. tableaux statistiques en annexe.

Lors du renouvellement de 2004, 29 femmes sur 83, soit 34,94 % ont été élues dans les départements à scrutin proportionnel. Le chiffre est resté inchangé, mais le pourcentage a diminué, pour les élections au scrutin majoritaire : 2 femmes sur 45, soit 4,44%.

## **2. Les élections au scrutin de liste à deux tours**

Les conseillers régionaux et les conseillers municipaux des communes de 3 500 habitants et plus sont élus au scrutin de liste à deux tours, selon un système mixte combinant scrutin majoritaire et scrutin proportionnel. La liste qui obtient la majorité des suffrages au premier tour (ou le meilleur score au second) obtient 25 % des sièges (régionales) ou 50 % (municipales), les autres sièges étant répartis à la proportionnelle entre toutes les listes ayant obtenu 3 % (régionales) ou 5 % (municipales) des suffrages exprimés.

– S’agissant des conseils régionaux <sup>(1)</sup>, c’est l’application de la législation paritaire qui a conduit à une forte féminisation de ces assemblées. La proportion de conseillères régionales est passée de 27,5 % en 1998, à 47,6 % en 2004. C’est un succès considérable, même si ce chiffre, qui théoriquement aurait pu atteindre les 50 %, ne fait que les frôler, en raison du faible nombre de femmes têtes de liste des sections départementales. En effet, suivant une particularité du scrutin régional, chaque liste est constituée d’autant de sections qu’il y a de départements dans la région. Or, sur les 251 listes présentées, seules 45 étaient conduites par des femmes, soit 17,9 %.

Les résultats des élections régionales par région montrent les progrès considérables de la parité dans la plupart des départements d’outre-mer sauf en Guyane, et la diversité de progression suivant les régions métropolitaines. L’assemblée la plus féminisée est celle de Martinique (51,2 %), suivie de la Bretagne (50,6 %) et du Nord-Pas-de-Calais (46,5 %), avec en queue de peloton la région Poitou-Charentes avec 43,6 % de femmes.

– S’agissant des conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus, seules concernées par l’obligation de parité par groupe de six candidats, imposée par la loi du 6 juin 2000, la proportion de femmes élues a considérablement augmenté, passant de 25,7 % en 1995 à 47,5 % en 2001. Là encore, la parité exacte n’a pas été obtenue, les hommes ayant souvent bénéficié d’un traitement de faveur au sein de chaque tranche de six candidats.

### **B. DANS LA CONTINUITÉ DE CES ÉLECTIONS, LA PARITÉ DANS LES LIEUX DE POUVOIR QUE SONT LES EXÉCUTIFS**

Les conseils régionaux et municipaux des communes de 3 500 habitants et plus étant désormais fortement féminisés, on aurait pu s’attendre à retrouver une proportion équivalente de femmes dans leurs exécutifs. Ce n’est pas le cas,

---

(1) Cf. tableaux statistiques en annexe.

l'essentiel des responsabilités étant encore concentrées aux mains des hommes. Le projet de loi prévoit donc une obligation de parité pour l'élection de ces exécutifs.

Assurer une meilleure représentation des femmes dans les exécutifs locaux était dès 2003 une recommandation émise, dans leurs rapports, par la Délégation aux droits des femmes et par l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes.

### **1. Les exécutifs régionaux**

En l'absence de statistiques concernant la commission permanente, qui constitue l'exécutif de la région, il est intéressant de constater que parmi les postes les plus convoités de ces commissions permanentes, les vice-présidences, il n'y a que 37,3 % de femmes <sup>(1)</sup>.

L'éventail est large entre des régions dont les vice-présidentes sont majoritaires (cas de l'Île-de-France et de la Bretagne avec 53,3 % de femmes), à égalité avec les hommes (cas du Poitou-Charentes, de la Martinique et de la Guadeloupe avec 50 % de femmes) ou alors très largement minoritaires (cas du Centre et de la Corse qui, avec 20 % de vice-présidentes figurent en queue de peloton). Huit régions ont plus de 40 % de vice-présidentes, onze régions en ont entre 30 et 40 %, sept régions en ont entre 20 et 30 %.

Comparés à la moyenne de 47,6 % de femmes et à l'éventail compris entre 43,6 et 51,2 % des femmes dans les conseils régionaux, ces chiffres sont nettement insuffisants dans au moins 18 régions.

Lors de son audition par la Délégation, Mme Naïma Charaï <sup>(2)</sup>, présidente de la commission discrimination-égalité de l'Association des régions de France (ARF), a estimé nécessaire une contrainte législative pour parvenir à faire progresser la parité dans les exécutifs régionaux. Selon elle, à défaut de cette contrainte, « parvenir à la parité dans les exécutifs régionaux risque de prendre des décennies, dans la mesure où ils sont constitués en fonction de la hiérarchie au sein des partis politiques, dont les responsables fédéraux accèdent en général aux vice-présidences. Les hommes sont donc promus parce qu'ils sont déjà aux postes de décision, parce qu'ils ne laissent pas leur place, et on ne voit pas pourquoi les choses changeraient sans contrainte législative ».

Mme Claire Bernard <sup>(3)</sup>, directrice des études à l'ARF a fait part d'une enquête réalisée auprès des nouveaux élus en 2005, selon laquelle « 60 % des conseillers régionaux s'étaient déclarés en faveur de l'imposition par la loi de la parité dans les exécutifs. Les femmes y étaient plus favorables que les hommes et la gauche davantage que la droite ».

---

(1) Cf. tableau statistique en annexe.

(2) Audition du 24 octobre 2006.

(3) Audition du 24 octobre 2006.

Le projet de loi prévoit donc une obligation de parité pour l'élection des membres de la commission permanente ainsi qu'une modification du mode de scrutin et une obligation de parité pour celle des vice-présidents.

Les membres de la commission permanente seront élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, comme actuellement, puis les vice-présidents seront élus au scrutin de liste à la majorité absolue (alors qu'auparavant, il s'agissait d'un scrutin uninominal majoritaire). L'obligation de parité de candidatures leur sera imposée de manière différente. Les listes des membres de la commission permanente seront alternativement composées d'un homme et d'une femme tandis que sur chacune des listes de vice-présidents, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne pourra être supérieur à un.

Dès lors, l'élection au scrutin de liste de tous les membres des exécutifs régionaux permet d'exiger parallèlement l'application de la parité sur les listes.

## **2. Les exécutifs municipaux des communes de 3 500 habitants et plus**

Selon les statistiques du ministère de l'intérieur, dans les communes de 3 500 habitants et plus, il n'y a que 36,8 % d'adjointes au maire, alors que les femmes représentent 47,4 % des conseillers municipaux.

Par ailleurs sans que l'on dispose de statistiques sur ce point, il semble bien que, la plupart du temps, les femmes soient cantonnées à des domaines considérés comme plus féminins (affaires sociales, petite enfance ou domaine scolaire).

Le projet de loi vient réparer cette distorsion en prévoyant l'élection des adjoints au maire au scrutin de liste majoritaire avec obligation de parité des listes de candidats. Il impose que l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne soit pas supérieur à un.

Pour Mme Jacqueline Gourault<sup>(1)</sup>, vice-présidente de l'Association des maires de France (AMF), « étant donné le faible nombre de femmes dans la vie politique, il est nécessaire de leur en faciliter l'entrée, notamment en instaurant la parité dans les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants ».

## **C. QUELQUES REFORMES ENCORE NECESSAIRES POUR PARFAIRE LA PARITE**

Pour parfaire la parité des élections sénatoriales et municipales, certaines modifications de mode de scrutin devraient être réalisées. Par ailleurs, la désignation des délégués intercommunaux devrait également obéir à un principe paritaire.

---

(1) Audition du 14 novembre 2006.

## **1. Les élections sénatoriales**

Pour les élections sénatoriales dans les départements élisant trois sénateurs, la réforme du 30 juillet 2003, qui a rétabli l'application du scrutin majoritaire dans ces départements, a constitué un recul de la parité.

Lors du renouvellement du 26 septembre 2004, les chiffres sont éloquents : alors que parmi les 30 sénateurs élus en 2001 dans les départements élisant trois sénateurs, il y avait six femmes, soit 20 %, il n'y en avait qu'une seule, soit 4,8 %, sur les 21 élus de ces départements en 2004.

On peut donc légitimement penser que la proportion de femmes au Sénat, qui a aujourd'hui considérablement progressé (10,6 % en 2001, 16,9% en 2004, 17,5 % en 2006) et se situe à un niveau supérieur à celle des femmes à l'Assemblée nationale, va nettement diminuer lors du renouvellement de la série élue en 2001 (élue en 2001, au scrutin proportionnel avec obligation de parité, elle sera élue au scrutin majoritaire, si aucune modification n'est apportée).

Il conviendrait donc de rétablir le scrutin proportionnel avec obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs. Un amendement du sénateur Jean-Louis Masson proposant cette modification, examiné en première lecture au Sénat le 14 décembre 2006, n'a d'ailleurs été rejeté que par 165 voix contre et 161 voix pour.

## **2. Les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus**

L'obligation de parité par tranche de six candidats avait été instaurée par la loi du 6 juin 2000 pour les élections à deux tours de scrutin, c'est-à-dire les élections régionales et les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus. Aujourd'hui, cette contrainte allégée ne subsiste plus que pour les élections municipales. Elle ne se justifie d'aucune manière. Même si elle n'aura qu'un effet symbolique sur les résultats, il convient de la supprimer et d'imposer une obligation d'alternance homme-femme sur les listes.

Cette disposition, qui ne figurait pas dans le projet de loi initial, a été adoptée par le Sénat au cours de l'examen du texte, le 14 décembre 2006.

## **3. Revoir le seuil de 3 500 habitants pour les élections municipales**

La loi du 6 juin 2000 n'était pas applicable aux communes de moins de 3500 habitants. Néanmoins, on a pu constater une progression sensible de la place des femmes dans ces communes par un véritable effet d'entraînement.

Comme l'a indiqué Mme Jacqueline Gourault <sup>(1)</sup>, vice-présidente de l'Association des maires de France (AMF), « dans les très petites communes de

---

(1) Audition du 14 novembre 2006.

son département, beaucoup de femmes avaient été élues sans contrainte législative, mais l'exemple de la loi pour les communes de 3 500 habitants avait constitué une locomotive en aidant les femmes à oser se porter candidates. Les femmes ont toujours joué un grand rôle dans la vie associative rurale, les caisses d'allocations familiales, les syndicats de jeunes agriculteurs, les fédérations de familles rurales ; beaucoup de celles qui ont été formées dans ces structures occupent désormais des responsabilités municipales. Mais il ne faut pas en tirer la conséquence que légiférer est inutile ».

En 2001, il y a eu 30,1 % de femmes parmi les conseillers municipaux de ces communes (contre 21 % en 1995).

Il conviendrait d'aller plus loin. Si les toutes petites communes doivent continuer à bénéficier d'un scrutin spécifique, le mode de scrutin des élections municipales des communes de 3 500 habitants et plus pourrait être appliqué aux communes de 2 500 à 3 500 habitants. La parité pourrait ainsi progresser dans ces communes.

Lors de leur audition devant la Délégation, MM. Daniel Nouaille <sup>(1)</sup>, vice-président, et Nicolas Portier, délégué général, de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) ont indiqué « que le Bureau de l'ADCF s'était montré favorable à l'abaissement du seuil de 3 500 à 2 500, voire 2 000 habitants ».

Il est vrai que, suite à la décision du Conseil constitutionnel du 30 mai 2000, qui a censuré l'abaissement de ce seuil à 2 500 habitants, il est clair qu'une loi organique serait nécessaire pour mettre en œuvre une telle disposition.

#### **4. Prévoir une désignation paritaire des délégués des communes de 3 500 habitants et plus**

Alors que le Président de la République avait souhaité que soit instituée une obligation de parité pour la désignation des délégués au sein des structures intercommunales, et que l'avant-projet de loi avait repris cette proposition, le projet de loi ne contient pas de disposition spécifique concernant les intercommunalités.

Lors de son audition par la Délégation, M. Daniel Nouaille <sup>(2)</sup>, vice-président de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) a pourtant rappelé « que l'ADCF a souhaité officiellement que les intercommunalités ne soient pas exclues de la loi. Celles-ci sont de plus en plus des lieux de pouvoir, notamment en zone rurale. Elles s'occupent de projets importants, tels que la petite enfance, le tri des déchets, l'eau ou les loisirs. Les femmes sont souvent porteuses de projets forts, et leur regard est une source de richesse pour les communautés de communes ». Il a rappelé que le Bureau de l'ADCF s'était

---

(1) Audition du 5 décembre 2006.

(2) Audition du 5 décembre 2006.

montré favorable à « une désignation des élus communautaires dès le scrutin municipal, avec application du principe de parité, pour les communes à scrutin de liste ».

L'avant-projet de loi avait prévu une élection des délégués des communes de 3 500 habitants et plus dans les EPCI au scrutin de liste avec alternance homme-femme.

Les structures intercommunales constituant à l'heure actuelle de véritables lieux de pouvoir, il apparaît tout à fait regrettable que la désignation de leurs membres échappe aujourd'hui à l'obligation paritaire. Cette obligation devrait au moins être imposée aux communes de 3 500 habitants et plus qui sont déjà féminisées à 47,4 % et pour lesquelles cette obligation ne serait guère contraignante.

Par ailleurs, maintenant que la carte de l'intercommunalité est près d'être achevée, il conviendra de s'interroger sur la pertinence d'une désignation des élus communautaires dès le scrutin municipal. Cette proposition a été approuvée par le Bureau de l'Association des communautés de France (ADCF).

\*  
\* \*

Avec l'institution d'une obligation de parité pour l'élection des exécutifs régionaux et municipaux, une grande avancée sera réalisée. Quelques réformes supplémentaires permettraient de parfaire cette parité dans le cadre des scrutins de liste.

Un exécutif, celui des départements, échappe pour l'heure à toute obligation de parité, sans que rien ne le justifie sauf une considération pratique. En raison du mode de scrutin des élections cantonales et du faible nombre de conseillers généraux, la mise en œuvre de cette obligation serait irréalisable.

La parité presque parfaite des élections au scrutin de liste entraînera la constitution d'un « vivier » qui permettra aux femmes d'affirmer leur présence dans les élections au scrutin majoritaire, élections pour lesquelles l'obligation de parité n'est pas aussi aisée à mettre en œuvre.

## **II. LE PROJET DE LOI AMELIORE LA PARITE DES ELECTIONS A SCRUTIN UNINOMINAL**

La France, pays communément cité à l'étranger pour sa révision constitutionnelle favorisant la parité, reste une lanterne rouge au niveau international. Selon les statistiques établies par l'Union interparlementaire au 30 novembre 2006, la France se situe au 86<sup>ème</sup> rang sur 135 pays pour le pourcentage de femmes dans la Chambre basse des Parlements nationaux. Parmi les 27 États de l'Union européenne, la France n'est qu'au 23<sup>ème</sup> rang, avant la Slovénie, la Roumanie, la Hongrie et Malte. Il est vrai que les pays les plus « paritaires », la Suède en tête avec 47,3 % de femmes au Riksdag, ont un scrutin de liste avec répartition proportionnelle des sièges.

La loi du 6 juin 2000 a révélé ses insuffisances pour les élections au scrutin uninominal majoritaire puisqu'elle n'a prévu qu'une sanction pour les partis politiques ne respectant pas la parité de candidatures aux élections législatives, qui s'est révélée inefficace. Elle comportait des lacunes, puisque rien n'était prévu pour les élections cantonales ou les élections sénatoriales au scrutin majoritaire.

Le projet de loi s'efforce de combler ce retard et propose plusieurs mesures novatrices pour les élections législatives et cantonales.

### **A. UN GRAND RETARD A COMBLER**

#### **1. Faibles progrès pour les élections législatives**

La loi du 6 juin 2000 imposant des sanctions aux partis ne respectant pas la parité de candidatures s'est appliquée pour la première fois aux élections de juin 2002. Elle tentait de mettre fin à une véritable sous-représentation des femmes à l'Assemblée nationale.

Lors des trois premiers scrutins de 1945 et 1946, il y avait eu un peu moins de 6 % de femmes, il y en avait eu 3,5 % en 1951, et 3,2 % en 1956, puis une véritable traversée du désert (moins de 2 % dans les premières années de la V<sup>e</sup> République), avant que le chiffre de députées ne remonte et se stabilise autour de 6 % à partir de 1987. Les élections de 1997, avec la décision de M. Lionel Jospin, alors premier secrétaire du parti socialiste, de présenter au moins 30 % de candidates, marquent un tournant.

63 femmes sur 577 députés, (soit 10,9 % de femmes) ont été élues en 1997. 71 femmes (soit 12,3 % de femmes) l'ont été en 2002.

La première application de la loi sur la parité n'a donc permis qu'une progression de 12,8 % de femmes. En revanche, le nombre de candidatures féminines a considérablement augmenté : il a progressé de 70 % (23,2 % de candidates en 1997, 39,3 % en 2002). Cela laisse supposer que les meilleures circonscriptions n'avaient pas été attribuées aux femmes !

Les sanctions financières n'ont pas eu l'effet escompté. Elles n'ont guère été dissuasives, au moins pour les grands partis, le Parti socialiste n'ayant présenté que 36 % de femmes et l'UMP 20 %.

## **2. Régression pour les élections sénatoriales au scrutin majoritaire**

La loi du 6 juin 2000 ne s'applique pas aux élections sénatoriales au scrutin majoritaire. Pour ces élections, contrairement à celles qui ont lieu au scrutin proportionnel, la parité a régressé. Lors du renouvellement de 1998, 90 sièges (sur 102) étaient à pourvoir au scrutin majoritaire : 3 femmes ont été élues (3,3 %). Lors du renouvellement de 2001, le scrutin majoritaire s'appliquait aux seuls départements élisant un ou deux sénateurs : 2 femmes ont été élues sur les 28 sièges à pourvoir, soit 7,14 %. Lors du renouvellement de 2004, alors que le scrutin majoritaire s'est appliqué aux départements élisant trois sénateurs ou moins, il y a eu 2 élues sur 45, soit 4,44 % de femmes.

Une stabilisation en nombre, une réduction en pourcentage : le bilan du scrutin majoritaire pour les femmes aux élections sénatoriales est très négatif.

## **3. Situation rétrograde pour les conseils généraux**

La loi du 6 juin 2000 ne s'applique pas aux élections cantonales <sup>(1)</sup>. Il est vrai que le principe d'une sanction financière était rendu difficile par le nombre d'élus sans étiquette politique et l'absence de remboursement des dépenses électorales dans certains cantons. Néanmoins, les conseils généraux sont aujourd'hui les assemblées élues les plus fermées aux femmes.

Au renouvellement de 2004, 10,9 % de femmes ont été élues conseillères générales. Elles étaient 8,6 % en 1998 et 9,8 % en 2001. Les variations sont donc minimes. Seuls 16 départements ont élu plus de 20 % de femmes au renouvellement de 2004 mais 18 départements n'ont élu aucune femme.

Après les élections de 2004, les conseils généraux comptent 411 femmes sur un total de 3 966 élus, soit 10,4 %. Selon le rapport de l'Observatoire de la parité de mars 2005, « au niveau de la composition globale des conseils généraux, les femmes ne sont plus de 20 % que dans 6 départements français. À ce rythme, il faudra attendre plus de 70 ans pour arriver à des conseils généraux paritaires ».

---

(1) Cf. tableau statistique en annexe.

#### **4. Faible présence de femmes maires, présidentes de conseils régionaux ou de structures intercommunales**

Au niveau des responsabilités les plus élevées des communes, des régions ou des structures intercommunales, le nombre de femmes est extrêmement restreint, en dépit d'une féminisation très forte des conseils municipaux et régionaux. Ces élections au scrutin uninominal majoritaire sont difficiles pour les femmes.

Une seule des 26 régions (de métropole et d'outre-mer), celle de Poitou-Charentes, est présidée par une femme, Mme Ségolène Royal.

Seulement 10,9 % de femmes étaient maires d'une commune en 2001. Il n'y a d'ailleurs pas de corrélation entre le nombre de conseillères municipales et le nombre de femmes maires, puisque c'est dans les petites communes de moins de 3 500 habitants que l'on trouve le plus fort pourcentage de femmes maires : 11,9 %, contre seulement 7,6 % dans les communes de 3 500 habitants et plus.

Seulement 136 femmes, soit 5,5 %, étaient présidentes d'une structure intercommunale en 2005.

### **B. UN RENFORCEMENT DE LA MODULATION FINANCIERE POUR LES ELECTIONS LEGISLATIVES**

La loi du 6 juin 2000, qui s'est appliquée pour la première fois aux élections législatives de juin 2002, impose une « pénalité » financière aux partis et groupements politiques qui n'auront pas présenté 50 % de candidats de chacun des deux sexes (à 2 % près). Ce terme de pénalités, communément employé, est commode mais impropre, comme l'a justement rappelé Mme Marie-Cécile Moreau <sup>(1)</sup>, présidente de l'Association des femmes de carrières juridiques. Lors de son audition devant la Délégation, elle « a regretté, une nouvelle fois, l'utilisation de ce terme, inadéquat. Il convient de parler de "modalités" ou mieux de "modulations" financières, comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision du 30 mai 2000 ». En effet, les partis ne doivent pas contribuer financièrement en cas de non-respect de la parité. Ils sont simplement privés annuellement d'une partie de la somme qu'ils auraient reçue s'ils avaient respecté cette obligation.

#### **1. Une insuffisance de la sanction proposée**

La sanction instituée par la loi du 6 juin 2000 pour les élections législatives porte sur la première fraction de l'aide publique aux partis politiques. Celle-ci est diminuée lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti dépasse 2 % du nombre total de candidats. Le taux de diminution de cette aide publique est actuellement égal à la moitié de cet

---

(1) Audition du 21 novembre 2006.

écart rapporté au nombre total de candidats. Ainsi l'aide publique peut être diminuée de 30 % pour un écart de 60 % (si le parti politique ne présente que 20 % de femmes), de 20 % pour un écart de 40 % (si le parti politique ne présente que 30 % de femmes), ou de 50 %, taux maximum si le parti politique ne présente aucune femme (ou aucun homme...).

Lors des élections législatives de juin 2002, les partis ont manifestement préféré recevoir moins d'argent chaque année au titre de la première fraction de l'aide publique aux partis politiques plutôt que de présenter des femmes candidates en plus grand nombre. Probablement espéraient-ils compenser ce manque à gagner par une plus grande dotation au titre de la seconde fraction, qui est fonction du nombre d'élus.

Aux élections de juin 2002, les partis n'ont présenté que 38,8 % de candidates et seulement 12,3 % de femmes ont été élues à l'Assemblée nationale.

Au total, les partis politiques ont préféré se passer de sommes qui, en 2005, se sont élevées à :

UMP : 4 262 606 euros ; UDF : 66 743 euros ; PS-PGR-ASPRG : 1 650 980 euros ; PCF : 124 077 euros.

Ces sommes sont loin d'être négligeables mais ne sont pas apparemment suffisamment dissuasives.

Le projet de loi prévoit donc un renforcement de cette « pénalité ». Il la porte de la moitié aux trois quarts de l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe rapporté au nombre total de candidats. Ainsi pour reprendre l'exemple précédent, l'aide publique serait diminuée de 45 % pour un écart de 60 % (20 % de femmes), de 30 % pour un écart de 40 % (30 % de femmes) et de 75 % pour un écart de 100 % (aucune femme).

Cet alourdissement de la « pénalité » financière sera-t-il suffisant pour faire progresser la parité ? On peut en douter. Il apparaît que les partis espèrent « récupérer » l'argent perdu sur la première fraction par une plus grande dotation au niveau de la seconde fraction de l'aide publique aux partis politiques, celle qui est fonction du nombre d'élus. C'est donc sur celle-ci qu'il conviendrait de faire également porter la « pénalité ».

Lors de son audition devant la Délégation M. Guy Carcassonne<sup>(1)</sup>, Professeur de droit public à l'Université de Paris X, a renouvelé sa proposition « qui consiste à faire financer la vertu par le vice, en redistribuant entre les partis respectant la parité le produit des sanctions financières imposées à ceux qui ne la respectent pas. L'efficacité du dispositif en serait assurément renforcée, car si un grand parti peut envisager avec philosophie de voir sa subvention réduite de quelques millions d'euros, il lui sera beaucoup plus pénible, en revanche, que cette

---

(1) Audition du 12 décembre 2006.

somme bénéficie à ses adversaires directs. Une telle solution, en outre, présenterait l'avantage de ne poser aucun problème constitutionnel ».

Il a précisé « que la redistribution du produit des sanctions financières pouvait s'opérer selon deux critères différents, éventuellement combinés. Le premier est le nombre respectif de candidats de chaque sexe, mais sa préférence personnelle va au second, plus incitatif selon lui, et qui est le nombre respectif de femmes et d'hommes effectivement élus – c'est-à-dire investis dans des circonscriptions leur offrant une chance raisonnable de l'être. Selon sa proposition, le produit des pénalités alimenterait une « cagnotte » qui serait distribuée à ceux des partis qui se rapprochent le plus de la parité (par exemple comptant de 35 à 40 % de femmes) au prorata du nombre de leurs élus ».

Le renforcement des pénalités financières faisant porter les « pénalités » sur les deux fractions de l'aide publique de l'État, celle portant sur le nombre de candidats et celle portant sur le nombre d'élus, apparaît donc une mesure opportune et véritablement dissuasive.

## **2. Une application immédiate**

Il est absolument indispensable d'appliquer le taux renforcé des « pénalités » dès les prochaines élections législatives et non, comme le prévoit le texte du projet de loi, après le premier renouvellement général de l'Assemblée suivant le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

À l'argument d'inconstitutionnalité d'une telle mesure qui serait contraire à la tradition républicaine, M. Guy Carcassonne <sup>(1)</sup>, professeur de droit public à l'Université de Paris X, a observé « que la loi du 11 mars 1988 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales s'est appliquée dès le premier tour de l'élection présidentielle qui s'est tenue le mois suivant. Rien ne s'oppose donc à ce qu'une loi promulguée en février ou mars 2007 s'applique aux élections législatives du mois de juin qui suit, et ce d'autant moins qu'il ne s'agirait pas d'édicter de nouvelles règles, mais de répartir autrement le produit des sanctions financières encourues pour avoir délibérément enfreint celles en vigueur ». Selon M. Guy Carcassonne, « il ne s'agit pas de modifier les modalités d'attribution des subventions aux partis, mais l'utilisation des pénalités encourues pour non-respect d'une règle qui, elle, n'aura pas changé ».

## **C. L'INSTITUTION D'UN SUPPLEANT DE SEXE OPPOSE POUR LES ELECTIONS CANTONALES**

Pour permettre à un nombre croissant de femmes d'entrer progressivement dans les conseils généraux et éviter l'organisation de trop fréquentes et coûteuses élections partielles, le projet de loi prévoit d'instituer des suppléants de conseillers

---

(1) Audition du 12 décembre 2006.

généraux et d'imposer que le titulaire du mandat et son suppléant soient obligatoirement de sexe opposé.

Votre rapporteure avait émis cette proposition d'un suppléant de sexe opposé dès le début de la législature : proposition de loi n° 196 du 24 septembre 2002 tendant à moderniser le mode d'élection des conseillers généraux afin de promouvoir la parité, de limiter les élections partielles et de réduire les écarts de population entre cantons.

Lors de son audition devant la Délégation, Mme Jacqueline Gourault <sup>(1)</sup>, vice-présidente de l'Association des maires de France (AMF), « a approuvé l'idée de la suppléance pour les élections cantonales, qui réglerait un problème institutionnel en évitant la multiplication des élections partielles et qui serait favorable à la parité, titulaire et suppléant étant de sexe opposé ».

Pour sa part, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont <sup>(2)</sup>, députée, présidente du conseil général de la Haute-Vienne, a souhaité une solution différente. Elle a estimé que « pour le conseiller général en zone rurale, le scrutin uninominal direct demeure pertinent, et le supprimer serait un coup porté à la démocratie, car les gens connaissent personnellement leur élu, qui est comptable de son action devant eux. En revanche, en zone urbaine, le lien est plus artificiel, et l'on pourrait donc recourir, sans que cela paraisse anticonstitutionnel, à un scrutin de liste qui permettrait une meilleure représentation des femmes. Cette idée semble préférable à celle d'un suppléant qui, prenant la place du titulaire (décédé, élu à une autre fonction, nommé ministre...), devrait encore faire la preuve de sa légitimité. Introduire une part de proportionnelle aurait la vertu de montrer que les femmes ont toute leur place à l'échelon départemental, qu'elles exercent une égalité de droits et de devoirs avec les hommes ».

Pour M. Gérard Dériot <sup>(3)</sup>, sénateur, « la proposition de Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont d'appliquer un scrutin proportionnel de liste paritaire dans les zones urbaines – car il n'y a que là qu'on puisse le faire – a été reprise par l'ADF. C'est en effet le seul moyen d'augmenter le nombre des femmes dans les conseils généraux. Le risque – qu'on ne retrouve pas au Sénat car le nombre des élus y est bien plus important – étant toutefois de faire apparaître au sein des assemblées plusieurs légitimités, un clivage entre élus de liste et élus individuels ».

L'institution d'une suppléance de sexe opposée proposée par le projet de loi, dès lors qu'elle s'appliquerait non seulement en cas de décès mais à tous les cas de vacances du siège, représente pour votre rapporteure une solution transitoire. Néanmoins, à plus long terme, il sera nécessaire de mener une réflexion d'ensemble sur le mode de scrutin des élections cantonales et sur les rapports entre conseils généraux et intercommunalités.

---

(1) Audition du 14 novembre 2006.

(2) Audition du 24 octobre 2006.

(3) Audition du 24 octobre 2006.

## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation aux droits des femmes s'est réunie, le mardi 9 janvier 2007, sous la présidence de Mme Marie-Jo Zimmermann pour examiner le présent rapport d'information.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, a donné lecture des propositions de recommandations de la Délégation aux droits des femmes.

Un débat s'est engagé sur la quatrième proposition de recommandation concernant l'institution par le projet de loi de suppléants de sexe opposé pour les conseillers généraux. Selon cette recommandation, la Délégation rappelait que les conseils généraux sont des assemblées locales fermées aux femmes et considérait qu'une modernisation globale du mode de scrutin était souhaitable et même indispensable à terme. Elle indiquait de plus que, dans l'immédiat, l'instauration de suppléants de sexe opposé pour les conseillers généraux, à condition que le remplacement des titulaires soit étendu à tous les cas de vacance du siège, représentait une solution transitoire.

Mme Danielle Bousquet a indiqué qu'elle considérait que l'institution de suppléants de sexe opposé était une mauvaise mesure, craignant de surcroît que cette disposition ne soit anticonstitutionnelle. Elle s'est référé aux propos de M. Guy Carcassonne, lors de son audition par la Délégation, qui considérait que « les objections que l'on peut émettre au principe paritaire prennent d'autant plus de vigueur que l'on restreint l'aréopage auquel l'appliquer ». Il indiquait que « s'il est aisé, au sein d'un conseil municipal ou régional comptant plusieurs dizaines de personnes, de concilier l'équilibre des sexes et le choix de personnes compétentes, l'exercice est plus délicat, pour ne pas dire vain, lorsqu'il s'agit de désigner une poignée de responsables ». Cette objection pouvait être a fortiori étendue, selon elle, lors de l'élection du conseiller général et de son suppléant.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, a observé que si elle avait été longtemps favorable à l'institution de suppléants de sexe opposé pour les conseillers généraux, puisque, dès 1998, elle avait déposé une proposition de loi sur le sujet, sa position avait maintenant considérablement évolué. Cette mesure ne lui semblait guère acceptable qu'à titre transitoire, une modernisation du mode de scrutin des élections cantonales étant souhaitable et même indispensable à terme.

Elle a également fait part de son regret que le texte ne concerne pas les intercommunalités, ce que Mme Hélène Mignon a approuvé en relevant qu'elles étaient devenues de véritables lieux de pouvoir.

Mme Danielle Bousquet a proposé de ne garder de la quatrième recommandation que la disposition concernant le caractère indispensable à terme de la modernisation du mode de scrutin des élections cantonales, ce que la Délégation a accepté.

S'agissant des deux dernières recommandations demandant de faire porter la « pénalité » financière sur les deux fractions de l'aide publique aux partis politiques et l'application immédiate de cette disposition dès les prochaines législatives, Mme Danielle Bousquet a fait part de son accord, se demandant cependant si l'application de la « pénalité » sur la deuxième fraction ne constituait pas une entrave à la liberté de l'électeur et relevant l'incohérence constituant, selon elle, à voter aujourd'hui un texte qui ne serait pas applicable immédiatement.

Mme Geneviève Levy a observé que le report d'application de cette disposition du texte conduisait à s'interroger sur la nécessité de son adoption.

La Délégation a ensuite adopté l'ensemble des recommandations ainsi modifiées.

## RECOMMANDATIONS ADOPTEES

**1. La Délégation approuve les modifications au projet de loi introduites en première lecture au Sénat, notamment en ce qui concerne la suppression du caractère provisoire des mesures de parité dans les exécutifs municipaux et régionaux, ainsi que l'introduction d'une obligation de parité stricte (et non par tranche de six candidats) sur les listes pour les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus ;**

**2. La Délégation regrette que, contrairement aux annonces faites par le Président de la République en janvier 2006, le projet de loi ne prévoit aucune obligation de parité pour la désignation des délégués des communes dans les intercommunalités ; étant devenues des lieux de pouvoir, celles-ci ne doivent pas rester à l'écart des évolutions ;**

**3. La Délégation souligne qu'en 2003, la réforme modifiant le mode de scrutin sénatorial dans les départements élisant trois sénateurs a eu un impact très négatif sur la parité, puisque entre 2001 et 2004, la place des femmes y a reculé de 20 % à 4,8 % ; elle estime donc indispensable le rétablissement du scrutin proportionnel avec obligation de parité dans ces départements (en première lecture un amendement en ce sens n'a d'ailleurs été rejeté au Sénat que par 165 voix contre et 161 pour) ;**

**4. La Délégation rappelle que les conseils généraux sont les assemblées locales les plus fermées aux femmes et considère qu'une modernisation globale du mode de scrutin est souhaitable et même indispensable à terme ;**

**5. La Délégation se réjouit du renforcement des « pénalités » financières infligées aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives ; considérant que, même renforcées, ces « pénalités » restent trop modestes pour être vraiment dissuasives, elle estime opportun de les faire porter sur les deux fractions de l'aide publique de l'État aux partis politiques ;**

**6. Enfin, la Délégation estime qu'il est absolument indispensable d'appliquer le taux renforcé des pénalités financières dès les prochaines élections législatives ; si l'on considère qu'un renforcement des sanctions est indispensable pour faire progresser la parité, il n'y a en effet aucune raison de retarder la mesure.**



**ANNEXES :**

- **Liste des personnalités entendues par la Délégation et comptes rendus des auditions**
- **Tableaux statistiques**



## PERSONNALITES ENTENDUES PAR LA DELEGATION

	Pages
<b><i>Mardi 24 octobre 2006</i></b>	
Mme Naïma Charaï, conseillère régionale d'Aquitaine, présidente de la commission discrimination-égalité de l'Association des régions de France (ARF) .....	29
Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, députée, présidente du conseil général de la Haute-Vienne et M. Gérard Dériot, sénateur, président du conseil général de l'Allier, membres de l'Assemblée des départements de France (ADF).....	33
<b><i>Mardi 14 novembre 2006</i></b>	
Mme Jacqueline Gourault, sénatrice de Loir-et-Cher, vice-présidente de l'Association des maires de France (AMF) .....	39
<b><i>Mardi 21 novembre 2006</i></b>	
Mme Marie-Cécile Moreau, présidente de l'Association des femmes des carrières juridiques....	43
<b><i>Mardi 5 décembre 2006</i></b>	
MM. Daniel Nouaille, vice-président et Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) .....	45
<b><i>Mardi 12 décembre 2006</i></b>	
M. Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'Université de Paris X .....	49



**Audition de Mme Naïma Charaï, conseillère régionale d'Aquitaine, présidente de la commission discrimination-égalité de l'Association des régions de France (ARF), accompagnée de Mme Claire Bernard, directrice des études à l'ARF, ancienne secrétaire générale de l'Observatoire de la parité**

*Réunion du mardi 24 octobre 2006*

**Présidence de Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a souhaité la bienvenue à Mmes Naïma Charaï, conseillère régionale d'Aquitaine, présidente de la commission discrimination-égalité de l'Association des régions de France (ARF), et Claire Bernard, directrice des études à l'ARF, ancienne secrétaire générale de l'Observatoire de la parité.

Un projet de loi sur la parité est actuellement en préparation. Aiguillonné par le Président de la République et par l'Observatoire de la parité, le Gouvernement promet qu'il sera examiné au Sénat courant décembre et à l'Assemblée début janvier. Dans cette attente, la Présidente a maintenu sa conférence de presse prévue demain matin à l'Observatoire de la parité, au cours de laquelle elle annoncera le dépôt d'une proposition de loi. Celle-ci offre, par rapport au texte du Gouvernement, l'avantage de ne pas nécessiter un avis du Conseil d'État et permet donc une procédure plus rapide.

Mme Marie-Jo Zimmermann a rappelé que l'Observatoire de la parité avait formulé un certain nombre de propositions en faveur de la parité au sein des exécutifs municipaux et régionaux. En effet, si l'on compte désormais, grâce à la loi sur la parité, 47 % de femmes dans les conseils régionaux et dans les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants, on est très loin de tels résultats au sein des exécutifs de ces organes. Ainsi, il n'y a pas plus de 30 à 35 % de femmes dans les exécutifs régionaux, alors qu'on aurait pu penser que la victoire de la gauche aux dernières élections régionales allait faire progresser la parité. Il faut faire en sorte que les femmes puissent accéder aux vice-présidences, non pas pour la raison qu'elles sont des femmes, mais en raison d'une volonté de leur faire co-gérer la collectivité avec leurs collègues hommes vice-présidents. Quel est le point de vue de l'ARF sur cette question ?

Mme Marie-Jo Zimmermann souhaiterait également connaître l'avis des représentantes de l'ARF sur la manière de faire progresser la parité dans les intercommunalités, qui sont aujourd'hui le véritable lieu du pouvoir et où les femmes sont très peu présentes. Elle a indiqué que les dispositions les concernant ne figureraient pas dans le projet de loi, mais qu'en revanche seraient institués des suppléants de sexe opposé pour les conseillers généraux. Même si cela ne constitue pas une révolution, cette proposition permettrait, tout en évitant des élections partielles toujours onéreuses, de faire entrer peu à peu les femmes dans le système, certes par la petite porte, mais l'essentiel n'est-il pas d'avancer ?

D'une manière générale, comment l'ARF juge-t-elle possible de faire encore progresser la parité, qui demeure manifestement difficile à faire accepter par les partis politiques alors qu'elle est voulue par l'opinion publique ?

**Mme Naïma Charaï** a rappelé que l'on était passé de 10 % de femmes conseillères régionales en 1990, à 27,5 % en 1998 et à 47,6 % en 2004, après que la loi de 2003 a obligé à une alternance dans les scrutins de liste. Cette progression est assez significative, même si l'on observe, en effet, que les femmes ne sont toujours que 35 % au plus dans les exécutifs et qu'elles sont donc exclues des lieux de pouvoir et de décision.

On retrouve d'ailleurs là une constante de la société française puisque, alors que les femmes sont majoritaires parmi les reçus au concours de l'École nationale de la magistrature, elles sont bien plus rares aux postes de décision dans la hiérarchie judiciaire.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a souligné que c'est précisément pour cette raison que les politiques doivent donner l'exemple.

**Mme Naïma Charaï** a répondu que si elle était persuadée de la valeur de l'exemplarité, force est de constater que les progrès ne sont réellement obtenus que quand la loi y contraint. À défaut, parvenir à la parité dans les exécutifs régionaux risque de prendre des décennies, dans la mesure où ils sont constitués en fonction de la hiérarchie au sein des partis politiques, dont les responsables fédéraux accèdent en général aux vice-présidences. Les hommes sont donc promus parce qu'ils sont déjà aux postes de décision, parce qu'ils ne laissent pas leur place, et on ne voit pas pourquoi les choses changeraient sans contrainte législative.

**Mme Claire Bernard** a fait observer qu'à l'occasion d'une enquête réalisée auprès des nouveaux élus en 2005, lors de la préparation du congrès de l'ARF, 60 % des conseillers régionaux s'étaient déclarés en faveur de l'imposition par la loi de la parité dans les exécutifs. Les femmes y étaient plus favorables que les hommes et la gauche davantage que la droite. Mais lorsque l'Assemblée des départements de France (ADF) a réalisé la même enquête à l'occasion de son congrès, les résultats ont été inverses : seules les femmes conseillères générales étaient favorables à cette mesure, qui demeurerait minoritaire (40 % de conseillers favorables) dans la mesure où elles ne sont que 10 % dans ces assemblées.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a souligné que si l'on semble s'orienter dans le projet de loi vers l'institution de suppléants aux conseillers généraux, pour sa part elle préconisait une solution mixte : un scrutin uninominal pour les cantons ruraux, où le conseiller général a une véritable implantation, et un scrutin de liste pour les cantons urbains, où les électeurs ne les identifient pas clairement. Cela permettrait aussi de faire figurer les conseillers généraux au sein des communautés d'agglomération, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui : à Metz, sur quatre conseillers généraux, un seul est présent dans la communauté d'agglomération, parce qu'il est conseiller municipal de la ville.

**Mme Naïma Charaï** a considéré que l'élection au suffrage direct des exécutifs des intercommunalités permettrait de régler les problèmes.

Après que **Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, s'est dite opposée à cette solution, **Mme Claire Bernard** a suggéré qu'on identifie clairement, au sein des listes municipales, les représentants de la commune à l'intercommunalité, en appliquant la règle « un homme, une femme ». Mais peut-être les représentants des associations des intercommunalités auraient-ils d'autres idées.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a observé que le problème se pose moins pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines que pour les communautés de communes.

**Mme Danielle Bousquet** a déploré que les intercommunalités, où se situent désormais les principaux enjeux, soient essentiellement masculines. Bien sûr, on peut se dire qu'une future majorité fera évoluer la loi électorale pour aller vers le scrutin de liste, mais il faut aussi chercher comment progresser dans le cadre actuel. Dans la mesure où leur désignation ne fait pas l'objet de l'élection d'une liste contre une autre, ne pourrait-on exiger que les bureaux des intercommunalités soient paritaires, sans indiquer explicitement les moyens d'y parvenir ?

**Mme Naïma Charaï** a manifesté son attachement au scrutin de liste, considérant qu'il y avait peu d'intérêt à ce que les femmes soient suppléantes dans la mesure où seuls les titulaires siègent effectivement.

**Mme Claire Bernard** a indiqué que M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace, s'apprêtait à adresser aux candidats à l'élection présidentielle un certain nombre de propositions, en particulier celle du maintien des conseillers généraux en milieu rural et, en milieu urbain, du transfert de leurs compétences aux intercommunalités.

Par ailleurs, on peut penser que dès lors que la parité aura progressé dans les exécutifs municipaux, on trouvera plus de femmes au sein des intercommunalités.

**Mme Naïma Charaï** s'est demandé si les maires ne seraient pas réticents à l'idée que la parité les oblige à confier à un adjoint le choix de prendre les décisions importantes au sein de l'intercommunalité.

Quoi qu'il en soit, si le nouveau texte permet d'obtenir des progrès pour les exécutifs régionaux et municipaux, il marquera une avancée.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a souligné qu'en cas de victoire de la gauche, l'imposition du non-cumul des mandats dégagerait des places pour les suppléants.

**Mme Naïma Charaï** a fait observer qu'il y avait aussi un problème de cumul des mandats dans le temps.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a répondu qu'il s'agissait aussi d'un sujet de réflexion.

Elle a rappelé que le Président de la République était d'accord avec la proposition d'instituer des suppléants, car elle permettrait d'éviter des élections partielles et aussi d'aller vers une autre façon de faire de la politique.

**Mme Danielle Bousquet** a noté que l'organisation de la France rurale du XIX<sup>e</sup> siècle, avec un conseiller général par canton, ne semblait plus d'actualité dans un pays à 80 % urbain et « rurbain », et qu'il fallait sans doute procéder à des regroupements. S'il est souhaitable aujourd'hui de prévoir un suppléant d'un autre sexe pour chaque conseiller général, il faut insister sur le fait qu'il ne s'agit que d'une mesure transitoire, d'un premier pas dans l'affirmation de la nécessité de la parité, mais que cela ne permet pas encore réellement de faire avancer les choses.

**Mme Naïma Charaï** a rappelé sa position en faveur d'une proportionnelle départementale.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, et Mme Danielle Bousquet** ont souligné que la représentativité des conseillers généraux n'était effective qu'en territoire rural.

**Mme Naïma Charaï** a fait part de son désaccord : à Bordeaux, ville de 200 000 habitants, les conseillers généraux, dont certains ne sont pas élus municipaux, sont tout à fait identifiés, car un véritable travail de maillage est effectué, comme dans les territoires ruraux. Ils ont une compétence en matière sociale d'autant plus importante que Bordeaux est une ville où le nombre des allocataires du RMI est très important ; ils tiennent des permanences où ils sont sollicités par les citoyens ; ils ont donc une vraie visibilité, une fonction sociale, un ancrage territorial fort. Mais peut-être est-ce une spécificité bordelaise.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente,** a souligné qu'il était par ailleurs préoccupant que les collectivités soient amenées à augmenter les impôts alors que les citoyens entendent le discours du gouvernement sur leur diminution.

**Mme Danielle Bousquet** en a attribué la responsabilité au désengagement de l'État, **Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** rappelant que les impôts locaux ne représentent que 0,6 % du PIB.

**Mme Claire Bernard** a insisté sur la nécessité de supprimer les doublons administratifs, l'État laissant subsister un échelon déconcentré à chaque fois qu'il décentralise. Le président Adrien Zeller, qui est un des plus zélé décentralisateur qui soit, propose qu'on supprime un échelon déconcentré à chaque fois qu'une compétence est dévolue aux collectivités locales.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente,** a remercié Mme Naïma Charaï et Mme Claire Bernard.

**Audition conjointe de Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, députée, présidente du conseil général de la Haute-Vienne, et de M. Gérard Dériot, sénateur, président du conseil général de l'Allier, membres de l'Assemblée des départements de France (ADF)**

*Réunion du mardi 24 octobre 2006*

**Présidence de Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente,** a souhaité la bienvenue à Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, députée, présidente du conseil général de la Haute-Vienne, et à M. Gérard Dériot, sénateur, président du conseil général de l'Allier, membres de l'Assemblée des départements de France (ADF).

Elle a rappelé que, lors de ses vœux, en janvier 2006, le Président de la République avait mis l'accent sur la progression nécessaire de la parité, d'une part dans les exécutifs régionaux et municipaux, d'autre part dans les intercommunalités, qui sont aujourd'hui de véritables lieux de pouvoir, mais qui comptent très peu de femmes. Il s'était également prononcé pour un renforcement des pénalités financières pour les partis qui ne respectent pas la parité de candidatures aux législatives. S'agissant des conseils généraux, la disposition actuellement à l'étude d'instituer un suppléant de sexe opposé permettrait d'éviter d'organiser des élections partielles, mais permettrait en outre, si l'on venait à appliquer la règle de non-cumul des mandats de faire entrer un nombre important de femmes dans les conseils généraux.

Aujourd'hui, il semble possible que le Sénat examine le texte avant la fin de l'année et l'Assemblée avant la fin de janvier 2007. C'est pourquoi la Délégation a jugé particulièrement intéressant d'entendre la position des représentants de l'ADF sur ces questions.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont,** après s'être réjouie de pouvoir s'exprimer devant la Délégation de l'Assemblée nationale après l'avoir fait devant celle du Sénat, a rappelé qu'elle était une départementaliste convaincue. Lorsqu'elle a été élue députée, c'est d'ailleurs le mandat de conseillère générale d'un canton plutôt difficile pour sa famille politique, et qu'elle exerçait depuis 1988, qu'elle a choisi de conserver, car il est propice à la politique de proximité, en ce qu'il touche à tous les aspects de la vie des citoyens. C'est d'ailleurs ce qui a été confirmé à la faveur des lois de décentralisation, même si les moyens nécessaires n'ont pas été engagés. On peut se réjouir que plus aucun parti ne remette aujourd'hui en cause cet échelon essentiel qu'est le département.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente,** l'interrogeant sur l'éventualité d'un changement de mode de scrutin des conseillers généraux, **Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a répondu qu'elle l'avait elle-même proposé à son parti.

Elle est convaincue que la loi sur la parité a joué un rôle désinhibant, y compris pour les scrutins auxquels elle ne s'applique pas. Ainsi, même si on est encore loin de l'objectif poursuivi, on est passé au sein des conseils généraux de 8,5 à 11 % de femmes. Lorsqu'elle a été élue conseillère générale pour la première fois en 1988, elle était la seule femme sur 42 conseillers généraux ; elles sont aujourd'hui cinq, ce qui est quand même un progrès permis, entre autres, par cette loi qui a joué un rôle de catalyseur.

Pour autant, il faut aujourd'hui aller plus loin.

Pour le conseiller général en zone rurale, le scrutin uninominal direct demeure pertinent, et le supprimer serait un coup porté à la démocratie, car les gens connaissent personnellement leur élu, qui est comptable de son action devant eux. En revanche, en zone urbaine, le lien est plus artificiel, et l'on pourrait donc recourir, sans que cela paraisse anticonstitutionnel, à un scrutin de liste qui permettrait une meilleure représentation des femmes. Cette idée semble préférable à celle d'un suppléant qui, prenant la place du titulaire (décédé, élu à une autre fonction, nommé ministre...), devrait encore faire la preuve de sa légitimité. Introduire une part de proportionnelle aurait la vertu de montrer que les femmes ont toute leur place à l'échelon départemental, qu'elles exercent une égalité de droits et de devoirs avec les hommes.

Mais les femmes doivent aussi cesser de considérer que la parité ne passe que par la proportionnelle : pourquoi auraient-elles peur du scrutin uninominal direct ?

La question de la place des femmes dans les exécutifs est également très importante. Au sein du conseil général de la Haute-Vienne, que préside Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, sur les cinq femmes conseillères générales, trois sur les quatre qui appartiennent à la majorité départementale exercent une vice-présidence ou une délégation (la quatrième y ayant renoncé pour raisons personnelles).

**M. Gérard Dériot** a souligné à son tour l'importance des départements et des conseillers généraux, qui sont chaque jour à l'écoute de toutes les familles. D'ailleurs, alors qu'à l'origine la loi de décentralisation du gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin avait prévu de donner certains pouvoirs aux régions, on s'est rapidement aperçu que cela ne marchait pas et que les conseils généraux étaient la seule collectivité de proximité de taille adaptée pour assumer ces missions, même si des divergences existent sur les moyens financiers nécessaires.

Mais il est vrai que le mode de scrutin rend difficile la parité au sein de ces assemblées. Alors que l'on comptait jusqu'alors, au sein du conseil général de l'Allier, une seule femme, appartenant plutôt à l'opposition départementale, quatre femmes ont été élues en 2001, deux de l'opposition et deux de la majorité, ces dernières se voyant aussitôt confier des vice-présidences – non pas dans le domaine social ou culturel, mais dans celui des routes et des bâtiments pour celle qui est devenue la première vice-présidente, et dans celui de l'agriculture et de l'environnement pour la seconde. Telle a été la volonté non seulement du président, mais de l'ensemble du conseil général, afin de bien montrer que tous les champs de compétences de l'institution sont naturellement ouverts aux élus. Par ailleurs, il est difficile pour une femme de mener de front un emploi et une vie familiale et conjugale. Pour leur part, les hommes n'ont pas à assumer deux journées comme le font les femmes.

Or, dans les conseils municipaux comme dans les conseils généraux, la présence de femmes fait changer l'état d'esprit général : elles apportent une autre manière de voir les choses, elles modifient l'ambiance, elles sont plus travailleuses que les hommes et les missions qui leur sont confiées sont souvent remplies plus à fond.

On peut aussi espérer que, grâce à leur exemple, davantage de femmes acceptent de se présenter car l'une des principales difficultés pour faire progresser la parité est le refus des femmes de s'engager dans une campagne, en particulier face au scrutin uninominal.

La proposition de Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont d'appliquer un scrutin proportionnel de liste paritaire dans les zones urbaines – car il n'y a que là qu'on puisse le faire – a été reprise par l'ADF. C'est en effet le seul moyen d'augmenter le nombre des femmes dans les conseils généraux. Le risque – qu'on ne retrouve pas au Sénat car le nombre des élus y est bien plus important – étant toutefois de faire apparaître au sein des assemblées plusieurs légitimités, un clivage entre élus de liste et élus individuels.

Au sein des exécutifs, imposer une plus forte présence des femmes relève surtout de la volonté des élus, en particulier du président, de donner une orientation nouvelle.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a souligné qu'il était facile d'identifier les cantons ruraux et urbains et que l'on pourrait diriger les élus à la proportionnelle vers les intercommunalités. À Metz, le fait que, sur les quatre conseillers généraux, un seul siège à la communauté d'agglomération, parce qu'il est aussi conseiller municipal, peut poser problème.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a jugé qu'il pouvait aussi y avoir des difficultés dans le cas où le conseiller général d'une ville n'était pas de la même couleur politique que la municipalité, car le conseiller général urbain est le plus souvent interpellé sur des questions qui relèvent de la gestion communale.

Elle a considéré que l'application des pénalités aux partis politiques pour non-respect de la parité pourrait être étendue aux conseils généraux.

**M. Gérard Dériot** a répondu que le fait que les conseillers généraux soient très souvent élus sans étiquette politique y faisait obstacle. Ainsi, au sein du conseil général de l'Allier, trois élus seulement sur les dix-huit de la majorité départementale appartiennent à un parti.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a observé qu'il en était de même en Moselle et que l'application du scrutin de liste en ville pourrait politiser les conseils généraux.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a estimé que, dans la mesure où chaque élu a sa propre légitimité, et où il n'a jamais été en concurrence avec un autre conseiller général, il fallait s'efforcer de faire naître une conscience départementale au sein de cette assemblée.

**M. Gérard Dériot** a relevé qu'il était difficile d'en exercer la présidence, chaque conseiller ayant été élu sur son propre nom et pouvant demander à tout moment au président qui l'avait fait roi : on est donc obligé de négocier sans cesse. Mais, peut-être justement pour cette raison, on peut mieux, lorsqu'on parvient à rassembler les gens, faire passer l'esprit départemental.

À **Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, qui l'interrogeait sur le nombre de femmes présidentes de conseils généraux, **Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a répondu qu'il y en avait trois : Anne d'Ornano dans le Calvados, Nassimah Dindar à la Réunion et elle-même en Haute-Vienne. À l'opposé, trois conseils généraux ne comptent encore aucune femme : l'Ardèche, les Hautes-Alpes et Mayotte.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a insisté sur le fait qu'il n'était pas facile de féminiser les conseils généraux et que, si l'application d'un scrutin proportionnel pour les villes paraît une bonne solution, on pouvait en effet craindre qu'elle n'aboutisse à une politisation que craignent les présidents des conseils généraux.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a répondu qu'il y avait déjà une opposition au sein de ces assemblées, mais qu'elle était souvent moins politique que territoriale, entre la logique des élus ruraux et celle des élus urbains, qui sont des sortes de super-conseillers municipaux.

**M. Gérard Dériot** a souligné, au-delà de la solution du scrutin de liste, la nécessité de vaincre l'appréhension des femmes à affronter le scrutin uninominal.

**Mme Danielle Bousquet** a jugé que l'on gagnerait beaucoup en efficacité en appliquant le principe de non-cumul des mandats.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente,** a observé que cela figurait dans le programme du parti socialiste, mais pas dans celui de l'UMP.

**M. Gérard Dériot** a fait état des difficultés qu'il avait rencontrées pour faire entrer des femmes au sein du conseil municipal de sa commune de 1 600 habitants : quand il a été élu, en 1977, pas une seule n'avait accepté. En 1995, sur les quatre qui figuraient sur la liste, deux seulement avaient été élues, mais elles ont exercé leur mandat et fait ainsi évoluer les mentalités : aujourd'hui on compte 8 femmes sur 19 conseillers municipaux. Dans le département aussi, il y a une évolution assez rapide : en 1977, quatre communes seulement sur 320 avaient une femme comme maire ; il y en a aujourd'hui 46. La valeur de l'exemple est ici très importante.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a estimé que la loi sur la parité avait fait sauter des verrous.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente,** a souligné que les conseillères municipales constituaient un bon vivier pour les conseils généraux.

**Mme Danielle Bousquet** a regretté qu'un grand nombre de femmes, en particulier dans les petites communes, annoncent aujourd'hui qu'« on ne les y reprendra plus » à l'occasion du renouvellement des équipes en 2008.

**M. Gérard Dériot** a répondu qu'il en allait toujours ainsi à un an des municipales, pour les femmes comme pour les hommes, mais qu'au dernier moment presque tout le monde décidait de rester.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a rappelé combien l'exercice des mandats locaux était lourd, en particulier pour les femmes qui, très exigeantes avec elles-mêmes, avaient à cœur de les assumer pleinement.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente,** a souligné que, sur le plan financier tout au moins, les conseillères ne rencontraient plus de difficultés particulières, grâce aux indemnités des conseils généraux, des conseils régionaux et des assemblées parlementaires.

**M. Gérard Dériot** a objecté que cela ne répondait pas aux questions d'organisation matérielle.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a ajouté qu'elle avait dû faire le choix de travailler à mi-temps quand elle avait été élue conseillère générale et que, si elle n'était pas devenue parlementaire, cela aurait été susceptible de lui poser de véritables difficultés au moment de la retraite.

**M. Gérard Dériot** a indiqué que, lorsqu'il était devenu président du conseil général il avait dû continuer à travailler tôt le matin dans son laboratoire d'analyses médicales, avant de se rendre au conseil général.

On parle beaucoup du statut de l'élu : s'il peut en effet régler les problèmes des fonctionnaires et d'un certain nombre de salariés, il ne répondra jamais aux difficultés des professionnels libéraux, qui, à l'issue de leur mandat, se retrouvent sans rien s'ils ont cédé leur activité après leur élection. On voit bien aujourd'hui qu'il est de plus en plus difficile de trouver des candidats dans ces professions.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente,** a remercié Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont et M. Gérard Dériot.



**Audition de Mme Jacqueline Gourault, sénatrice de Loir-et-Cher, vice-présidente de l'Association des maires de France (AMF), accompagnée de M. Alexandre Touzet, chargé de mission des relations avec le Parlement et de Mme Julie Roussel, chargée d'études dans le département administration et gestion locale**

*Réunion du mardi 14 novembre 2006*

**Présidence de Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a indiqué que la Délégation avait souhaité entendre Mme Jacqueline Gourault, principalement en sa qualité de vice-présidente de l'Association des maires de France, à propos de l'éventuel examen du projet de loi sur la parité promis par le Président de la République en janvier 2006.

L'Observatoire de la parité a dressé, en 2005, le bilan de toutes les élections intervenues depuis 2001, c'est-à-dire après l'adoption de la loi sur la parité du 6 juin 2000. Il en ressort que les élections au scrutin de liste – européennes, régionales, municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants –, avec alternance stricte d'hommes et de femmes, donnent de bons résultats mais que le problème se pose toujours pour les élections uninominales, législatives et cantonales. Pour les élections au Sénat, nombre de femmes élues en 2001 ne le seront plus en 2010, depuis la modification législative intervenue en 2003, qui a constitué un retour en arrière et un recul de la parité.

L'Observatoire de la parité a également préconisé de légiférer sur les exécutifs locaux, au moins temporairement, car ils ne suivent pas le mouvement paritaire. Les femmes seraient-elles moins douées que les hommes pour occuper les fonctions d'adjointe au maire ?

Une autre suggestion de l'Observatoire ne figure malheureusement pas dans le projet de loi : la parité dans les intercommunalités, alors que la plupart d'entre elles sont particulièrement en retard, surtout les petites communautés de communes.

Il est aussi proposé dans le texte que les conseillers généraux aient un suppléant de sexe opposé et que les pénalités appliquées aux partis politiques soient alourdies.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, a estimé que Mme Jacqueline Gourault, en ses qualités de femme, de vice-présidente de l'AMF, de sénatrice et de vice-présidente d'une communauté de communes, avait toutes les compétences pour éclairer la Délégation sur la problématique de la parité. Elle a appelé les femmes à se montrer vigilantes, faute de quoi la France risque de faire marche arrière.

**Mme Jacqueline Gourault** a dit vouloir témoigner de son expérience de femme ayant eu la chance de réussir dans un système politique alors dépourvu de loi sur la parité. C'est une femme maire qui lui a mis le pied à l'étrier en lui demandant de figurer sur sa liste puis de lui succéder, ce qui met à mal l'idée que les femmes n'aident pas les femmes. En 2001, elle a été élue au Sénat – au scrutin uninominal, son département ne comptant que deux sénateurs –, après avoir été battue trois fois aux élections législatives. Elle était l'une des deux seules femmes élues en 2001 au scrutin uninominal.

Quoique ne passant pas pour une suffragette, elle considère qu'étant donné le faible nombre de femmes dans la vie politique, il est nécessaire de leur en faciliter l'entrée, notamment en instaurant la parité dans les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants.

Elle a signalé que l'AMF, au sein de laquelle elle exerce les fonctions de première vice-présidente et de présidente de la commission intercommunalité, était désormais l'association des communes mais aussi des intercommunalités. Un rapprochement a du reste été intelligemment initié, depuis deux ans, entre l'AMF et l'Assemblée des communautés de France (ADCF), sous l'égide de leurs présidents respectifs, M. Jacques Péliissard et M. Marc Censi.

Si le projet de loi ne prévoit aucune mesure concernant les intercommunalités, c'est que, au-delà, se pose le problème complexe et sensible de la légitimité de la représentation intercommunale, c'est-à-dire du mode de scrutin. Même si 89 % du territoire national est couvert par les intercommunalités, la carte doit être achevée, en surface mais aussi en qualité, certains périmètres ne correspondant pas aux réalités des bassins de vie. Tant que le processus est en cours, il serait dangereux de toucher au mode de scrutin, mais une réforme de la représentation intercommunale sera, à terme, incontournable.

Mme Jacqueline Gourault s'est déclarée personnellement favorable à une élection au scrutin direct des conseillers communautaires, liée à l'élection municipale, commune et intercommunalité ne formant pas deux niveaux de collectivités mais un couple. Une enquête menée récemment parmi les membres de la Fédération des élus démocrates montre que les maires pourraient être intéressés par cette formule, qui préserve le choix communal et le choix intercommunal. Dans le système actuel, il serait difficile d'intégrer la problématique paritaire, d'autant que la plupart des communautés de communes comprennent des collectivités de moins de 3 500 habitants. Il faudrait profiter d'une réforme du mode de scrutin intercommunal, qui ne pourrait cependant intervenir avant 2014.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a observé que la plupart des communes désignent des hommes pour les représenter dans les conseils communautaires, sauf lorsque le maire est une femme.

**Mme Jacqueline Gourault** a approuvé l'idée de la suppléance pour les élections cantonales, qui réglerait un problème institutionnel en évitant la multiplication des élections partielles et qui serait favorable à la parité, titulaire et suppléant étant de sexe opposé.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a regretté que, aux termes du projet de loi, le suppléant d'un conseiller général ne puisse remplacer le titulaire qu'en cas de décès et non en cas de démission pour cause de cumul de mandats. Elle a indiqué qu'elle souhaitait déposer un amendement sur ce point.

**Mme Jacqueline Gourault** a signalé qu'entre 1999 et 2001, trois élections avaient dû être organisées dans son propre canton.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a rappelé que, à peine élue députée, elle avait repris une proposition de loi de son prédécesseur tendant à instituer des suppléants pour les conseillers généraux mais que les ministres de l'intérieur successifs, MM. Jean-Pierre Chevènement, Daniel Vaillant et Nicolas Sarkozy, lui avaient invariablement répondu que le nombre d'élections partielles était faible.

Elle a ajouté que, plus généralement, la réflexion sur la parité devait être intégrée à celle concernant l'organisation des institutions.

**Mme Jacqueline Gourault** a demandé si le projet de loi, dont l'examen par le Sénat était prévu pour le 14 décembre, avait une chance d'être voté par l'Assemblée nationale.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a indiqué qu'elle se battrait pour son examen et son adoption, pour éviter que, comme pour le droit de vote des femmes avant-guerre, la mesure soit adoptée seulement au Sénat. Elle a confié que le Premier ministre devrait recevoir les bureaux des Délégations aux droits des femmes du Sénat et de l'Assemblée le 28 novembre prochain et qu'elle attendait de lui qu'il s'engage publiquement à ce que le texte soit voté avant la fin de la législature, ce qui supposerait un examen par l'Assemblée nationale dès la rentrée de janvier.

**Mme Anne-Marie Comparini** s'est inquiétée que le programme de la commission des lois comporte trois dossiers mais pas celui de la parité.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a déploré que le Sénat ait tout d'abord prévu de n'examiner le projet de loi qu'en janvier ou février, ce qui aurait rendu matériellement impossible son adoption définitive. Elle a répété qu'elle demanderait officiellement au Premier ministre, le 28 novembre, les dates précises de discussion devant le Sénat et l'Assemblée nationale.

**Mme Jacqueline Gourault** a jugé qu'un renoncement serait dommageable politiquement, d'autant que personne ne s'oppose à ce texte, si ce n'est à la mesure d'alourdissement des pénalités.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a précisé que celle-ci ne s'appliquerait pas pour 2007, non pas, contrairement à ce que prétendent certains, parce que les investitures sont déjà données, mais parce que l'UMP n'a désigné que 30 % de candidates. Ne pas dire la vérité serait s'exposer à ce qu'elle revienne comme un boomerang. Les députées socialistes, en 1997, avaient afflué à l'Assemblée parce que les hommes qui ne se représentaient pas avaient été remplacés par des femmes. Pourquoi l'UMP ne ferait-elle pas de même ? Si cette habitude se prenait, cela enclencherait un processus.

**Mme Jacqueline Gourault** lui ayant demandé de la tenir au courant du calendrier de l'examen du texte dans les deux assemblées, **Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a répondu qu'elle communiquerait l'information à la presse en sortant du bureau du Premier ministre.

**Mme Jacqueline Gourault** a souligné que, dans les très petites communes de son département, beaucoup de femmes avaient été élues sans contrainte législative, mais que l'exemple de la loi pour les communes de 3 500 habitants avait constitué une locomotive en aidant les femmes à oser se porter candidates. Les femmes ont toujours joué un grand rôle dans la vie associative rurale, les caisses d'allocations familiales, les syndicats de jeunes agriculteurs, les fédérations de familles rurales ; beaucoup de celles qui ont été formées dans ces structures occupent désormais des responsabilités municipales. Mais il ne faut pas en tirer la conséquence que légiférer est inutile.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a rappelé que M. Philippe Séguin, président du RPR lors des élections régionales de 1998, avait placé 30 % de femmes sur les

listes et avait prédit que cela enclencherait un processus. Mais le recul de 2003, avec la modification législative de l'élection des sénateurs, a porté un coup dur à ce processus. Qui plus est, en 2002, l'UMP, forte de ses 363 députés, avait projeté de rendre tous les scrutins uninominaux, ce qui aurait condamné la parité. Il est donc important de se mobiliser pour continuer à faire progresser la parité.

**Audition de Mme Marie-Cécile Moreau,  
présidente de l'Association des femmes de carrières juridiques**

*Réunion du mardi 21 novembre 2006*

**Présidence de Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a souhaité la bienvenue à Mme Marie-Cécile Moreau, présidente de l'Association des femmes de carrières juridiques et lui a demandé d'exposer sa position à propos du projet de loi sur la parité.

**Mme Marie-Cécile Moreau** a tout d'abord tenu à préciser que le projet de loi qui doit être examiné en conseil des ministres, le 28 novembre 2006, n'est toujours pas en circulation. Elle s'exprimera donc, sauf à revenir après cette date, à partir de l'avant-projet de juillet 2006.

Elle a commencé par définir la parité, avec son domaine et son utilité. Le domaine de la parité est général. La parité doit s'appliquer à tous les domaines de la vie familiale, professionnelle et politique. C'est si vrai que, selon l'exposé des motifs de la révision constitutionnelle de 1999, la parité ne se limite pas au domaine politique, mais doit s'appliquer à tous les autres domaines. Les engagements internationaux de la France vont dans le même sens. Il ne pourrait en aller autrement dans la mesure où tous les domaines sont interdépendants.

Si l'accent a été mis sur le domaine politique, c'est parce qu'au moment où le terme de « parité » apparaît, au début des années 90, il accusait un grave retard. L'idée prévalait à l'époque que de l'égalité en matière politique découlerait l'égalité dans les autres domaines.

Le terme de parité est un synonyme de celui d'égalité, mais avec un plus : c'est une égalité concrète. Lorsque le mot est apparu au sein du Conseil de l'Europe, l'opinion et toutes les associations de femmes avaient compris à quel point l'égalité formelle et abstraite restait à concrétiser.

La parité est une égalité concrète de droits et d'obligations, pouvant être assortie de contraintes et (ou) de sanctions. La parité, ainsi définie, peut s'appliquer à tous les domaines, y compris à la vie familiale. La loi sur l'autorité parentale a ainsi été modifiée en 2002, pour devenir l'autorité parentale conjointe, qui est un ensemble de droits et de devoirs. Il faut regretter que la notion d'obligation soit trop souvent oubliée. Il n'aurait peut-être pas été autant reproché aux femmes, en politique, de vouloir prendre des places aux hommes, si l'élément d'obligation avait été davantage avancé.

Pourquoi la parité ? La parité est un progrès démocratique qui permet d'échapper à l'universalisme abstrait et où hommes et femmes apportent ce qu'ils sont capables de donner à leur pays, à leur famille, aujourd'hui et pour demain. C'est aussi la revendication par les femmes de leur part de responsabilité dans l'avenir de leur famille, de leur pays, du monde.

C'est dans ce cadre que doit être replacé l'avant-projet de loi sur la parité, qui, en quatre articles, ne résout que peu de questions. Les trois premiers articles réforment le code général des collectivités territoriales (CGCT), qui vient déjà d'être remanié. Ce texte est un

monument : la partie législative compte quelque six mille articles, et la partie réglementaire à peu près autant. Sa lecture ne permet pas une compréhension globale facile.

L'article L. 1111-1 du CGCT dispose que les « communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus ». Il serait peut-être envisageable d'ajouter à ce premier alinéa, un second stipulant que « le principe de parité doit être respecté ». Ainsi l'ensemble des très nombreuses dispositions qui suivent seraient « chapeautées ».

L'ajout de ce deuxième alinéa à l'article L. 1111-1 du CGCT ne devrait pas être jugé contraire à la liberté de s'administrer des collectivités visées par le premier alinéa. Le risque d'inconstitutionnalité paraît pouvoir être écarté, si, d'aventure, il devait être évoqué. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est en effet suffisamment souple, dans le domaine politique.

Sur les pénalités financières, Mme Marie-Cécile Moreau a regretté, une nouvelle fois, l'utilisation de ce terme, inadéquat. Il convient de parler de « modalités » ou mieux de « modulations » financières, comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision du 30 mai 2000.

De surcroît, elle s'est interrogée sur le risque que soit soulevée une atteinte aux dispositions du premier alinéa de l'article 4 de la Constitution, selon lequel « les partis se forment et exercent leur activité librement ». Si la modulation diminue de nouveau (des trois quarts, selon l'avant-projet), le financement public alloué aux partis qui ne respectent pas la parité aux législatives pourrait, pour le coup, être tenu pour une pénalité discutable.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a remercié Mme Marie-Cécile Moreau pour son intervention.

**Audition de MM. Daniel Nouaille, vice-président,  
et Nicolas Portier, délégué général,  
de l'Assemblée des communautés de France (ADCF)**

*Réunion du mardi 5 décembre 2006*

**Présidence de Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a souhaité la bienvenue à MM. Daniel Nouaille, vice-président, Nicolas Portier, délégué général, et Emmanuel Duru, responsable juridique de l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Elle a souhaité connaître leurs observations sur le projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, qui sera examiné par le Sénat en première lecture le 14 décembre prochain. Bien que le texte ne comporte aucune disposition concernant les intercommunalités, elle a souhaité qu'ils dressent un bilan de la parité au sein de celles-ci et qu'ils fassent part de leurs propositions.

**M. Daniel Nouaille** a rappelé qu'il était président de la communauté de communes du Val de Vienne, située en Haute-Vienne, et maire d'une commune de 5 800 habitants, celle d'Aixe-sur-Vienne. La logique de parité y a été poussée jusqu'au bout, il y a six ans, puisque des femmes y ont été élues première et troisième adjointes.

La situation est plus complexe au sein des communautés des communes, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de parité dans un grand nombre de petites communes, surtout rurales. Il manque peut-être de candidates, mais il faut reconnaître que rien n'est fait pour les attirer vers cette fonction. Cela étant, la situation évolue, et les femmes seront sans doute plus présentes sur les prochaines listes.

Les communes de plus de 3 500 habitants devant respecter le principe de parité, un texte devrait imposer une représentation paritaire de ces communes au conseil communautaire.

Quant aux communes de moins de 3 500 habitants, il faudrait fixer une obligation de résultats – 10, 20 ou 30 % de femmes – ce qui obligerait les têtes de listes – hommes ou femmes – à un effort de représentativité.

M. Daniel Nouaille a rappelé que l'ADCF a souhaité officiellement que les intercommunalités ne soient pas exclues de la loi. Celles-ci sont de plus en plus des lieux de pouvoir, notamment en zone rurale. Elles s'occupent de projets importants, tels que la petite enfance, le tri des déchets, l'eau ou les loisirs. Les femmes sont souvent porteuses de projets forts, et leur regard est une source de richesse pour les communautés de communes.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, l'ayant interrogé sur la place du conseiller général d'un canton rural au sein de la communauté de communes, **M. Daniel Nouaille** a répondu qu'il était simplement le délégué communautaire de sa propre commune. Les maires regretteraient du reste que la communauté de communes prenne localement beaucoup plus d'importance que le conseil général sans que ne soit clarifié le rôle respectif du conseiller général et du président de communauté. Cependant la communauté de communes, porteuse de nombreux projets et nouveaux services, est

progressivement reconnue par la population, comme en témoignent les sondages réalisés par l'ADCF avec l'IFOP. Aujourd'hui, le conseil général ne porte plus de projet lourd comme en porte la communauté de communes ou la communauté d'agglomération.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a jugé nécessaire de se pencher sur cette question, ce qu'a approuvé **Mme Danielle Bousquet**, pour qui l'empilement des structures est source de confusion.

**M. Daniel Nouaille** a confirmé que les maires souhaitaient aujourd'hui une clarification des compétences et de l'organisation.

**Mme Danielle Bousquet** a observé que le conseiller général, en territoire rural, ne connaît pas de problème d'identification, car il est porteur de projets structurants pour le canton. Il en va différemment dans les villes où il n'a pas de rôle propre et identifié. Les territoires pertinents sont devenus les intercommunalités. Or, aujourd'hui, le découpage des intercommunalités ne correspond pas forcément à celui des cantons, ce qui devrait conduire à un redécoupage des cantons.

S'agissant des conseillers intercommunaux, elle a estimé que la loi devrait prévoir leur désignation par liste paritaire, bloquée ou non. Il n'est cependant pas certain qu'une loi ordinaire suffise : peut-être une loi organique serait-elle nécessaire.

**M. Nicolas Portier** a indiqué qu'un simple amendement à une loi ordinaire suffirait, et précisé que l'ADCF privilégiait une obligation de résultats à un système de listes bloquées pour la désignation des conseillers communautaires par les conseils municipaux des villes de plus de 3 500 habitants.

**M. Daniel Nouaille** a considéré qu'il serait logique d'étendre l'obligation de parité, déjà prévue pour les communes de plus de 3 500 habitants, à certaines communes de moins de 3 500 habitants.

**Mme Danielle Bousquet** s'étant interrogée sur l'opportunité d'abaisser ce seuil à 2 500 habitants, **M. Daniel Nouaille** a observé que ce seuil avait déjà été abaissé dans d'autres domaines.

**MM. Daniel Nouaille et Nicolas Portier** ont rappelé que le Bureau de l'ADCF s'était montré favorable à l'abaissement du seuil de 3 500 à 2 500, voire 2 000 habitants, et à une désignation des élus communautaires dès le scrutin municipal, avec application du principe de parité, pour les communes à scrutin de liste. **M. Nicolas Portier** a proposé à la Délégation de lui envoyer une cartographie des communes de moins de 3 500 à 2 000 habitants dans les agglomérations.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente** a observé que, dans les petites communes, les deux postes de conseillers communautaires étaient souvent occupés par des hommes et elle a rappelé qu'elle avait demandé que la parité soit respectée, dès lors que l'on désignait deux conseillers communautaires.

**M. Nicolas Portier** ayant soulevé l'hypothèse de l'absence de femmes au conseil municipal, **Mme Danielle Bousquet** a noté qu'aucune étude n'avait été réalisée sur ce sujet.

**MM. Daniel Nouaille et Nicolas Portier** ont alors signalé qu'un problème se posait pour les communes sans liste municipale, les électeurs ne pouvant être contraints de

voter pour une femme, ce qu'a confirmé **Mme Danielle Bousquet**, convaincue qu'il faudrait réformer le mode de scrutin dans ces communes.

S'agissant des relations avec le conseil général, **M. Nicolas Portier** a signalé que M. Marc Censi, président de l'ADCF, avait suggéré l'idée qu'à terme les présidents de communautés siègent de droit au sein des assemblées départementales et y assurent la représentation territoriale.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a estimé que l'hypothèse envisagée par le président de l'ADCF conduirait à une transformation totale du conseil général, voire à une remise en cause de son existence.

**M. Daniel Nouaille** a estimé que beaucoup d'élus souhaitent que la communauté de communes reste un lieu de consensus, d'échange, et ne devienne pas un lieu d'affrontement. Cela étant, il faut bien définir les compétences.

**Mme Danielle Bousquet** s'est alors demandé comment l'on pouvait considérer l'intercommunalité comme étant, en soi, un lieu de consensus, et comment des projets ayant, au niveau communal, une forte teneur politique pouvaient devenir apolitiques au niveau intercommunal ?

**M. Nicolas Portier** a relevé que 28 % des présidents de communautés s'inquiétaient des tensions qui pourraient survenir lors des prochaines élections municipales au sujet de l'intercommunalité, d'après une enquête conduite par l'ADCF durant l'été 2006 auprès de 900 présidents. La majorité des présidents considèrent que les relations entre communes sont plutôt en voie d'amélioration. Il n'est en effet pas illégitime que des élus de toutes sensibilités s'entendent sur la recherche de l'intérêt général sur un territoire sur lequel ils ne sont pas en compétition.

**Mme Danielle Bousquet** a objecté que l'intérêt général, dans l'absolu, n'existait pas, puisqu'il était forcément lié à une orientation politique.

**M. Nicolas Portier** a répondu que des élus pouvaient se mettre d'accord sur des projets qui ne relèvent pas du domaine de la concurrence politique. En revanche, des difficultés spécifiques sont parfois constatées lorsque les communes accordent des sièges à l'opposition au sein du conseil communautaire. Les clivages politiques internes aux communes se superposent aux discussions entre communes. Ce qui peut être source d'un certain brouillage d'autant que les Français identifient mal ces différentes structures et leurs champs de compétence. Surtout, le sondage ADCF-IFOP a montré que les Français s'estiment très mal informés, notamment au niveau de l'intercommunalité. Ils souhaitent en savoir beaucoup plus.

**Mme Danielle Bousquet** s'est demandé si la confusion politique entre la position défendue au niveau municipal et celle adoptée au niveau intercommunal ne contribuait pas à développer ce sentiment de manque d'information, ou de manque de transparence.

**M. Nicolas Portier** a fait état du sondage réalisé par l'IFOP pour le compte de l'ADCF et qui montre que les Français sont très favorables à ce que des maires s'unissent, surtout s'agissant des petites communes, même si le système peut s'en trouver compliqué. 88 % des Français considèrent que l'intercommunalité est une « bonne chose » pour leur commune.

**Mme Danielle Bousquet** lui ayant demandé son avis sur les pays, **M. Daniel Nouaille** a répondu que ceux-ci représentaient, aux yeux des maires, un échelon supplémentaire, aux procédures lourdes et longues.

**M. Nicolas Portier** a évoqué le double risque de l'institutionnalisation des pays et de la gestion de subventions, voire de fonds globalisés, par des structures d'animations transformées en lieux de pouvoir. Il a rappelé que l'ADCF soutient toutefois la politique des pays dès lors qu'elle s'appuie sur un réseau de communautés et en reste à une contractualisation directe des communautés. Il est très clair qu'un certain nombre de communautés n'ont pas la taille suffisante pour répondre seules aux compétences théoriques qu'elles sont censées assumer comme le développement économique, ce qui pose la question de l'élargissement des périmètres des communautés. Plus d'un tiers, en effet, comptent moins de 5 000 habitants ; si cela suffit pour gérer une petite zone d'activité, seul le bassin d'emploi peut permettre d'animer une stratégie de développement économique.

**Audition de M. Guy Carcassonne, professeur de droit public  
à l'Université de Paris X**

*Réunion du mardi 12 décembre 2006*

**Présidence de Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a souhaité la bienvenue au professeur Guy Carcassonne. Se souvenant l'avoir déjà interrogé, dans la toute première année de son mandat de députée, à propos de la première loi sur la parité, elle lui a demandé son sentiment sur le nouveau projet de loi présenté par le Gouvernement, qui doit venir en discussion devant le Sénat dans quelques jours, puis devant l'Assemblée en janvier 2007.

**M. Guy Carcassonne**, après avoir rappelé qu'il a toujours été, pour sa part, très favorable à la parité et à sa traduction dans la Constitution, s'est dit fort peu séduit par le projet de loi, qui manque selon lui de cohérence et d'imagination, et pourrait en outre soulever quelques difficultés constitutionnelles.

L'extension de la parité aux exécutifs des assemblées délibérantes n'est pas en soi contraire à la Constitution : elle porte certes atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, mais cela peut être justifié par la nécessité de satisfaire un autre principe à valeur également constitutionnelle, celui de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Toutefois, les objections que l'on peut émettre au principe paritaire prennent d'autant plus de vigueur que l'on restreint l'aréopage auquel l'appliquer. Ainsi s'il est aisé, au sein d'un conseil municipal ou régional comptant plusieurs dizaines de personnes, de concilier l'équilibre des sexes et le choix de personnes compétentes, l'exercice est plus délicat, pour ne pas dire vain, lorsqu'il s'agit de désigner une poignée de responsables. Imagine-t-on qu'un Parlement, au moment d'accorder – ou non – sa confiance au Gouvernement, voie son vote contraint par tel ou tel critère ?

Quant à l'idée d'obliger chaque candidat aux élections cantonales à se doter d'un suppléant de sexe opposé, elle pouvait se concevoir lorsqu'il n'existait aucune disposition visant à favoriser la parité, mais dès lors que tel n'est plus le cas, elle apparaît incohérente, vaine et choquante. Incohérente, car aucune raison valable ne justifie qu'on l'adopte pour les seuls conseillers généraux, sans l'étendre aux députés et à ceux des sénateurs qui sont élus au scrutin uninominal. Vaine et choquante, car elle revient à tabler sur la mort précoce d'un nombre suffisant de conseillers généraux pour faire accéder une moitié de femmes aux assemblées départementales.

M. Guy Carcassonne s'est dit attaché à la liberté des formations politiques et à l'universalité de la citoyenneté. En conséquence, il a estimé qu'il ne voyait pas de raisons de principe qui pourraient empêcher la constitution d'un parti composé exclusivement d'hommes ou exclusivement de femmes.

Il ne faut pas mélanger les sujets, car cela ne fait qu'introduire de la confusion dans une législation qui, par ailleurs, est restée plutôt cohérente jusqu'à présent. Le Parlement a su moderniser, par des lois successives, les élections législatives, municipales, régionales, européennes. Un seul scrutin ne l'a jamais été : le scrutin cantonal. Lorsqu'il aura enfin été

réformé, sans doute le scrutin de liste sera-t-il en vigueur au moins pour la représentation des zones urbaines, et la parité alors pourra s'y appliquer aisément.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a également estimé qu'une réflexion serait nécessaire sur l'articulation entre département et intercommunalité. Elle a regretté que le projet de loi fasse l'impasse sur la représentation des femmes dans les intercommunalités.

Poursuivant son propos, **M. Guy Carcassonne** a jugé que le troisième point du projet de loi, à savoir l'alourdissement des sanctions financières en cas de non-respect des dispositions relatives aux élections législatives, était d'une platitude consternante. Il reste fidèle, pour sa part, à la proposition qu'il avait faite dès le début, et qui consiste à faire financer la vertu par le vice, en redistribuant entre les partis respectant la parité le produit des sanctions financières imposées à ceux qui ne la respectent pas. L'efficacité du dispositif en serait assurément renforcée, car si un grand parti peut envisager avec philosophie de voir sa subvention réduite de quelques millions d'euros, il lui sera beaucoup plus pénible, en revanche, que cette somme bénéficie à ses adversaires directs. Une telle solution, en outre, présenterait l'avantage de ne poser aucun problème constitutionnel.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a souhaité connaître son avis sur l'amendement de Madame Gisèle Gautier, rejeté par le Sénat en première lecture, tendant à réserver une dotation complémentaire aux partis comptant au moins un tiers de femmes parmi les membres du Parlement.

**M. Guy Carcassonne** s'y est déclaré favorable, avant de préciser que la redistribution du produit des sanctions financières pouvait s'opérer selon deux critères différents, éventuellement combinés. Le premier est le nombre respectif de candidats de chaque sexe, mais sa préférence personnelle va au second, plus incitatif selon lui, et qui est le nombre respectif de femmes et d'hommes effectivement élus – c'est-à-dire investis dans des circonscriptions leur offrant une chance raisonnable de l'être. Selon sa proposition, le produit des pénalités alimenterait une « cagnotte » qui serait distribuée à ceux des partis qui se rapprochent le plus de la parité (par exemple comptant de 35 à 40 % de femmes) au prorata du nombre de leurs élus.

Les grands partis n'étant pas forcément les plus vertueux en la matière, il ne sera pas forcément aisé de trouver une majorité pour adopter cette disposition, mais si un amendement en ce sens était présenté, il leur serait difficile de s'y opposer autrement qu'en excipant de leur propre turpitude...

**Mme Danielle Bousquet** a jugé difficilement justifiable, vis-à-vis des citoyens, que le dispositif qui sera voté ne s'applique pas dès les élections de 2007, mais seulement dans cinq ans.

À **M. Patrick Delnatte** qui rappelait le « principe républicain » selon lequel on ne modifie pas les règles applicables à un scrutin à moins d'un an d'une élection, **M. Guy Carcassonne** a fait observer que la loi du 11 mars 1988 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales s'est appliquée dès le premier tour de l'élection présidentielle qui s'est tenue le mois suivant. Rien ne s'oppose donc à ce qu'une loi promulguée en février ou mars 2007 s'applique aux élections législatives du mois de juin qui suit, et ce d'autant moins qu'il ne s'agirait pas d'édicter de nouvelles règles, mais de répartir autrement le produit des sanctions financières encourues pour avoir délibérément enfreint celles en vigueur. Au cas où l'on y renoncerait, mieux vaudrait, en toute hypothèse, écrire « à

compter du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale », de façon à couvrir l'hypothèse d'élections anticipées.

**M. Patrick Delnatte** a dit douter que le Conseil constitutionnel accepte une application de cette disposition dès juin 2007, dans la mesure où les partis ont déjà désigné leurs candidats, ou l'auront fait lorsque la loi sera votée – si elle l'est.

**M. Guy Carcassonne** s'est dit convaincu du contraire : il ne s'agit pas de modifier les modalités d'attribution des subventions aux partis, mais l'utilisation des pénalités encourues pour non-respect d'une règle qui, elle, n'aura pas changé. Au demeurant, le plus probable est qu'il ne se trouvera ni soixante députés ni soixante sénateurs pour déférer la loi au Conseil constitutionnel.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a considéré que les états-majors des partis sous-estimaient l'impact, sur l'électorat, des mesures relatives à la parité.

Revenant sur l'élection des conseils généraux, **M. Patrick Delnatte** a souligné que l'évolution envisagée par M. Guy Carcassonne reviendrait à créer deux catégories d'élus départementaux, représentant respectivement les zones urbaines et rurales.

**M. Guy Carcassonne** a répondu qu'il s'agissait seulement d'une possibilité parmi d'autres.

**M. Patrick Delnatte** a estimé qu'il valait mieux repenser au préalable l'architecture des différents niveaux d'administration – commune, intercommunalité, département, région – avant de réformer le mode de scrutin cantonal.

**M. Guy Carcassonne** a dit craindre qu'en pareil cas, l'on ne s'engage dans des querelles byzantines pour plusieurs siècles. Le conseil général date de 1790 ; il faut, s'il doit mourir, le laisser mourir de sa belle mort. La révision constitutionnelle de 2003 comporte à ce titre un potentiel d'évolution considérable, et encore inexploité. On peut très bien imaginer qu'en Alsace, par exemple, les deux conseils généraux se fondent dans le conseil régional ; dans d'autres régions, en revanche, l'échelon départemental a gardé une vraie pertinence, et se maintiendra sans doute. Pourquoi la même architecture devrait-elle prévaloir partout ? Mieux vaut moderniser le mode de scrutin sans attendre, car il est anachronique et indigne, ainsi qu'en témoignent à la fois la faiblesse des taux de participation et le nombre anormalement élevé de présidents de conseils généraux élus au bénéfice de l'âge.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a estimé nécessaire que la parité soit étendue aux intercommunalités, où les femmes sont actuellement très sous-représentées : à la dernière réunion à laquelle elle ait assisté, elles étaient 10 sur 150 ! Par ailleurs, l'articulation entre intercommunalité et département est très insuffisante. Ainsi comment doit se situer le président du conseil général par rapport à la communauté de communes ?

**M. Patrick Delnatte** a plaidé pour l'élection des instances intercommunales au suffrage universel.

**Mme Danielle Bousquet** lui ayant demandé si les réserves qu'il a exprimées sur l'application de la parité à la désignation des exécutifs communaux valaient aussi pour celle des représentants aux instances intercommunales, **M. Guy Carcassonne** a expliqué que le problème de principe demeurerait, mais se trouvait atténué du fait que le nombre de personnes à désigner était plus important. Si l'on décide de ne pas faire élire les intercommunalités au suffrage universel, ce qui est un choix tout à fait défendable, à tout le moins pourrait-on

obliger les communes ayant droit à plusieurs délégués à ne pas y envoyer plus des deux tiers ou des trois quarts de représentants du même sexe.

**Mme Danielle Bousquet** a considéré que le projet de loi était indigent, au point que l'on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux attendre le début de la prochaine législature pour remettre l'ouvrage sur le métier et se doter d'un dispositif plus ambitieux.

**Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente**, a dit souhaiter, tout en comprenant ce point de vue, que l'Assemblée nationale examine néanmoins le texte et l'améliore, mais redouter que le Sénat ne retienne pas les éventuels amendements qu'elle lui aurait apportés.

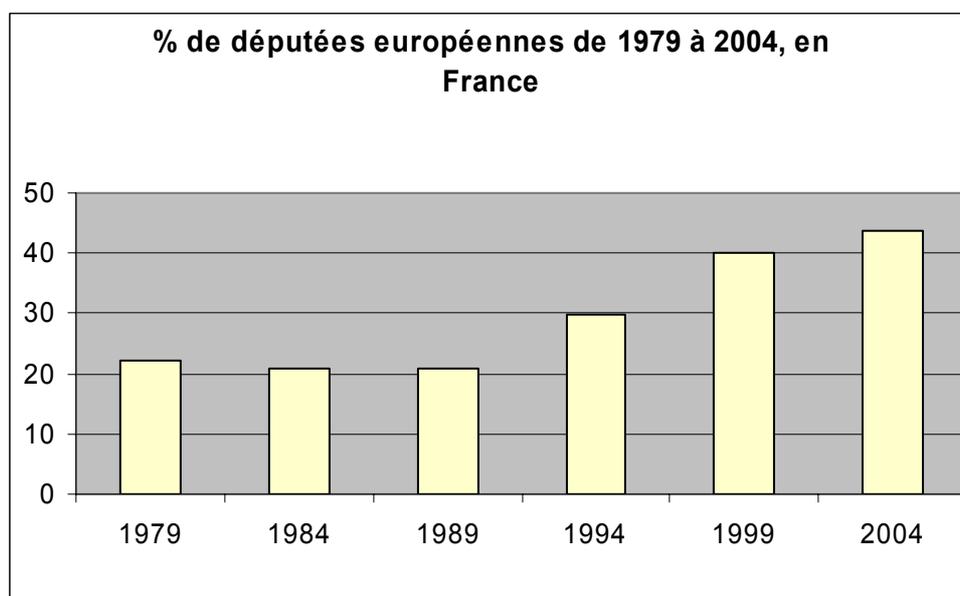
## **TABLEAUX STATISTIQUES**

(Extraits du rapport de Mme Marie-Jo Zimmermann, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes remis au Premier ministre en mars 2005 : « Effets directs et indirects de la loi du 6 juin 2000 : un bilan contrasté »)



## Les élections européennes

Élections européennes de 1979 à 2004, en France						
Années	1979	1984	1989	1994	1999	2004
Total	81	81	81	87	87	78
Femmes	18	17	17	26	35	34
%	22,2	21	21	29,9	40,2	43,6

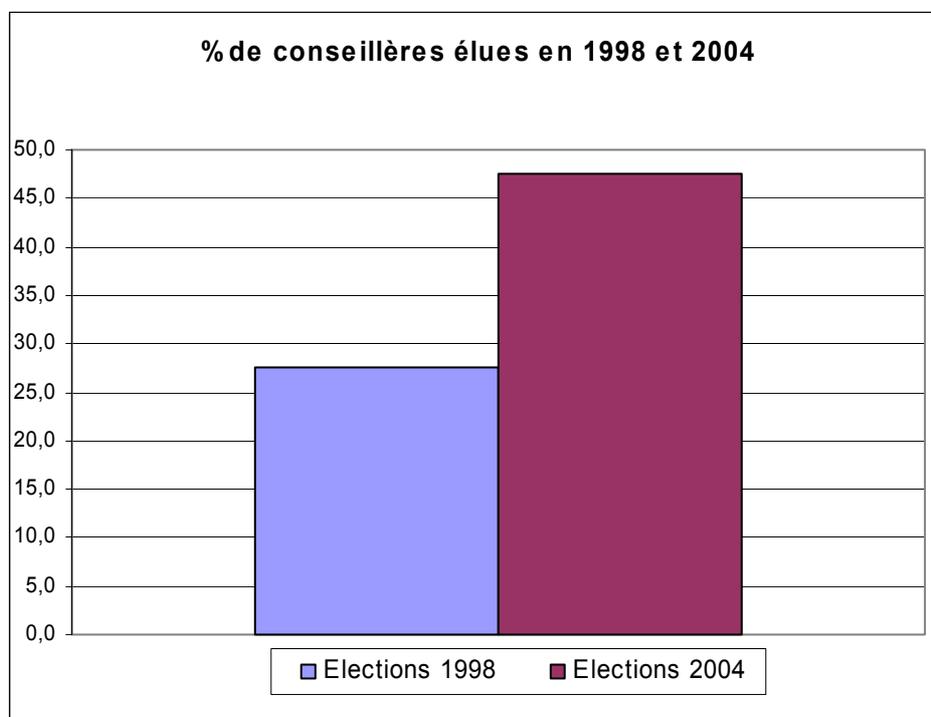


## Les femmes têtes de liste aux élections européennes

<b>Têtes de liste aux élections européennes 2004, par nuance politique</b>			
Nuances politiques	Total	Femmes	% de femmes
Écologistes	3	2	<b>66,7</b>
Régionalistes	3	2	<b>66,7</b>
Extrême Gauche	15	9	<b>60,0</b>
Verts	8	4	<b>50,0</b>
UMP	8	4	<b>50,0</b>
Communistes	7	3	<b>42,9</b>
CPNT	5	2	<b>40,0</b>
UDF	8	3	<b>37,5</b>
Divers	68	17	<b>25,0</b>
Divers Gauche	4	1	<b>25,0</b>
FN	8	2	<b>25,0</b>
Divers Droite	19	2	<b>10,5</b>
Extrême Droite	5	1	<b>20,0</b>
Parti Socialiste	8	1	<b>12,5</b>
<b>Total</b>	<b>169</b>	<b>53</b>	<b>31,4</b>

## Les élections régionales

Élections régionales 1998 et 2004						
Élections 1998			Élections 2004			Variations
Total	Femmes	% de femmes	Total	Femmes	% de femmes	
1880	517	<b>27,5</b>	1880	895	<b>47,6</b>	20,1



## Les femmes têtes de liste aux élections régionales

<b>Têtes de liste aux régionales 2004, par nuance politique</b>			
Nuances politiques	Total	Femmes	% de femmes
EXG	24	12	<b>50,0</b>
COM	8	3	<b>37,5</b>
VEC	9	3	<b>33,3</b>
DIV	14	4	<b>28,6</b>
UDF	19	5	<b>26,3</b>
DVG	20	4	<b>20,0</b>
CPNT	10	2	<b>20,0</b>
FN	22	4	<b>18,2</b>
EXD	18	3	<b>16,7</b>
ECO	11	1	<b>9,1</b>
UMP	25	2	<b>8,0</b>
DVD	13	1	<b>7,7</b>
SOC	26	1	<b>3,8</b>
REG	10	0	<b>0,0</b>
RDG	4	0	<b>0,0</b>
Total	251	45	<b>17,9</b>

## Les élections régionales 1998 et 2004 par région

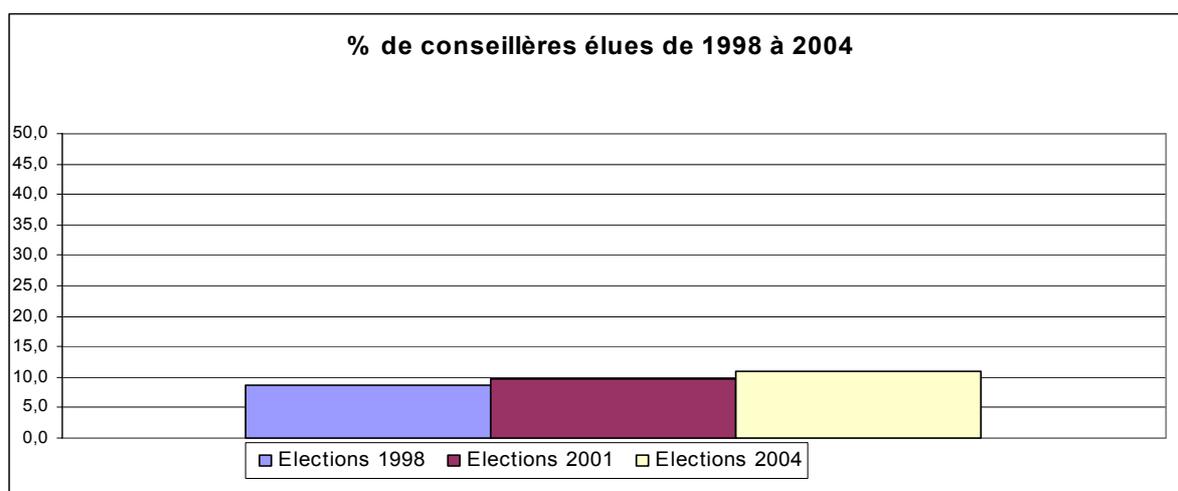
Régions	Élections 1998			Élections 2004			Variations
	Total	Femmes	% de femmes	Total	Femmes	% de femmes	
GUYANE	31	12	<b>38,7</b>	31	14	<b>45,2</b>	6,5
LANGUEDOC-ROUSSILLON	67	24	<b>35,8</b>	67	30	<b>44,8</b>	9,0
ÎLE-DE-FRANCE	209	77	<b>36,8</b>	209	101	<b>48,3</b>	11,5
CENTRE	77	22	<b>28,6</b>	77	34	<b>44,2</b>	15,6
HAUTE-NORMANDIE	55	18	<b>32,7</b>	55	27	<b>49,1</b>	16,4
NORD-PAS-DE-CLAIS	113	37	<b>32,7</b>	113	56	<b>49,6</b>	16,9
LIMOUSIN	43	12	<b>27,9</b>	43	20	<b>46,5</b>	18,6
MIDI-PYRÉNÉES	91	28	<b>30,8</b>	91	45	<b>49,5</b>	18,7
AUVERGNE	47	13	<b>27,7</b>	47	22	<b>46,8</b>	19,1
BOURGOGNE	57	15	<b>26,3</b>	57	26	<b>45,6</b>	19,3
POITOU-CHARENTES	55	13	<b>23,6</b>	55	24	<b>43,6</b>	20,0
CHAMPAGNE-ARDENNE	49	13	<b>26,5</b>	49	23	<b>46,9</b>	20,4
RHÔNE-ALPES	157	44	<b>28,0</b>	157	76	<b>48,4</b>	20,4
PAYS DE LA LOIRE	93	26	<b>28,0</b>	93	45	<b>48,4</b>	20,4
LORRAINE	73	19	<b>26,0</b>	73	34	<b>46,6</b>	20,6
PICARDIE	57	16	<b>28,1</b>	57	28	<b>49,1</b>	21,0
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	123	34	<b>27,6</b>	123	60	<b>48,8</b>	21,2
AQUITAINE	85	21	<b>24,7</b>	85	39	<b>45,9</b>	21,2
BASSE-NORMANDIE	47	10	<b>21,3</b>	47	21	<b>44,7</b>	23,4
ALSACE	47	11	<b>23,4</b>	47	23	<b>48,9</b>	25,5
BRETAGNE	83	19	<b>22,9</b>	83	42	<b>50,6</b>	27,7
FRANCHE-COMTÉ	43	7	<b>16,3</b>	43	19	<b>44,2</b>	27,9
RÉUNION	45	7	<b>15,6</b>	45	21	<b>46,7</b>	31,1
GUADELOUPE	41	7	<b>17,1</b>	41	20	<b>48,8</b>	31,7
CORSE	51	7	<b>13,7</b>	51	24	<b>47,1</b>	33,4
MARTINIQUE	41	5	<b>12,2</b>	41	21	<b>51,2</b>	39,0
Total	1880	517	<b>27,5</b>	1880	895	<b>47,6</b>	20,1

## Les exécutifs régionaux nommés en 2004 par région

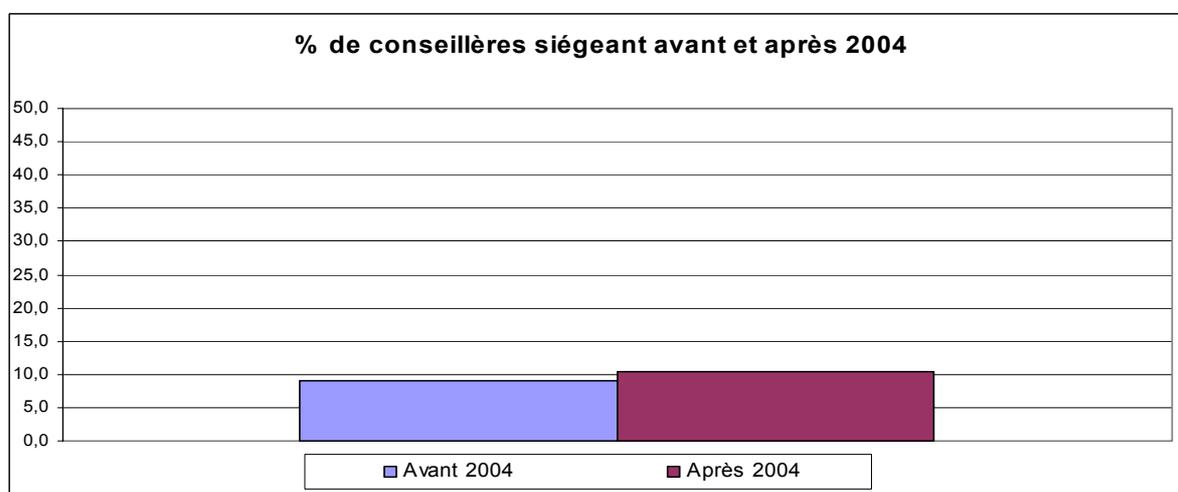
Régions		Vice-présidences			Présidence	% de femmes
		Total	Femmes	% de femmes	Nom	
1	ÎLE-DE-FRANCE	15	8	<b>53,3</b>	HUCHON	<b>de 44 à 53 %</b>
2	BRETAGNE	15	8	<b>53,3</b>	LE DRIAN	
3	POITOU-CHARENTES	14	7	<b>50,0</b>	<b>ROYAL</b>	
4	MARTINIQUE	12	6	<b>50,0</b>	MARIE-JEANNE	
5	GUADELOUPE	12	6	<b>50,0</b>	LUREL	
6	MIDI-PYRÉNÉES	15	7	<b>46,7</b>	MALVY	
7	PICARDIE	15	7	<b>46,7</b>	GEWERC	
8	GUYANE	9	4	<b>44,4</b>	KARAM	
1	NORD-PAS-DE-CALAIS	15	6	<b>40,0</b>	PERCHERON	<b>de 30 à 40 %</b>
2	RHÔNE-ALPES	15	6	<b>40,0</b>	QUEYRANNE	
3	CHAMPAGNE-ARDENNE	10	4	<b>40,0</b>	BACHY	
4	AUVERGNE	13	5	<b>38,5</b>	BONTE	
5	HAUTE-NORMANDIE	11	4	<b>36,4</b>	LE VERN	
6	ALSACE	14	5	<b>35,7</b>	ZELLER	
7	PAYS DE LA LOIRE	15	5	<b>33,3</b>	AUXIETTE	
8	LIMOUSIN	12	4	<b>33,3</b>	DENANOT	
9	LORRAINE	15	5	<b>33,3</b>	MASSERET	
10	RÉUNION	13	4	<b>30,8</b>	VERGES	
11	FRANCHE-COMTÉ	10	3	<b>30,0</b>	FORNI	
1	LANGUEDOC-ROUSSILLON	15	4	<b>26,7</b>	FRECHE	<b>moins de 30 %</b>
2	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	15	4	<b>26,7</b>	VAUZELLE	
3	AQUITAINE	15	4	<b>26,7</b>	ROUSSET	
4	BOURGOGNE	15	4	<b>26,7</b>	PATRIAT	
5	BASSE-NORMANDIE	8	2	<b>25,0</b>	DURON	
6	CENTRE	15	3	<b>20,0</b>	SAPIN	
7	CORSE	5	1	<b>20,0</b>	ROCCA-SERRA	
<b>Total</b>		<b>338</b>	<b>126</b>	<b>37,3</b>		

## Les élections cantonales

Élections 1998			Élections 2001			Élections 2004		
Total	Femmes	% de femmes	Total	Femmes	% de femmes	Total	Femmes	% de femmes
2045	175	<b>8,6</b>	1932	189	<b>9,8</b>	2034	222	<b>10,9</b>



<b>Conseils généraux avant et après 2004</b>						
Avant 2004			Après 2004			Variations
Total	Femmes	% de femmes	Total	Femmes	% de femmes	
3977	364	<b>9,2</b>	3966	411	<b>10,4</b>	1,2



### Comparaison de la répartition sexuée des conseillers municipaux en 1995 et en 2001

Région	Nombre total de conseillers municipaux		% de conseillères municipales avant l'élection de 2001	% de conseillères municipales après l'élection de 2001
	1995	2001		
Alsace	13 769	11 778	16,8 %	30,1 %
Aquitaine	31 352	29 026	21,2 %	34,1 %
Auvergne	17 367	17 752	20,6 %	27,9 %
Bourgogne	24 985	25 557	22,9 %	29,8 %
Bretagne	21 547	21 278	22,9 %	34,6 %
Centre	25 530	26 131	23,4 %	32,6 %
Champagne-Ardenne	22 785	23 165	19,3 %	26,2 %
Corse	4 127	4 254	21,2 %	26,1 %
Franche-Comté	20 962	19 734	19,3 %	28 %
Île-de-France	25 573	26 593	28,5 %	41,3 %
Languedoc-Roussillon	21 145	22 377	22,4 %	33,2 %
Limousin	9 741	9 718	20,5 %	29,8 %
Lorraine	30 002	31 429	19,7 %	28,2 %
Midi-Pyrénées	37 035	38 712	19,6 %	28,21 %
Nord-Pas-de-Calais	25 296	25 437	20 %	31,8 %
Normandie (Basse)	22 871	23 434	20,8 %	28,9 %
Normandie (Haute)	18 894	19 210	23,7 %	31,1 %
Pays de la Loire	24 004	24 696	23,8 %	32,7 %
Picardie	28 500	26 713	21,9 %	30,7 %
Poitou-Charentes	20 252	20 084	21,9 %	31,6 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16 086	16 691	22,7 %	36,7 %
Rhône-Alpes	42 775	43 133	24,2 %	35 %