



N° 2507

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mai 2010.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 2422) DE M. BRUNO LE ROUX ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES VISANT À RENFORCER L'EXIGENCE DE PARITÉ DES CANDIDATURES AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES,

PAR MME PASCALE CROZON,

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, Marianne Dubois, Claude Greff, Geneviève Levy, Bérengère Poletti, *vice-présidentes* ; Mme Martine Billard, M. Olivier Jardé, *secrétaires* ; Mmes Huguette Bello, Marie-Odile Bouillé, Chantal Bourragué, Valérie Boyer, Martine Carrillon-Couvreur, Joëlle Ceccaldi-Raynaud, Marie-Françoise Clergeau, Catherine Coutelle, Pascale Crozon, Marie-Christine Dalloz, Claude Darciaux, Odette Duriez, M. Guy Geoffroy, Mmes Arlette Grosskost, Françoise Guégot, M. Guénhaël Huet, Mme Marguerite Lamour, M. Bruno Le Roux, Mmes Gabrielle Louis-Carabin, Jeanny Marc, Martine Martinel, Henriette Martinez, M. Jean-Luc Pérat, Mmes Josette Pons, Catherine Quéré, MM. Jacques Remiller, Daniel Spagnou, M. Philippe Vitel.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA PARITÉ : UNE EXIGENCE QUI N'EST TOUJOURS PAS ATTEINTE	7
A. DES AVANCÉES UNANIMEMENT SALUÉES AUX MUNICIPALES, AUX RÉGIONALES ET AUX EUROPÉENNES	7
1. Des conseils régionaux qui se sont ouverts massivement aux femmes.....	7
2. Conseils municipaux : des résultats paritaires confortés aux dernières élections.....	9
3. Parlement européen : une forte présence des femmes	10
B. QUI SE HEURTENT AUX PRATIQUES DES PARTIS POUR LES ÉLECTIONS AU SCRUTIN UNINOMINAL	11
1. Les femmes toujours sous-représentées à l'Assemblée nationale	12
2. La présence des femmes au Sénat va subir l'impact de la réforme du 30 juillet 2003	13
3. Les femmes, grandes absentes des conseils généraux.....	13
4. La création des conseillers territoriaux : une menace pour la parité.....	13
II. LA SIMPLE MODULATION DE L'AIDE FINANCIÈRE A ÉCHOUÉ À FÉMINISER L'ASSEMBLÉE NATIONALE	14
1. Un dispositif insuffisant malgré des « sanctions » financières progressivement renforcées	15
a) <i>L'instauration d'une modulation financière par la loi du 6 juin 2000</i>	15
b) <i>Le durcissement des conditions d'éligibilité à l'aide financière</i>	15
c) <i>Le renforcement de la modulation financière pour 2012</i>	16
2. Des candidates toujours moins nombreuses que les candidats.....	16
3. Le dispositif de la proposition de loi.....	18
a) <i>L'impact insuffisant de la modulation financière même renforcée</i>	18
b) <i>L'objectif de la proposition de loi : passer d'un principe de modulation à une suppression de l'aide</i>	19

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	21
RECOMMANDATIONS ADOPTÉES	23
ANNEXE	25

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi « sur la parité » du 6 juin 2000, adoptée à la suite de la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999, a fixé des règles ouvrant aux femmes l'accès au Parlement européen, aux conseils régionaux et aux conseils municipaux ainsi que pour partie, au Sénat. Ce mouvement vers la parité a été complété et approfondi en 2007 par la garantie de la participation des femmes élues aux instances de décisions que constituent les exécutifs des assemblées locales.

Le progrès démocratique ainsi réalisé ne devrait plus faire débat et d'ailleurs, fréquemment, les opposants d'hier à l'application de règles contraignantes pour garantir la place des femmes à la prise de décision politique, conviennent aujourd'hui que, sans de telles mesures, la situation n'aurait pas évolué.

De fait, ces résultats n'ont été possibles que parce la présentation de listes paritaires et alternées de candidats a été imposée pour ces scrutins. Par contre, dès lors que les élections se déroulent au scrutin uninominal, les dispositions de la loi du 6 juin 2000 sanctionnant les partis politiques ne respectant pas la parité de candidatures aux élections législatives se sont avérées inefficaces : les conseils généraux sont toujours les assemblées les plus fermées aux femmes, et celles-ci sont toujours largement sous-représentées à l'Assemblée nationale et au Sénat, composés respectivement de 81,5 % et 79 % d'hommes à l'issue des derniers renouvellements.

Ceci explique que la France, malgré la révision constitutionnelle favorisant la parité, ne se situe qu'au 65^e rang mondial dans le classement établi par l'Union interparlementaire (UIP) qui compare le pourcentage de femmes élues au sein de la chambre basse des parlements nationaux.

De même, parmi les 27 États de l'Union européenne, la France n'est qu'au 16^e rang, n'atteignant même pas la moyenne européenne qui est de 24 % de femmes au sein des chambres basses, et se situant ainsi loin derrière les pays du Nord de l'Europe (Suède, Islande, Pays-Bas, Finlande, Norvège et Danemark), mais aussi après l'Espagne (37 % de femmes) et l'Allemagne (33 %) (cf. tableau en annexe).

C'est pourquoi, il faut franchir une nouvelle étape. En effet, la démonstration a été faite que seule l'adoption de règles sanctionnant véritablement les partis qui ne respecteraient pas la parité de candidatures est en mesure de réellement permettre de continuer à avancer dans le chemin vers celle-ci.

I. LA PARITÉ : UNE EXIGENCE QUI N'EST TOUJOURS PAS ATTEINTE

A. DES AVANCÉES UNANIMEMENT SALUÉES AUX MUNICIPALES, AUX RÉGIONALES ET AUX EUROPÉENNES

La mise en application des lois relatives à la parité a permis, pour les élections au scrutin de listes des avancées significatives.

La loi du 6 juin 2000 a prévu une obligation de parité de candidature pour la constitution des listes. Celle du 11 avril 2003 a étendu aux élections régionales l'alternance stricte entre candidats de sexe opposé qui prévalait déjà pour les élections à un tour (européennes et sénatoriales à la proportionnelle). Cette règle d'alternance stricte est également applicable aux élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus depuis la loi du 31 janvier 2007.

Les listes qui ne remplissent pas ces conditions ne peuvent être enregistrées. La règle est contraignante et la sanction forte et immédiate.

1. Des conseils régionaux qui se sont ouverts massivement aux femmes

L'application de la législation paritaire a permis une forte féminisation des assemblées régionales. Leur élection au scrutin de liste avec obligation de parité des candidatures, selon un système combinant scrutins proportionnel et majoritaire, a permis, dès 2004, l'élection de 47,6 % de conseillères régionales (alors qu'elles n'étaient que de 27,5 % en 1998) et de **48 % de femmes au sein des conseils régionaux en 2010.**

Régionales 2010

Répartition par régions

	Nombre d'élus	Dont femmes	Part des femmes (%)
ALSACE	47	23	48,94
AQUITAINE	85	39	45,88
AUVERGNE	47	22	46,81
BOURGOGNE	57	24	42,11
BRETAGNE	83	41	49,4
CHAMPAGNE-ARDENNE	49	21	42,86
FRANCHE-COMTE	43	20	46,51
LANGUEDOC-ROUSSILLON	67	30	44,78
LIMOUSIN	43	22	51,16
LORRAINE	73	35	47,95
MIDI-PYRENEES	91	46	50,55
NORD-PAS-DE-CALAIS	113	56	49,56
BASSE-NORMANDIE	47	23	48,94
HAUTE-NORMANDIE	55	27	49,09
PAYS DE LA LOIRE	93	45	48,39
PICARDIE	57	28	49,12
POITOU-CHARENTES	55	26	47,27
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	123	58	47,15
RHONE-ALPES	157	75	47,77
ILE-DE-FRANCE	209	104	49,76
CENTRE	77	35	45,45
CORSE	51	25	49,02
GUADELOUPE	41	20	48,78
MARTINIQUE	41	20	48,78
GUYANE	31	15	48,39
LA REUNION	45	22	48,89
TOTAL	1880	902	47,98%

Source : ministère de l'intérieur

Depuis la loi du 31 janvier 2007, l'obligation paritaire s'étend également aux exécutifs des conseils régionaux. Alors qu'en 2004, bien qu'il y ait eu 47,6 % de femmes élues, elles ne représentaient que 37,3 % des vice-présidents. Depuis les dernières élections régionales, on compte en moyenne 45,2 % de femmes vice-présidentes.

Régions	Nombre de Vice-Présidence	Nombre de femmes	Nombre d'hommes	% de femmes
Alsace	15	7	8	46,6
Aquitaine	11	5	6	45,4
Auvergne	15	7	8	56,6
Basse Normandie	12	5	7	41,6
Bourgogne	16	7	9	43,7
Bretagne	23	10	13	43,4
Centre	16	7	9	43,7
Champagne-Ardenne	13	6	7	46,1
Corse	13	5	8	38,4
Franche-Comté	11	6	5	54,5
Haute Normandie	13	6	7	46,1
Île de France	16	7	9	43,7
Languedoc-Roussillon	16	8	8	50,0
Limousin	11	5	6	45,4
Lorraine	16	7	9	43,7
Midi-Pyrénées	16	7	9	43,7
Nord-Pas-de-Calais	16	7	9	43,7
Pays de Loire	16	7	9	43,7
Picardie	16	7	9	43,7
Poitou-Charentes	15	8	7	53,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	15	7	8	46,6
Rhône-Alpes	16	7	9	43,7

Ces résultats soulèvent naturellement les plus vives inquiétudes quant aux conséquences du projet de loi créant les conseillers territoriaux et au mode de scrutin envisagé pour leur élection.

2. Conseils municipaux : des résultats paritaires confortés aux dernières élections

Les élections municipales de mars 2001 et 2008 marquent également une évolution sans précédent, puisque grâce à l'obligation de parité applicable dans les communes de 3500 habitants et plus, le **pourcentage global de femmes conseillères municipales**, toutes communes confondues, est passé de 21,7 % en 1995, à 33 % en 2001, pour atteindre **35 % en 2008**.

L'extension de l'obligation paritaire aux exécutifs communaux permet également de réduire le hiatus entre le nombre de femmes élues conseillères

municipales et le nombre de femmes adjointes au maire. On peut cependant déplorer qu'il y ait encore **trop peu de femmes maires**, signe d'une résistance encore importante des partis et de la classe politique dès lors qu'il s'agit d'accès des femmes aux responsabilités et qui montre que même dans un contexte favorable, la parité reste encore à conquérir.

En effet, un peu plus de 5 100 femmes ont été élues maire en 2008, ce qui ne représente que 13,9 % du total des maires. Surtout, les femmes représentent encore moins de 10 % des maires des communes de 3 500 habitants et plus et 14,2 % des maires des plus petites communes.

3. Parlement européen : une forte présence des femmes

Le Parlement européen est, de toutes les Assemblées, celle où les Françaises ont toujours été le plus présentes.

Depuis 2004, les élections européennes se déroulent en France à la représentation proportionnelle dans le cadre de huit grandes circonscriptions appelées "eurorégions". Les listes sont soumises à une obligation paritaire avec une alternance stricte entre les femmes et les hommes.

Pour les élections européennes, la loi du 6 juin 2000 avait disposé que les listes nationales devaient être composées alternativement d'un candidat de chaque sexe, l'écart entre le nombre de candidats de sexe différent ne devant pas être supérieur à un. Cette obligation de stricte parité a été reprise par l'article 17 de la loi du 11 avril 2003 et adaptée au sectionnement des listes.

Et comme le rappelle l'Observatoire de la parité, si le passage à la proportionnelle dite « approchée », en 2004 (où un faible nombre de candidat-e-s est élu par liste, dans chacune des huit eurorégions), n'a pas eu pour effet une régression en matière de parité, c'est bien grâce à cette **obligation d'une alternance stricte entre candidats femmes et hommes**.

À l'issue des élections de 2009, 44,4% des élus ont été des femmes, ce qui place la France au-dessus de la moyenne de ses partenaires européens (35 %) comme le montre le tableau ci-dessous.

État membre	Au 4 mars 2010		
	Total	Femmes	% femmes
Finlande	13	8	62
Suède	18	10	56
Estonie	6	3	50
Pays-Bas	25	13	48
France	72	34	47
Danemark	13	6	46
Bulgarie	17	6	35
Autriche	17	7	41
Slovaquie	13	5	38
Lettonie	8	3	38
Allemagne	99	37	37
Roumanie	33	12	36
Portugal	22	8	36
Hongrie	22	8	36
Belgique	22	8	36
Espagne	50	18	36
Royaume-Uni	72	24	33
Chypre	6	2	33
Grèce	22	7	32
Slovénie	7	2	29
Lituanie	12	3	25
Irlande	12	3	25
Italie	72	16	22
Pologne	50	11	22
République Tchèque	22	4	18
Luxembourg	5	1	17
Malte	5	0	0
Moyenne des 27	736	258	35

Source : Commission européenne ; base de données : répartition hommes/femmes dans la prise de décision.

B. QUI SE HEURTENT AUX PRATIQUES DES PARTIS POUR LES ÉLECTIONS AU SCRUTIN UNINOMINAL

Malgré la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 qui a consacré le principe de parité dans la Constitution, en indiquant que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* » et l'article 4 de la Constitution qui précise que les partis et groupements politiques contribuent à la mise en œuvre de ce principe, les institutions parlementaires ne leur font toujours qu'une place très réduite.

1. Les femmes toujours sous-représentées à l'Assemblée nationale

Lors des trois premiers scrutins de 1945 et 1946, il y avait eu un peu moins de 6 % de femmes élues (3,5 % en 1951, et 3,2 % en 1956). S'en est suivie une véritable traversée du désert (moins de 2 % de femmes élues dans les premières années de la V^e République), avant que le chiffre de députées ne remonte pour se stabiliser autour de 6 % à partir de 1987 jusqu'en 1993.

Un premier tournant a eu lieu en 1997, avec la décision du Parti socialiste, de présenter au moins 30 % de candidates. 63 femmes sur 577 députés, (soit 10,9 % de femmes) ont été élues en 1997.

Puis, la loi du 6 juin 2000 imposant des sanctions aux partis ne respectant pas la parité de candidatures et appliquée pour la première fois aux élections législatives de 2002, a tenté de mettre fin à cette véritable sous-représentation des femmes à l'Assemblée nationale.

Malgré ces dispositions, la présence des femmes à l'Assemblée nationale stagne. En 2007, on ne compte toujours que 18,5 % de femmes députées (109 femmes pour 468 hommes) et 18,9 % au début de l'année 2010.

Élu-e-s à l'Assemblée nationale de 1945 à 2007

	Total	F	H	% F
octobre 1945 *	586	32	554	5,5
juin 1946 *	586	30	556	5,1
novembre 1946 *	619	42	577	6,8
juin 1951 *	627	22	605	3,5
janvier 1956 *	627	19	608	3,0
novembre 1958	579	8	571	1,4
novembre 1962	482	8	474	1,7
mars 1967	487	11	476	2,3
juin 1968	487	8	479	1,6
mars 1973	490	8	482	1,6
mars 1978	491	20	471	4,1
juin 1981	491	26	465	5,3
mars 1986 *	577	34	543	5,9
juin 1988	577	33	544	5,7
mars 1993	577	35	542	6,1
juin 1997	577	63	514	10,9
juin 2002	577	71	506	12,3
juin 2007	577	107	470	18,5

* Scrutin de liste à la représentation proportionnelle

Source : Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes 18/06/07

2. La présence des femmes au Sénat va subir l'impact de la réforme du 30 juillet 2003

La proportion de femmes élues au Sénat a fortement progressé pour se situer aujourd'hui à un niveau un peu supérieur à celui de l'Assemblée nationale avec 21,9 % de sénatrices. Ce progrès a été permis par la loi du 6 juin 2000 imposant la parité avec alternance stricte et trouvant à s'appliquer aux départements dans lesquels les sénateurs sont désignés au scrutin proportionnel de liste.

Cependant, la loi du 30 juillet 2003 a réformé le mode de scrutin des sénatoriales en réservant l'application de la proportionnelle aux départements élisant quatre sénateurs et plus (au lieu de trois précédemment). Le scrutin uninominal, qui ne comporte aucune obligation paritaire, concerne donc désormais la moitié des sièges sénatoriaux.

Selon le bilan dressé par l'Observatoire de la parité, cette réforme a potentiellement privé les candidates de cinq investitures en 2004 et de huit en 2008, ce qui aurait permis de voir siéger 88 élues, au lieu de 75 aujourd'hui, et aurait donc permis la présence de 25,7 % de sénatrices au lieu de 21,9 %.

En 2008, parmi les onze départements renouvelés au scrutin majoritaire, dans seulement trois d'entre eux une femme a été élue ; dans les huit autres, il s'est à chaque fois agi de trois hommes.

3. Les femmes, grandes absentes des conseils généraux

Les conseils généraux restent les assemblées les plus fermées aux femmes. Ils ne comptent, en moyenne, que 13 % de femmes depuis 2008, trois conseils généraux n'en comptent aucune (Ariège, Haute-Garonne et Tarn-et-Garonne) et 15 % d'entre eux moins de 5 %.

La loi du 31 janvier 2007, pour pallier le fait que la loi de 2000 relative à la parité n'a pas d'effet contraignant sur les élections cantonales, a mis en place une mesure « d'accompagnement » au processus paritaire, en imposant aux candidats ou candidates aux élections cantonales de se présenter accompagné d'un remplaçant de l'autre sexe, appelé à se substituer à lui en cas de décès ou de démission.

Ce dispositif ne constitue pas une solution adaptée car il a visiblement conduit à cantonner les femmes aux postes de suppléantes, puisque **79,1% des titulaires investis en 2008 ont été des hommes.**

4. La création des conseillers territoriaux : une menace pour la parité

Ce constat de la difficulté d'imposer des règles favorisant la parité dans les scrutins uninominaux, qui plus est locaux, justifie les plus grandes craintes quant

aux conséquences en termes de parité des projets relatifs à la création des conseillers territoriaux et à leur mode d'élection.

Sur la base du scrutin figurant dans le projet de loi n° 61 (2009-2010), déposé au Sénat, relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale (scrutin mixte combinant 80 % des conseillers élus au scrutin majoritaire uninominal dans le cadre du canton, et 20 % à la représentation proportionnelle de liste, à l'échelle du département, en fonction des suffrages obtenus par les candidats affiliés à des listes et non élus directement au scrutin majoritaire uninominal), les projections réalisées par l'Observatoire de la parité faisaient anticiper **un net recul de la parité avec un total de 82,7 % d'hommes parmi les conseillers territoriaux, pour 17,3 % de femmes seulement.**

Il est clair que, si finalement les conseillers territoriaux sont élus au seul scrutin uninominal à deux tours, comme cela semble envisagé, les conséquences en terme de parité en seront encore pires, fermant l'accès des femmes aux assemblées locales, autres que les conseils municipaux, et par là même, à l'exercice d'autres responsabilités politiques pour lesquelles elles constituent souvent un tremplin.

Ce projet risque donc de constituer un véritable coup d'arrêt aux progrès entamés depuis dix ans vers l'accès des femmes à la prise de décision politique, à contre-courant de l'histoire et de l'évolution démocratique de notre société.

II. LA SIMPLE MODULATION DE L'AIDE FINANCIÈRE A ÉCHOUÉ À FÉMINISER L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique a fixé le régime de l'aide publique aux partis politiques. Aux termes de l'article 9 de ce texte, l'aide publique aux partis politiques est partagée en deux fractions égales.

La première fraction est destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale.

La seconde fraction est spécifiquement destinée au financement des partis et groupements bénéficiaires de la première fraction qui sont représentés au parlement. Elle est calculée en fonction du nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée y être inscrits ou s'y rattacher.

La loi du 6 juin 2000, rendue possible par *la réforme constitutionnelle de 1999, a cherché par le biais d'une modulation de l'aide publique* à influencer sur le mode de fonctionnement des partis politiques pour les inciter à présenter des candidatures paritaires aux élections législatives.

1. Un dispositif insuffisant malgré des « sanctions » financières progressivement renforcées

a) L'instauration d'une modulation financière par la loi du 6 juin 2000

L'article 15 de la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives a introduit une modulation des financements accordés aux partis politiques, au titre de la première fraction de l'aide, **en fonction de l'écart entre le nombre d'hommes et de femmes candidats** qu'ils présentent.

Cette mesure cherchant à inciter le plus possible les partis à présenter des candidats en nombre paritaire en application du second alinéa de l'article 4 de la Constitution qui dispose que les partis : « *contribuent à la mise en œuvre du principe* (d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives) *dans les conditions déterminées par la loi* ».

En application de ce texte, pour les élections de 2007, les partis pour lesquels « *l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe (...) dépasse 2 % du nombre total de ces candidats* » ont vu le montant de la première fraction de l'aide publique qui leur est accordée diminuée « *d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats* ».

Pour éviter que cette incitation ne pénalise par trop les partis et groupements politiques n'ayant présenté que des candidats outre-mer, la loi a prévu que cette incitation ne s'y applique pas « *lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un* ».

b) Le durcissement des conditions d'éligibilité à l'aide financière

Le dispositif initial d'attribution de la première fraction de l'aide publique prévoyait que pour être éligibles à l'aide publique, les partis devaient avoir présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions aux dernières élections législatives, cette exigence n'étant pas applicable aux partis et groupements présentant des candidats outre-mer.

Cette règle ayant favorisé l'inflation des candidatures, l'article 34 de la loi du 11 avril 2003 a réservé le bénéfice de l'aide aux formations politiques dont les candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés, dans au moins cinquante circonscriptions.

Selon la même logique, alors que la première fraction pouvait être accordée aux partis spécifiques à l'outre-mer même s'ils n'avaient présenté des candidats que dans une seule circonscription, depuis 2007, l'éligibilité à la première fraction sera réservée à ceux de ces partis qui auront obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.

c) Le renforcement de la modulation financière pour 2012

Pour les élections de 2012, la loi du 31 janvier 2007 a renforcé la modulation financière applicable à la première fraction de l'aide publique en la faisant passer de **50 % à 75 % de l'écart** entre le nombre de candidats de chaque sexe.

L'exemple ci-après montre l'effet de ce dispositif sur les montants alloués aux partis :

Exemple pour un parti présentant 70 % d'hommes et 30 % de femmes aux élections législatives

Taux de « pénalité »	Diminution de l'aide publique
Avec un taux de 50 % (en 2007)	20 % de l'aide touchée au titre de la première fraction
Avec un taux de 75 % (en 2012)	30 %
Avec un taux de 100 %	40 %

2. Des candidates toujours moins nombreuses que les candidats

Le poids de la modulation financière, qui a été appliquée pour la première fois aux élections de juin 2002, n'a pas suffi à favoriser de manière décisive la présentation de candidats femmes aux élections législatives. Les partis politiques demeurent, en effet, largement réticents à respecter la parité dans leurs investitures.

D'abord, même si la proportion de candidates a augmenté sous l'effet de la loi, la parité des candidatures n'est toujours pas atteinte. En 2002, le Parti socialiste avait présenté 36 % de femmes et l'UMP 20 %. En 2007, si le premier frôle la parité, le second n'a encore présenté que 26,6 % de candidates

Parti	Élections de 2002		Élections de 2007	
	Femmes candidates	Femmes élues	Femmes candidates	Femmes élues
UMP	19,6 %	10,1 %	26,6 %	14,3 %
UDF UMP	19,9 %	3,4 %	27,9 %	0 %
UDF Modem			36,9 %	0 %
PRG	34,6 %	16,3 %	33,8 %	57,1 %
PS			46,5 %	25,9 %
PCF	43,6 %	23,8 %	48,2 %	20,0 %
Verts	48,9 %	33,3 %	50,4 %	25,0 %

Source : Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes - Ministère de l'intérieur, 18 juin 2007.

Ensuite et surtout, si le nombre de candidates reste inférieur à celui des candidats, son augmentation proportionnellement importante ne s'est pas traduite par une augmentation parallèle du nombre d'élues... ce qui laisse à penser que les meilleures circonscriptions ne doivent pas toujours pas être attribuées aux femmes.

Ventilation des élus par parti

Nuance politique	1997			2002			2007		
	Total	F	% F	Total	F	% F	Total	F	% F
SOC	241	43	17,8	140	23	16,4	186	48	25,9
COM	38	5	13,2	21	5	23,8	15	3	20,0
PRG	13	0	0,0	7	1	14,3	7	4	57,1
DVG	21	1	4,8	6	1	16,7	15	5	33,3
VEC	7	2	28,6	3	1	33,3	4	1	25,0
REG				1	0	0,0	1	0	0,0
DIV	1	0	0,0	1	0	0,0	1	0	0,0
Sous Total	321	51	15,9	179	31	17,3	229	61	26,6
RPR / UMP	134	5	3,8	355	36	10,1	313	45	14,3
DL				2	1	50,0			
UDF / Modem	108	7	6,6	29	1	3,4	3	0	0,0
UDF / MAJ							22	0	0,0
DVD	13	0	0,0	9	2	22,2	9	0	0,0
MPF				1	0	0,0	1	1	100,0
RPF				2	0	0,0			
FN	1	0	0,0						
Sous Total	252	12	4,8	398	40	10,1	348	46	13,2
Total	577	63	11,0	577	71	12,3	577	107	18,5

F : Femmes

Source : Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes - Ministère de l'intérieur, 18 juin 2007.

Finalement, les dispositions applicables aux élections législatives en matière de parité ont seulement permis de passer de 12,3 % de femmes élues en 2002 (au lieu de 11 % en 1997) à 18,5 % en 2007. Cette progression minime, en l'espace de dix ans, ne peut être considérée comme significative au regard des objectifs de parité et à ce rythme, dans trente ans celle-ci ne sera toujours pas atteinte...

Au bout du compte, comme on l'a vu, l'Assemblée nationale reste très largement une instance masculine, composée à 82 % d'hommes et en réalité, les « sanctions » financières n'ont guère été dissuasives, au moins pour les grands partis.

3. Le dispositif de la proposition de loi

a) *L'impact insuffisant de la modulation financière même renforcée*

En application de la modulation financière aux résultats des élections législatives de 2007, l'UMP perd 23,9 % de la première fraction, le Parti socialiste 4,8 %, le Modem 13,8 %, le PCF 3,5 %, le PRG 17,6 % et les Verts zéro.

Cette diminution n'est pas forcément significative. Par exemple, l'UMP qui n'a présenté que 26 % de candidates voit sa première fraction de la dotation diminuée de 23,9 %, mais sa dotation totale n'est finalement amputée que d'environ 4 millions d'euros sur un total de 33,3 millions. Au bout du compte, la modulation financière ne joue véritablement que sur les petits partis qui ne perçoivent que la première fraction de l'aide publique, alors que les plus grands peuvent aisément compenser sa diminution par une seconde fraction potentiellement plus élevée car proportionnelle au nombre de parlementaires élus.

Le montant des retenues sur la dotation des partis politiques au titre de la parité s'établit ainsi :

Parti ou groupement politique ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions	Retenue sur la première fraction au titre de la parité	Montant de la première fraction effectivement perçu	Montant de la deuxième fraction	Dotation totale	Part de la sanction financière
UMP	4 138 533,57	13 120 031,95	20 219 613	33 339 644,95	12,41 %
PS	518 245,62	10 273 457,33	12 938 798	23 212 255,33	2,23 %
UDF Modem	445 057,42	2 776 584,02	1 228 089	4 004 673,02	11,11 %
PCF	68 066,71	1 875 616	1 885 994	3 761 610	1,80 %
FN	0	1 838 366,81	-	1 838 366,81	-
Les Verts	0	1 442 431,04	350 883	1 793 314,04	-
LCR	0	896 994,51	-	896 994,51	-
MPF	0	598 570,10	219 302	817 872,10	-
PRG	107 856,04	504 766,25	745 626	1 250 392,25	8,62 %
LO	0	366 123,53	-	366 123,53	-
CPNT	0	359 674,56	-	359 674,56	-
Le Trèfle-Les nouveaux écologistes	3 517,92	163 583,31	-	163 583,31	2,15 %
Mouvement écologiste indépendant	5 891,15	123 714,10	-	123 714,10	4,76 %
Solidarité écologie gauche alternative	14 623,71	108 215,48	-	108 215,48	13,51 %
Total	5 301 792,14	34 749 312,29	37 588 305	72 337 617,29	7,32 %

N.B. Ne sont pas mentionnés les partis qui bénéficient d'une aide publique lorsqu'ils ont présenté des candidats exclusivement outre-mer.

Source : ministère de l'intérieur

Il est clair que si cette diminution ne constitue pas un élément suffisamment décisif, le passage à 75 % se révélera de la même façon insuffisant.

Appliqué aux résultats de 2007, il donnerait toujours pour ce même parti pris en exemple, une diminution de la première fraction de 35,9 %, soit environ 6 millions d'euros.

b) L'objectif de la proposition de loi : passer d'un principe de modulation à une suppression de l'aide

Seule une mesure forte est à même de vaincre les réticences de partis dans la mise en œuvre de la parité à laquelle ils doivent pourtant participer en application de l'article 4 de la Constitution. C'est pourquoi la proposition de loi prévoit la suppression de l'aide publique – et non plus la modulation d'une fraction de celle-ci – aux partis ne respectant l'obligation de parité dans leurs investitures.

Il faut d'abord rappeler que dans la mesure où la loi prévoit l'existence d'un financement public des partis politiques, elle peut tout à fait fixer les critères qui président à son attribution et parmi ceux-ci en conditionner le bénéfice au respect de la parité des candidatures aux législatives.

D'autre part, le Conseil constitutionnel, dans sa décision 2000-429 DC du 30 mai 2000, a jugé que le dispositif tendant à promouvoir la parité au sein des assemblées, ne revêt pas le caractère d'une sanction, mais celui d'une modulation de l'aide publique, dans la mesure où il est destiné à inciter ces partis et groupements politiques à mettre en œuvre le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de la Constitution. En conséquence, le grief tiré de la méconnaissance du principe de la nécessité des peines avait été déclaré inopérant.

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

La Délégation aux droits des femmes a examiné le présent rapport d'information, au cours de sa réunion du mardi 11 mai 2010.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure.

Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann. Le principe de parité est toujours loin d'être une évidence comme le prouve la loi du 30 juillet 2003 sur le mode d'élection des sénateurs qui a limité aux départements élisant quatre sénateurs l'application du scrutin proportionnel. Nous nous rendrons pleinement compte de ses conséquences l'année prochaine, avec le renouvellement des élus de 2001.

M. Bruno Le Roux. Je pense que nous sommes tous largement d'accord pour constater les difficultés de la mise en œuvre du principe de parité et nous devrions donc obtenir un consensus sur les recommandations de la Délégation.

Certains soutenaient qu'il fallait imaginer un mode de scrutin qui permettrait de résoudre, en lui-même, les difficultés posées par la parité. Mais il semble bien que notre système électoral actuel perdurera, même si, un jour, une dose de proportionnelle est introduite. Il convient donc plutôt de trouver des solutions pour parvenir à cet objectif de parité, sans attendre un hypothétique changement de mode de scrutin.

Mme Pascale Crozon, rapporteure. Les déclarations du Premier ministre qui appelle à faire peser « des sanctions insupportables » sur les partis qui ne remplissent pas leur rôle constitutionnel de mise en œuvre de la parité, laissent penser que l'ensemble des groupes partage un même objectif, même si nous divergeons, parfois fortement, sur les solutions. L'illustration la plus frappante de ces divergences apparaît dans le débat autour du mode d'élection des futurs conseillers territoriaux. Pourtant, on ne peut séparer les deux débats et de faire de la parité à l'Assemblée nationale un enjeu d'affichage, au moment même où l'on s'apprête à vider les collectivités territoriales de leurs élues femmes. Nous devons être bien conscients que les collectivités territoriales sont le vivier qui permettent aux femmes d'être les parlementaires de demain.

Je suis, pour autant, circonspecte sur l'idée avancée par Mme Chantal Brunel de transférer vers le premier tour des élections territoriales une partie du calcul de la première fraction du financement public des partis politiques. Ce nouveau mécanisme conduirait à lisser les sanctions d'une élection à l'autre, en permettant aux partis de présenter plus de candidates aux élections territoriales pour amortir les conséquences d'un nombre moindre de candidates aux législatives.

Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann. Les députés présents ici ont affronté le scrutin uninominal qui n'est pas favorable aux candidatures de femmes. Ce n'est pas parce que nous avons surmonté cet obstacle que nous ne devons pas

œuvrer pour la généralisation de la parité. Et il est regrettable que nous n'ayons pas tiré toutes les conséquences en terme d'égalité de candidatures entre hommes et femmes, de la révision de la Constitution de 1999 qui a modifié la rédaction des articles 3 et 4 de la Constitution.

*La Délégation a **adopté** le présent rapport d'information et les recommandations suivantes :*

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES

Devant le constat persistant des résultats tout à fait insuffisants obtenus en termes de parité depuis les lois de 1999 et de 2000 et devant le risque que celle-ci ne recule encore si le nombre d'élections au scrutin uninominal se multiplie, la Délégation considère que :

- le système actuel de modulation financière de l'aide publique au financement des partis s'est révélé inefficace pour favoriser l'accès des femmes à l'Assemblée nationale et plus largement aux responsabilités politiques ;

- ce système ouvre la possibilité aux partis de compenser les conséquences financières d'un nombre insuffisant de candidates sur le montant de la première fraction, par la perspective d'un plus grand nombre d'élus qui permet de majorer la deuxième;

- la menace d'une suppression du financement public aux partis qui ne respecte pas la parité de candidatures est seule de nature à être suffisamment dissuasive pour garantir la parité des candidatures aux élections législatives;

- ces sanctions pourraient être complétées pour porter également sur la deuxième fraction de l'aide publique, afin que les partis soient réellement incités à investir des femmes susceptibles d'être élues ;

- que l'instauration d'un remplaçant de sexe opposé pour les candidatures aux élections cantonales a relégué les femmes aux places de suppléantes, puisque 80 % des titulaires, en 2007, ont été des hommes ;

- que le mode de scrutin qui sera retenu pour l'élection des conseillers territoriaux aura des conséquences majeures en termes de parité et qu'il ne doit, en aucun cas aboutir à un recul de celle-ci, à contre-courant des règles démocratiques et de l'évolution de notre société.

ANNEXE

Représentation des femmes dans la chambre basse ou la chambre unique
des pays membres de l'Union européenne

État membre	Au 4 mars 2010			
	Présidence H - F	Hommes	Femmes	% de femmes
Suède	H	186	163	47
Pays-Bas	F	86	63	42
Finlande	H	120	80	40
Danemark	H	114	70	38
Belgique	H	93	57	38
Espagne	H	222	128	37
Allemagne	H	417	205	33
Portugal	H	162	68	30
Autriche	F	132	51	28
Estonie	F	78	23	23
Lettonie	H	78	22	22
Bulgarie	F	188	52	22
Italie	H	496	134	21
Luxembourg	H	48	12	20
Pologne	H	368	91	20
France	H	468	109	19
Lituanie	F	114	27	19
Royaume-Uni	H	519	128	19
République Tchèque	H	163	36	18
Slovaquie	H	123	27	18
Grèce	H	248	51	17
Irlande	H	143	23	14
Slovénie	H	77	13	14
Chypre	H	49	7	13
Roumanie	F	296	37	11
Hongrie	H	340	43	11
Malte	H	62	6	9
TOTAL des 27	6 F 21 H			23,81

Source : Commission européenne ; base de données : répartition hommes/femmes dans la prise de décision.