



N° 2512

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2010.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 2422), *visant à renforcer l'exigence de **parité des candidatures aux élections législatives***,

PAR M. BRUNO LE ROUX,

Député.

---



## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5     |
| <b>I. LA PARITÉ EN POLITIQUE : UNE EXIGENCE CONSTITUTIONNELLE QUI PEINE À SE CONCRÉTISER</b> .....                          | 6     |
| 1. Une exigence constitutionnelle récente .....   | 6     |
| 2. Les dispositions législatives actuelles en faveur de la parité aux élections politiques.....                             | 7     |
| <i>a) La loi sur la parité du 6 juin 2000</i> .....   | 7     |
| <i>b) Les compléments législatifs ultérieurs</i> .....  | 9     |
| 3. Des conséquences réelles mais insuffisantes.....   | 10    |
| <i>a) Une progression spectaculaire de la parité dans les élections régionales, européennes et municipales</i> .....        | 10    |
| <i>b) Des résultats moins satisfaisants pour les élections cantonales, législatives et sénatoriales</i> .....               | 12    |
| <b>II. FAVORISER LA COMPOSITION PARITAIRE DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE : UN DEVOIR DÉMOCRATIQUE</b> .....                 | 16    |
| 1. Une sanction financière trop peu incitative.....   | 16    |
| 2. La proposition de loi : priver de l'aide publique les partis ne respectant pas l'objectif de la loi du 6 juin 2000 ..... | 19    |
| <b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....  | 21    |
| <b>EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE</b> .....   | 27    |
| <i>Article unique</i> (article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988) : Partis bénéficiant de l'aide publique .....       | 27    |
| <i>Après l'article unique</i> .....   | 27    |
| <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....   | 29    |
| <b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....   | 31    |



MESDAMES, MESSIEURS,

La révision constitutionnelle du 8 juillet 1999, en introduisant dans la Constitution une disposition en vertu de laquelle « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* », a permis l'adoption de lois favorables à l'exercice par les femmes de mandats politiques.

Ces lois, qui se sont succédé depuis celle du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, comprennent pour l'essentiel deux types de dispositions : des obligations de présentation d'un nombre équivalent de candidats de chaque sexe, dans le cas de scrutins de liste (élections régionales, élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus, élections européennes, élections sénatoriales dans les départements élisant quatre sénateurs ou plus) ; des sanctions financières à l'encontre des partis politiques qui peuvent prétendre à l'aide publique aux partis dont moins de la moitié des candidats aux élections législatives sont de sexe féminin.

Sous l'effet de ces différentes dispositions législatives, le taux de féminisation a progressé pour chacun des mandats électoraux. Cette progression se révèle toutefois très inégale selon le type de mandats, et les deux mandats pour lesquels le taux de féminisation est aujourd'hui le plus bas, et significativement inférieur à l'objectif que représente la parité, sont celui de conseiller général (13,1 % de femmes dans les conseils généraux depuis 2008) et celui de député (18,9 % de femmes à l'Assemblée nationale depuis 2007).

Si le caractère uninominal de ces deux scrutins contribue à rendre plus difficile la progression de la parité, dans le cas des élections législatives, la réticence des grands partis politiques à procéder à des investitures qui respectent la parité est également en cause.

Après deux renouvellements de l'Assemblée nationale, force est donc de constater que l'objectif fixé par la loi du 6 juin 2000 n'a pas été respecté. Les partis préfèrent ne pas respecter cet objectif et encourir des pénalités financières.

Par conséquent, afin de créer un dispositif réellement incitatif, qui assure la présentation de 50 % de candidats de sexe féminin et qui ait un impact significatif sur la proportion de femmes élues députées, la présente proposition de loi propose de priver de toute aide publique les partis politiques ne présentant pas un nombre équivalent de candidats de sexe masculin et de sexe féminin aux élections législatives. Ainsi, elle s'inscrit dans le droit fil de ce qu'a proposé le Premier ministre, François Fillon, lors des états généraux de la femme, le 7 mai 2010 : rendre insupportables pour les partis politiques les sanctions financières pour non respect des règles de parité aux élections politiques.

## I. LA PARITÉ EN POLITIQUE : UNE EXIGENCE CONSTITUTIONNELLE QUI PEINE À SE CONCRÉTISER

### 1. Une exigence constitutionnelle récente

Les deux premières lois adoptées par le Parlement qui prévoyaient d’instaurer des obligations en termes de présentation de candidats de sexe féminin et candidats de sexe masculin à certaines élections locales, en 1982 puis en 1999, se sont toutes deux heurtées à une censure du Conseil constitutionnel, qui a considéré à chaque fois que « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l’éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n’en sont exclus ni pour une raison d’âge, d’incapacité ou de nationalité, ni pour une raison tendant à préserver la liberté de l’électeur ou l’indépendance de l’élu, sans que puisse être opérée aucune distinction entre électeurs ou éligibles en raison de leur sexe* »<sup>(1)</sup>. En 1982, la disposition législative ainsi censurée prévoyait seulement que, pour les élections municipales se déroulant au scrutin de liste, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les listes de candidats ne pourraient pas comporter plus de 75 % de candidats du même sexe. En 1999, la disposition censurée prévoyait une obligation de parité sur les listes aux élections régionales et aux élections à l’Assemblée de Corse.

Il faudra par conséquent attendre la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 pour lever l’obstacle constitutionnel<sup>(2)</sup>, en introduisant dans l’article 3 de la Constitution une disposition selon laquelle « *la loi favorise l’égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* », et, dans l’article 4 de la Constitution une disposition selon laquelle les partis « *contribuent à la mise en œuvre (de ce) principe (...) dans les conditions déterminées par la loi* ».

Ces dispositions doivent être conciliées avec les autres règles et principes de valeur constitutionnelle, et notamment principes traditionnels de la liberté du suffrage et de la liberté des candidatures. Mais elles permettent d’instaurer non seulement des dispositifs incitatifs mais également des dispositifs contraignants en faveur de la parité, comme l’a expliqué le Conseil constitutionnel : « *le constituant a entendu permettre au législateur d’instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l’égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; [...] à cette fin, il est désormais loisible au législateur d’adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant* »<sup>(3)</sup>.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l’élection des conseillers municipaux et aux conditions d’inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales ; décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, Loi relative au mode d’élection des conseillers régionaux et des conseillers à l’Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux.

(2) Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l’égalité entre les femmes et les hommes.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, Loi tendant à favoriser l’égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Depuis lors, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a déplacé l'exigence de favoriser l'égal accès aux mandats électoraux et fonctions électives à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et l'a étendue à l'égal accès aux responsabilités professionnelles et sociales.

Depuis 2000, conformément à ces nouvelles dispositions constitutionnelles, le législateur a mis en place, par touches successives, une législation favorable à la promotion de la parité.

## **2. Les dispositions législatives actuelles en faveur de la parité aux élections politiques**

### ***a) La loi sur la parité du 6 juin 2000***

La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives oblige les partis à présenter, dans tous les scrutins de liste, une moitié de candidats de chaque sexe à une unité près, à peine d'irrecevabilité de la liste. Sont concernées les élections européennes, sénatoriales dans les départements ayant trois sièges ou plus <sup>(1)</sup>, régionales et municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus.

Pour les scrutins de liste à un tour, c'est-à-dire les élections européennes et sénatoriales, la loi impose une alternance entre candidat homme et candidat femme du début à la fin de la liste. Pour les scrutins de liste à deux tours (élections régionales et municipales et y compris les élections municipales en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte), la parité doit être appliquée par groupe de six candidats, sans considération de l'ordre.

Pour les élections législatives, la loi du 6 juin 2000 a modifié la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique pour instituer une modulation de la première fraction de l'aide publique aux partis en fonction de la proportion respective de femmes et d'hommes présentés. Plus l'écart entre la parité et les candidats de chaque sexe effectivement présentés est grand, au-delà d'un seuil de tolérance de 2 %, plus la dotation accordée au titre de la première fraction diminue (dans une proportion correspondant à la moitié de l'écart constaté à la parité). Ainsi, si un parti présente 25 % de femmes et 75 % d'hommes, l'écart étant de cinquante points, l'aide publique accordée en fonction du nombre de voix obtenues sera réduite de 25 %.

---

(1) Depuis le renouvellement 2004, le scrutin de liste ne s'applique, en vertu de la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs qui ont modifié les articles L. 294 et L. 295 du code électoral, que dans les départements élisant quatre sénateurs ou plus.

### **L'aide publique aux partis politiques**

L'aide publique aux partis politiques prend la forme d'une dotation annuelle, abondée chaque année par le budget de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Lors de son instauration par la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, cette aide devait être accordée uniquement en fonction du nombre de candidats élus au Parlement. Le montant de l'aide avait été fixé en projet de loi de finances pour 1989 à 114 millions de francs.

Depuis la loi du 15 janvier 1990, les partis politiques peuvent prétendre au versement de deux fractions, selon des conditions qui ont été modifiées à de multiples reprises.

La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques a réservé le bénéfice de la deuxième fraction aux partis bénéficiant de la première fraction. Elle a également abaissé de 75 à 50 le nombre de circonscriptions dans lesquels les candidats déclarant se rattacher à un même parti doivent avoir recueilli des suffrages pour bénéficier de la première fraction.

La loi du 19 janvier 1995 a prévu de ne plus prendre en compte les voix des candidats déclarés inéligibles. Elle a également prévu un financement pour les partis récemment constitués et dont le mandataire a recueilli les dons de 10 000 personnes physiques réparties entre au moins 30 départements.

La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a porté à 1 % le nombre de suffrages exprimés devant être recueillis par des candidats dans au moins 50 circonscriptions pour ouvrir droit à la première fraction.

En l'état actuel du droit, afin de bénéficier de la première fraction de l'aide publique, il est nécessaire :

— soit d'avoir présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions ;

— soit d'avoir présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats uniquement dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis et Futuna, chacun des candidats présentés ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés.

Une seconde fraction est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de l'année précédente, y être inscrits ou s'y rattacher.

Le montant voté en loi de finances au titre de ces deux fractions est de 80 millions d'euros.

Dans la suite logique de la loi du 6 juin 2000, le principe de parité a été étendu à l'outre-mer par une loi organique du 4 juillet 2000<sup>(1)</sup> qui a posé une exigence d'alternance stricte de candidats de chaque sexe sur les listes présentées aux élections des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie,

---

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



de l'assemblée de la Polynésie française et de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna.

**b) Les compléments législatifs ultérieurs**

En 2003, le législateur a renforcé les exigences portant sur la composition paritaire des listes aux élections à la proportionnelle.

La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques a modifié l'article L. 346 du code électoral pour imposer dans la composition des listes de candidatures aux élections régionales une alternance stricte entre candidats de sexe différent, et non plus un nombre égal de candidats de chaque sexe par groupe de six candidats.

L'obligation de stricte parité qui s'imposait déjà aux élections européennes a été confirmée par cette loi du 11 avril 2003 et adaptée au sectionnement des listes.

La loi n° 2003-1201 du 18 décembre 2003 relative à la parité entre hommes et femmes sur les listes de candidats à l'élection des membres de l'Assemblée de Corse a pour sa part pris en compte la décision du Conseil constitutionnel sur la loi du 11 avril 2003 qui invitait le législateur à mettre fin à la différence de traitement entre les exigences de parité pour les listes aux élections des conseils régionaux et pour les listes aux élections à l'Assemblée territoriale, « aucune particularité locale, ni aucune raison d'intérêt général ne justif[ant] la différence de traitement en cause »<sup>(1)</sup>. Il est désormais prévu que « chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe » pour les élections à l'Assemblée de Corse.

La loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a permis de développer de nouveaux mécanismes.

Elle s'attaque, pour la première fois, au problème de la sous-représentation des femmes dans les exécutifs des collectivités territoriales. Cette loi introduit l'obligation de la parité dans les exécutifs des communes de 3 500 habitants et plus ainsi que dans ceux des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse, à la fois parmi les vice-présidents et au sein de la commission permanente.

Elle parachève le passage d'une parité appréciée par groupe de candidats à une parité appréciée deux à deux, en prévoyant une alternance stricte sur les listes aux élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, considérants 26 à 29.

Pour répondre au problème de la sous-représentation chronique des femmes dans les scrutins uninominaux, elle crée un poste de remplaçant pour les conseillers généraux, ce qui permet d'appliquer le principe de parité au « ticket » formé par le candidat titulaire et son suppléant.

Elle accroît, à compter du renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant celui de juin 2007 (soit *a priori* celui de juin 2012), la part du financement public des partis qui peut être réduite lorsque ces derniers ne respectent pas la parité dans leurs candidatures aux élections législatives.

Elle pose également des exigences de parité pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger à compter du renouvellement de 2009 : une parité stricte sur les listes aux élections à l'Assemblée des Français de l'étranger dans les circonscriptions où la consultation se déroule au scrutin de liste ; un candidat et un remplaçant de sexe différent dans les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger dans les circonscriptions où la consultation se déroule au scrutin uninominal.

Enfin, la loi n° 2008-175 du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général est venue corriger sur un point la disposition de la loi du 31 janvier 2007 relative à la suppléance des candidats aux élections cantonales : alors que le texte initial ne permettait un remplacement du titulaire du mandat par son suppléant qu'en cas de décès du titulaire ou de démission liés au cumul de plusieurs mandats locaux ou de mandats locaux et du mandat de député européen, la modification introduite par la loi du 26 février 2008 permet également que le suppléant de sexe opposé soit appelé à remplacer le titulaire lorsque celui-ci démissionne de son mandat en raison d'un cumul de mandats lié à l'exercice d'un mandat de parlementaire national.

### **3. Des conséquences réelles mais insuffisantes**

Les effets des dispositions législatives adoptées depuis 2000 sont incontestables. Si les valeurs relatives du nombre de femmes par rapport au nombre total d'élus peuvent apparaître modestes, il convient surtout de distinguer la progression constatée selon les types de scrutins.

#### ***a) Une progression spectaculaire de la parité dans les élections régionales, européennes et municipales***

Pour les élections régionales, le contraste entre les élections de 1998, antérieures aux dispositions sur la parité, et les élections de 2004, est saisissant. Alors que les femmes représentaient en moyenne à peine plus du quart des effectifs des conseils régionaux en 1998 (27,5 %), elles en représentent 47,6 % en 2004.

La légère différence qui se manifeste par rapport à une parité absolue tient principalement au fait que le nombre d'élus par circonscription d'élection peut être impair, combiné au fait que les hommes ont plutôt tendance à être premiers de liste. De

fait, en 2004, le nombre de femmes élues au conseil régional n'est supérieur au nombre d'hommes élus que dans la région Bretagne et la région Martinique.

Les élections de 2010, à règles inchangées, donnent un résultat similaire, avec en moyenne 48 % de femmes parmi les effectifs des conseils régionaux, et deux conseils régionaux comptant plus de femmes élues que d'hommes (région Nord-Pas-de-Calais et région Lorraine).

Les élections des députés au Parlement européen permettent également à un grand nombre de femmes d'être élues (44,4 % pour les élections de 2009), mais la progression est relativement faible par rapport à la période antérieure aux lois sur la parité : les femmes élues députées européennes représentaient déjà 29,9 % de l'ensemble des représentants français au Parlement européen en 1994, et 40,2 % en 1999. Cette progression peu sensible vers la parité s'explique par la combinaison du passage d'un scrutin de liste à l'échelle nationale à un scrutin de liste dans le cadre de huit grandes circonscriptions et de la moindre présence des femmes comme têtes de listes.

Par conséquent, en ce qui concerne les scrutins de liste, grâce à la règle d'alternance stricte de candidats de sexe opposé, la seule limite à laquelle se heurte encore la stricte parité des personnes élues tient à la résistance de certaines formations politiques à placer des femmes en tête de liste.

Pour les élections municipales, la progression de la parité peut être constatée dans l'ensemble des communes, en dépit du fait que les obligations de composition paritaire des listes ne valent que pour les élections dans les communes de 3 500 habitants et plus, qui sont les seules communes dans lesquelles l'élection a lieu au scrutin de liste majoritaire à deux tours.

#### LA PRÉSENCE DES FEMMES DANS LES CONSEILS MUNICIPAUX DEPUIS 1983

|                                      | 1983   | 1989   | 1995   | 2001   | 2008   |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Communes de moins de 3 500 habitants | 12,9 % | 16,3 % | 21,0 % | 30,0 % | 32,2 % |
| Communes de 3 500 à 9 000 habitants  | 21,0 % | 21,4 % | 25,1 % | 47,4 % | 48,3 % |
| Communes de 9 000 à 30 000 habitants | 22,0 % | 23,0 % | 26,3 % | 47,3 % | 48,3 % |
| Communes de plus de 30 000 habitants | 22,8 % | 23,6 % | 26,9 % | 48,0 % | 48,8 % |
| Ensemble des communes                | 14,0 % | 17,2 % | 21,7 % | 33,0 % | 34,8 % |

Source : Observatoire de la parité

Le taux de féminisation des conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus, qui était de 25,7 % après les élections de 1995, est passé à 47,5 % avec les élections de 2001, puis à 48,5 % avec celles de 2008.

Pour les autres communes (qui représentent 90 % du total des communes mais seulement 34% de la population), même en l'absence de disposition favorable à la parité, un effet d'entraînement (ou de mimétisme) conduit à une augmentation sensible du taux de féminisation des conseils municipaux, qui passe de 21 % en 1995 à 30 % en 2001 puis à 32,2 % en 2008. Ces chiffres sont d'autant plus significatifs qu'ils représentent, en nombre absolu, un grand nombre de femmes engagées dans la vie politique locale (plus de 181 000).

En ce qui concerne les exécutifs des communes, le problème de la parité est apparu avec un relief nouveau à partir du moment où la composition des conseils municipaux s'est rapprochée de la parité. Après les élections de 2001, alors que 31 % des conseillers municipaux étaient des conseillères, seuls 10,9 % des maires étaient des femmes. La proportion de femmes maires était même sensiblement inférieure dans les communes de 3 500 habitants et plus (6,7 %). Les femmes élues maires en 2008 ont été un peu plus de 5 100, représentant désormais un taux de féminisation de 13,9 %. Le taux est plus élevé dans les communes de moins de 3 500 habitants (14,2 %), et atteint son niveau le plus bas pour les communes comprises entre 9 000 et 30 000 habitants (8,1 %).

De la même manière, pour ce qui est de la représentation dans les EPCI, la progression de la féminisation des organes délibérants des EPCI est inversement corrélée à la taille de l'intercommunalité. Le taux de féminisation varie entre 8 % pour les EPCI à fiscalité propre de moins de 5 000 habitants et 5 % pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. De la même manière, la part des femmes présidentes des communautés de communes est actuellement plus élevée dans les communautés de communes (7,27 %) que dans les communautés d'agglomération (6,3 %) et les communautés urbaines (6,25 %). Les dernières élections municipales n'ont permis qu'une modeste progression de la représentation des femmes au sein des EPCI. Alors que 7 femmes étaient présidentes de communautés d'agglomération ou de communautés urbaines avant 2008, ce nombre est passé à 12 (pour un total de 190 présidences de CU et CA).

#### ***b) Des résultats moins satisfaisants pour les élections cantonales, législatives et sénatoriales***

Par contraste avec les conseils municipaux et les conseils régionaux, les conseils généraux se caractérisent par une masculinité très prononcée, à laquelle les dernières élections cantonales n'ont pas remédié.

Aux élections cantonales de 2008, seuls 17 % des conseillers généraux élus sont des femmes. Ce taux était de 13,2 % en 2004, de 12 % en 2001, de 9,6 % en 1998.

Ces résultats sont directement corrélés à la faible proportion de femmes candidats aux élections cantonales : 20,9 %. Plus encore, ils démontrent un biais défavorable aux candidatures féminines. L'instauration d'une suppléance de sexe opposé, par la loi du 31 janvier 2007, n'a pas permis aux femmes de progresser sensiblement en termes de représentation au sein des conseils généraux.

Ainsi, le taux de féminisation des conseils généraux s'établit à 13,1 % depuis 2008, après avoir été de 10,9 % en 2004, et de 9,8 % en 2001. Le renouvellement par moitié des conseils généraux contribue à cet effet de retard dans la féminisation globale des conseils généraux par rapport à la proportion de femmes élues lors des dernières élections cantonales.

En ce qui concerne la représentation des femmes au sein des deux assemblées du Parlement, la part des femmes a longtemps été extrêmement faible, inférieure à 2 % encore en 1973, et la progression de la féminisation est récente. Cette progression est d'abord une progression en termes de femmes candidates, et dans une moindre mesure en termes de femmes élues parlementaires.

**LA PRÉSENCE DES FEMMES CANDIDATES ET ÉLUES  
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, DEPUIS 1958**

| Législature                     | Proportion de femmes candidates | Proportion de femmes élues |
|---------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| I <sup>ère</sup> (1958-1962)    | 2,3 %                           | 1,3 %                      |
| II <sup>ème</sup> (1962-1967)   | 2,4 %                           | 1,7 %                      |
| III <sup>ème</sup> (1967-1968)  | 2,9 %                           | 1,9 %                      |
| IV <sup>ème</sup> (1968-1973)   | 3,3 %                           | 1,7 %                      |
| V <sup>ème</sup> (1973-1978)    | 6,6 %                           | 1,7 %                      |
| VI <sup>ème</sup> (1978-1981)   | 16,3 %                          | 4,0 %                      |
| VII <sup>ème</sup> (1981-1986)  | 13,1 %                          | 5,5 %                      |
| VIII <sup>ème</sup> (1986-1988) | 25,1 %                          | 5,8 %                      |
| IX <sup>ème</sup> (1988-1993)   | 11,9 %                          | 5,6 %                      |
| X <sup>ème</sup> (1993-1997)    | 19,5 %                          | 5,9 %                      |
| XI <sup>ème</sup> (1997-2002)   | 23,2 %                          | 10,8 %                     |
| XII <sup>ème</sup> (2002-2007)  | 39,3 %                          | 12,1 %                     |
| XIII <sup>ème</sup> (2007-....) | 41,6 %                          | 18,5 %                     |

*Source : ministère de l'intérieur*

Pour les élections à l'Assemblée nationale, la part des femmes candidates dépasse 10 % dès 1978, mais celle des femmes élues dépasse ce seuil des 10 % seulement en 1997. Depuis lors, la progression est réelle, mais sensiblement plus prononcée pour les candidatures que pour les élus.

Au Sénat, l'application des dispositions sur la composition paritaire des listes à compter des élections sénatoriales de 2001, a eu des effets directs plus

prononcés sur le nombre de femmes élues : alors que moins de 6 % des sénateurs élus en 1998 étaient des femmes, plus de 10 % des sénateurs élus en 2001 ont été des femmes, puis près de 17 % en 2004 et 21,8 % en 2008.

Cependant, le renouvellement par tiers du Sénat (puis par moitié à compter de celui de 2008), combiné au fait que le scrutin majoritaire a été rétabli à compter de 2004 dans les départements élisant trois sénateurs, a eu tendance à tempérer la hausse du taux de féminisation du Sénat. Ainsi, dans les départements où le scrutin majoritaire s'applique, la proportion de femmes élues sénatrices demeure très faible, sans évolution significative : 7,1 % en 2001, 4,4 % en 2004 et 9,5 % en 2008 <sup>(1)</sup>. Ce faible niveau contraste avec la proportion de femmes élues sénatrices dans les départements comptant au moins quatre sièges : 27 % en 2001, 34,9 % en 2004 et 27,5 % en 2008.

Grâce à la combinaison d'un scrutin majoritaire et d'un scrutin proportionnel, le Sénat peut cependant désormais prétendre à un taux de féminisation supérieur à celui de l'Assemblée nationale, puisqu'il s'élève à 22,4 % (soit 77 sénatrices sur un total de 343 membres).

Au niveau mondial, la France se place en soixante cinquième position en termes de représentation des femmes au sein du Parlement, cette situation étant déjà plus favorable que celle antérieure à 2007, où elle était au 86<sup>ème</sup> rang mondial pour la proportion de femmes au sein du Parlement.

Si la comparaison est faite avec les autres pays membres de l'Union européenne, alors que la France était en 24<sup>ème</sup> position en 2007, elle est désormais en 19<sup>ème</sup> position.

De plus, le Parlement français voit sa féminisation progresser à chaque élection, alors que d'autres pays européens ont connu une baisse récente de leur taux de féminisation (on peut notamment signaler à ce titre le cas de la Lituanie, dont le Parlement est passé de près de 25 % de femmes à 19,1 % après les élections de 2008).

---

*(1) Avant les élections de 2001, le scrutin majoritaire s'appliquait dans les départements élisant quatre sénateurs et moins.*

| Rang mondial | Pays                      | Première Chambre ou Chambre unique |        |        |      | Deuxième Chambre ou Sénat |        |        |      |
|--------------|---------------------------|------------------------------------|--------|--------|------|---------------------------|--------|--------|------|
|              |                           | Élections                          | Sièges | Femmes | %    | Élections                 | Sièges | Femmes | %    |
| 2            | <b>Suède</b>              | 09/2006                            | 349    | 162    | 46,4 | —                         | —      | —      | —    |
| 6            | <b>Pays-Bas</b>           | 11/2006                            | 150    | 63     | 42,0 | 05/2007                   | 75     | 26     | 34,7 |
| 7            | <b>Finlande</b>           | 03/2007                            | 200    | 80     | 40,0 | —                         | —      | —      | —    |
| 12           | <b>Belgique</b>           | 06/2007                            | 150    | 57     | 38,0 | 06/2007                   | 71     | 29     | 40,8 |
| 12           | <b>Danemark</b>           | 11/2007                            | 179    | 68     | 38,0 | —                         | —      | —      | —    |
| 13           | <b>Espagne</b>            | 03/2008                            | 350    | 128    | 36,6 | 03/2008                   | 263    | 81     | 30,8 |
| 17           | <b>Allemagne</b>          | 09/2005                            | 614    | 194    | 31,6 | —                         | 69     | 15     | 21,7 |
| 27           | <b>Autriche</b>           | 09/2008                            | 183    | 51     | 27,9 | —                         | 61     | 18     | 29,5 |
| 30           | <b>Portugal</b>           | 09/2009                            | 230    | 63     | 27,4 |                           |        |        |      |
| 43           | <b>Croatie</b>            | 11/2007                            | 153    | 36     | 23,5 | —                         | —      | —      | —    |
| 45           | <b>Estonie</b>            | 03/2007                            | 101    | 23     | 22,8 | —                         | —      | —      | —    |
| 50           | <b>Lettonie</b>           | 10/2006                            | 100    | 22     | 22,0 | —                         | —      | —      | —    |
| 51           | <b>Royaume-Uni</b>        | 05/2010                            | 649    | 142    | 21,9 | —                         | 733    | 147    | 20,1 |
| 54           | <b>Italie</b>             | 04/2008                            | 630    | 134    | 21,3 | 04/2008                   | 322    | 59     | 18,3 |
| 57           | <b>Bulgarie</b>           | 07/2009                            | 240    | 50     | 20,8 |                           |        |        |      |
| 59           | <b>Luxembourg</b>         | 06/2009                            | 60     | 12     | 20,0 | —                         | —      | —      | —    |
| 59           | <b>Pologne</b>            | 10/2007                            | 460    | 92     | 20,0 | 10/2007                   | 100    | 8      | 8,0  |
| 63           | <b>Lituanie</b>           | 10/2008                            | 141    | 27     | 19,1 | —                         | —      | —      | —    |
| 65           | <b>France</b>             | 06/2007                            | 577    | 109    | 18,9 | 09/2008                   | 343    | 75     | 21,9 |
| 68           | <b>Slovaquie</b>          | 06/2006                            | 150    | 27     | 18,0 | —                         | —      | —      | —    |
| 71           | <b>Grèce</b>              | 10/2009                            | 300    | 52     | 17,3 | —                         | —      | —      | —    |
| 77           | <b>République tchèque</b> | 06/2006                            | 200    | 31     | 15,5 | 10/2008                   | 81     | 14     | 17,3 |
| 82           | <b>Slovénie</b>           | 09/2008                            | 90     | 13     | 14,4 | 11/2007                   | 40     | 1      | 2,5  |
| 85           | <b>Irlande</b>            | 05/2007                            | 165    | 23     | 13,9 | 07/2007                   | 59     | 13     | 22,0 |
| 90           | <b>Chypre</b>             | 05/2006                            | 56     | 7      | 12,5 | —                         | —      | —      | —    |
| 94           | <b>Roumanie</b>           | 11/2008                            | 334    | 38     | 11,4 | 11/2008                   | 137    | 8      | 5,8  |
| 96           | <b>Hongrie</b>            | 04/2006                            | 386    | 43     | 11,1 | —                         | —      | —      | —    |

Source : Union interparlementaire.

## **II. FAVORISER LA COMPOSITION PARITAIRE DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE : UN DEVOIR DÉMOCRATIQUE**

### **1. Une sanction financière trop peu incitative**

Si l'on s'intéresse aux candidatures aux élections législatives, le taux de candidats de sexe féminin apparaît sensiblement supérieur à celui des députés élus de sexe féminin, mais demeure toutefois sensiblement inférieur à 50 %.

Pour les élections législatives de 2002, les partis ont présenté en moyenne 38,9 % de candidates. La perte financière résultant de ce nombre de candidats femmes inférieur à la moitié a été significative pour les grandes formations politiques : l'UMP a perdu 30,3 % du montant théorique à percevoir au titre de la première fraction ; l'UDF 30,1 % ; le PS et PRG 15,4 % ; le PCF 6,2 %.

Pour les élections législatives de 2007, l'augmentation du nombre de candidates investies n'a été guère sensible, passant à 44,6 %. Surtout, l'investiture paritaire, ou proche de la parité, concerne essentiellement les formations politiques non représentées au Parlement et pour lesquelles toute réfaction opérée sur la première fraction de l'aide aux partis politiques est d'autant plus sensible qu'elles ne perçoivent pas la seconde fraction. En revanche, les grands partis représentés au Parlement sont plus éloignés de la parité, même si, en 2007, les partis de gauche s'en sont sensiblement rapprochés.



## LA PROPORTION DE FEMMES CANDIDATES AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2007

| Parti ou groupement politique ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions | Proportion de femmes candidates en 2002 | Proportion de femmes candidates en 2007 |
|--|---|---|
| UMP  | 19,6 %                                  | 26,6 %                                  |
| UDF-Modem  | 19,9 %                                  | 36,9 %                                  |
| Solidarité écologie gauche alternative   |   | 35,7 %                                  |
| PRG  | 34,6 %                                  | 33,8 %                                  |
| PS   |   | 46,5 %                                  |
| Mouvement écologiste indépendant   |   | 45,0 %                                  |
| PCF  | 43,6 %                                  | 48,2 %                                  |
| FN   | 48,4 %                                  | 48,8 %                                  |
| MPF  | 46,6 %                                  | 49,3 %                                  |
| LCR  | 49,4 %                                  | 49,6 %                                  |
| LO   | 50,2 %                                  | 49,8 %                                  |
| CPNT   | 45,7 %                                  | 49,8 %                                  |
| Les Verts  | 48,9 %                                  | 50,3 %                                  |
| Le Trèfle-Les nouveaux écologistes   |   | 52,1 %                                  |

N.B. Le Nouveau Centre, qui a présenté des candidats dans près de 50 circonscriptions en 2007, comptait 27,9 % de femmes parmi ses candidats.

Source : Observatoire de la parité

Si la sanction financière pour non-respect des dispositions légales relatives à la parité est toutefois en diminution, en passant d'un montant global de 7,052 millions d'euros en 2007 <sup>(1)</sup> à un montant global de 5,312 millions d'euros en 2008 <sup>(2)</sup>, cette diminution est imputable à titre principal à la réduction des sanctions infligées aux grands partis de gauche, qui ont fait en 2007 un effort plus significatif en faveur de la parité des candidatures.

(1) Sanction financière répartie à titre principal entre l'UMP (4,264 millions d'euros), le PS-PRG (1,651 million d'euros) et l'UDF (0,667 million d'euros).

(2) Sanction financière pesant à titre principal sur l'UMP (4,127 millions d'euros), et dans une moindre mesure sur le PS (0,516 million d'euros), l'UDF Modem (0,449 million d'euros) et le PRG (0,107 million d'euros).

Ainsi, depuis 2008, l'UMP perd chaque année 23,98% du montant théorique à percevoir au titre de la première fraction ; le PRG 17,61 % ; l'UDF Modem 13,81 % ; le PS 4,80 % ; le PCF 3,50 %.

La sanction financière infligée aux partis politiques, si elle est significative en proportion de l'aide accordée au titre de la première fraction, l'est toutefois beaucoup moins au regard de l'aide publique totale perçue par les partis qui peuvent prétendre au bénéfice de la deuxième fraction.

#### L'AIDE PUBLIQUE AUX PARTIS POLITIQUES EN 2010

| 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 car ils ont présenté des candidats exclusivement outre-mer.

Source : ministère de l'intérieur

Par ailleurs, il est possible de constater un écart significatif entre le nombre de candidates investies par un parti pour les élections législatives et les candidates effectivement élues, ce qui tend à manifester que les femmes sont investies de manière préférentielle dans des circonscriptions non ou difficilement gagnables.

À l'issue des élections législatives de juin 2002, les femmes ont obtenu à l'Assemblée nationale 71 sièges sur 577, contre 63 en 1997. Entre 2002 et 2007, la progression s'est poursuivie, en passant de 71 à 109 sièges obtenus par des femmes. La part des femmes à l'Assemblée nationale est donc passée de 10,9 % en 1997 à 12,3 % en 2002, puis à 18,9 % en 2007, alors que dans le même temps le nombre de femmes candidates passait de 23 % en 1997 à 38,9 % en 2002 puis 44,6 % en 2007. L'augmentation significative de la proportion de femmes candidates lors des deux dernières élections législatives ne s'est donc pas accompagnée d'une augmentation dans les mêmes proportions du nombre de femmes élues.

**CANDIDATES INVESTIES ET CANDIDATES ÉLUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE :  
UN ÉCART SIGNIFICATIF**

| 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*

La modulation financière s'est révélée trop peu efficace pour favoriser les femmes parmi les candidats désignés par les partis. L'argument selon lequel la progression vers la parité devrait s'accroître avec la majoration de cette modulation financière est donc insuffisant, au regard des stratégies des partis politiques depuis 2002.

**2. La proposition de loi : priver de l'aide publique les partis ne respectant pas l'objectif de la loi du 6 juin 2000**

L'article 9-1 de la loi n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoit une modulation de la première fraction de l'aide accordée aux partis politiques, en fonction de l'écart entre le nombre de candidats hommes et femmes présentés par chaque parti aux élections législatives.

Afin de renforcer la modulation de l'aide financière, la loi du 31 janvier 2007 précitée a déjà prévu de porter de 50 % à 75 % cette modulation

qui correspond à une fraction du pourcentage d'écart constaté entre le nombre de candidats de chaque sexe présentés par un parti.

Pour parvenir à une modulation financière réellement dissuasive, il est proposé d'instaurer une suppression complète de l'aide publique aux partis ne respectant pas les dispositions de la loi du 6 juin 2000 sur la parité. L'article unique de la présente proposition de loi propose que les partis qui ne présenteraient pas un nombre égal de candidats de chaque sexe aux élections législatives ne soient pas éligibles à l'aide publique aux partis, ni au titre de la première fraction (accordée en fonction du nombre de voix obtenues dans au moins 50 circonscriptions aux élections législatives) ni au titre de la deuxième fraction (accordée en fonction du nombre de candidats élus).

La disposition proposée est très sévère et pénalisante pour les partis qui ne présenteraient pas un nombre suffisant de candidates, mais elle est le seul moyen d'inciter efficacement les partis à changer de comportement.

Votre rapporteur considère qu'une suppression complète de l'aide publique à certains partis est juridiquement possible, car l'aide publique aux partis politiques n'est pas une obligation constitutionnelle. L'introduction d'un dispositif d'aide financière publique aux partis dans le droit français ne date que de la loi du 1988. Lors du contrôle de la loi du 15 janvier 1990, qui a modifié les conditions d'attribution de cette aide financière publique, le Conseil constitutionnel a posé comme exigences le fait que cette aide obéisse « *à des critères objectifs* », qu'elle n'aboutisse « *ni à établir un lien de dépendance d'un parti politique vis-à-vis de l'État ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions* »<sup>(1)</sup>. L'exigence de présentation d'un nombre suffisant de candidats de sexe féminin aux élections législatives est un critère objectif, qui peut donc être employé pour déterminer si un parti peut prétendre à l'aide publique, comme le propose la présente proposition de loi. Le fait de priver de toute aide publique les partis qui ne respecteraient pas cette exigence n'est par ailleurs pas contraire au respect du pluralisme des courants de pensée et d'opinions, car elle ne prive pas ces différents courants de pensée et d'opinions de la faculté de concourir à l'expression du suffrage ni de celle de bénéficier d'une aide publique, dans la mesure où ils contribuent à la mise en œuvre du principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux conformément au deuxième alinéa de l'article 4 de la Constitution.

En outre, le caractère prétendument disproportionné de cette suppression de l'aide publique ne saurait être invoqué, dans la mesure où il s'agit d'inciter les partis à mettre en œuvre le principe constitutionnel d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux non pas au moyen d'une sanction mais au moyen de la variation apportée à l'aide publique allouée à ces partis. De fait, lorsque le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la disposition de la loi du 6 juin 2000

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, *considérant 12*.

prévoyant une modulation de la première fraction de l'aide selon la proportion de candidats de chaque sexe présentés, il a considéré « *que le dispositif ainsi instauré ne revêt pas le caractère d'une sanction mais celui d'une modulation de l'aide publique allouée aux partis et aux groupements politiques en application des articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 ; qu'il est destiné à inciter ces partis et groupements 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 ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de la nécessité des peines est inopérant* »<sup>(1)</sup>. On peut également signaler que la loi prévoit déjà que des partis politiques pouvant *a priori* prétendre au bénéfice de l'aide publique aux partis peuvent s'en voir privés s'ils n'ont pas déposé auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et du financement de la vie politique, chaque année, au plus tard le 30 juin, des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes.

\*

\* \*

*La Commission examine, le mardi 11 mai 2010, la proposition de loi de MM. Bruno Le Roux, Jean-Marc Ayrault et Mme Élisabeth Guigou et plusieurs de leurs collègues, visant à renforcer l'exigence de parité des candidatures aux élections législatives (n° 2422).*

*Après l'exposé de votre rapporteur, une discussion générale s'engage.*

**M. André Vallini.** Une idée me paraît mériter d'être retenue, celle d'imposer à tout candidat aux législatives de prendre un suppléant de sexe opposé, comme nous l'avons fait pour les élections cantonales.

**M. le rapporteur.** Une analyse succincte montre que dans le cadre du « ticket paritaire » institué pour les élections cantonales, en général les hommes sont titulaires et les femmes suppléantes.

Un autre système de « ticket » serait, dans le cadre de nouvelles circonscriptions, de faire élire un homme et une femme en même temps ; c'est peut-être une idée à approfondir, mais je préfère aujourd'hui m'en tenir au mode de scrutin existant.

**M. Guénaél Huet.** Nous souhaitons tous aller vers la parité dans la représentation politique, mais je préfère que l'on use pour y parvenir de moyens positifs, plutôt que de moyens négatifs tels que la lourde sanction qui est proposée. Ce que suggère M. Vallini, et que propose aussi Mme Brunel, me paraît bien préférable. Il est sans doute habile de se réclamer d'une déclaration générale du Premier ministre, mais je souhaiterais vraiment qu'une discussion de fond s'engage sur les solutions positives en faveur de la parité.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2009 précitée, considérant 13.

**Mme Pascale Crozon.** Cher collègue, c'est par ces moyens « négatifs » que nous avons un peu avancé... Nous sommes encore, en termes de féminisation de la chambre basse du Parlement, au cinquante-huitième rang mondial et au dix-neuvième rang au sein de l'Union européenne ; en Allemagne et en Espagne, la proportion de femmes est deux fois plus importante qu'en France. La loi de 2000 a été vécue par les femmes comme un échec, voire une humiliation, mais elle a eu un commencement d'effet.

Au-delà du cas des élections législatives, je voudrais évoquer celui de la réforme des collectivités territoriales et de la création du conseiller territorial. Chacun sait que les dispositions proposées vont aboutir à une véritable régression, alors même que l'objectif de parité est désormais inscrit dans la Constitution. Nous ferons des propositions le moment venu. J'ai entendu avec satisfaction les propos du Premier ministre, et j'espère qu'ils traduisent une véritable prise de conscience.

La Délégation aux droits des femmes vient d'adopter des recommandations. Elle considère que le système actuel de modulation de l'aide publique s'est révélé inefficace ; qu'il ouvre aux partis la possibilité de compenser les conséquences financières, sur le montant de la première fraction, d'un nombre insuffisant de candidates par la perspective d'un plus grand nombre d'élus, permettant de majorer la deuxième fraction ; que la menace d'une suppression du financement public est seule de nature à être suffisamment dissuasive ; que ces sanctions pourraient porter également sur la deuxième fraction, afin que les partis soient réellement incités à donner leur investiture à des femmes susceptibles d'être élues ; que le « ticket paritaire » aux élections cantonales a relégué les femmes aux places de suppléante, puisque 80 % des titulaires, en 2008, ont été des hommes ; que le mode de scrutin qui sera retenu pour l'élection des conseillers territoriaux ne doit pas aboutir à un recul de la parité – mais malheureusement, le recul sera très important si l'on s'en tient au mode de scrutin envisagé. Dans ce domaine, la volonté politique s'impose.

**M. André Vallini.** Je précise à l'attention de M. Huet que ma proposition de « ticket » n'était pas en contradiction avec cette proposition de loi, que je soutiens totalement. Il faut, hélas, en passer par les contraintes financières, mais je propose d'y ajouter ce système de ticket.

**Mme Catherine Génisson.** À ceux qui disent qu'il faut préférer les solutions positives, je fais observer que, depuis la révision constitutionnelle visant à favoriser la parité, nous sommes toujours allés dans la direction inverse. Ainsi, la loi du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs a porté de 3 à 4 le nombre de sénateurs que le département doit compter pour que l'élection se fasse au scrutin proportionnel. Quant au dispositif envisagé dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales, c'est une véritable humiliation pour les femmes et une régression sans précédent. Force est de constater, donc, que des mesures s'imposent pour faire évoluer la situation. C'est pourquoi, bien entendu,

j'approuve cette proposition de loi. Je souligne qu'aujourd'hui, les partis ne paient pas de pénalités, mais sont pénalisés en recevant moins d'argent.

Enfin, l'amendement que nous examinerons est très important : au-delà de la parité des candidatures, il faut faire en sorte d'atteindre l'équilibre entre les femmes et les hommes parmi les élus.

**M. Bernard Roman.** Faut-il contraindre ou ne pas contraindre ? Force est de constater que pour avancer, il a fallu contraindre. Si l'on veut promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, la contrainte est une nécessité.

Il y a douze ans, lorsqu'on disait qu'il y aurait autant de femmes que d'hommes dans les conseils municipaux, tout le monde ici levait les bras au ciel. Ce fut la même chose pour les élections régionales, la même chose pour les élections européennes. Désormais, plus personne ne s'émeut de la présentation de listes « chabada » – comme on disait à l'époque avec un certain mépris : c'est devenu la norme. Pour que la parité devienne aussi la norme pour les élections législatives, il suffit de le vouloir, en imposant les contraintes nécessaires.

Quant au « ticket » titulaire-suppléant proposé par mon ami André Vallini, même si c'est à titre complémentaire, il peut être seulement le moyen de se donner bonne conscience, comme les élections cantonales l'ont montré.

Enfin, que mes collègues me pardonnent cette remarque, la majorité n'est pas crédible dans ce débat. Comment peut-elle affirmer qu'elle veut faire avancer la parité et, dans le même temps, soutenir le projet d'élection de conseillers territoriaux, tel qu'il est né dans l'esprit de M. Claude Guéant ? Le mode de scrutin proposé pour ces conseillers territoriaux est le plus mortifère qui soit pour la représentation féminine !

**M. André Vallini.** La suppléance est à mon avis un bon moyen de mettre le pied à l'étrier. Un exemple : pour le remplacement de M. Didier Migaud dans la quatrième circonscription de l'Isère, c'est sa suppléante qui a été choisie pour être candidate.

Quant à la création du conseiller territorial, il me semble que la paternité en revient à un *think tank* de l'UMP, la fondation Concorde.

**M. Patrice Verchère.** Nous sommes tous d'accord pour dire que les femmes ne sont pas suffisamment représentées. Nous pourrions approuver un renforcement du caractère dissuasif des pénalités financières, mais votre proposition de loi est tellement excessive qu'elle a fort peu de chances d'être votée...

Vous auriez été plus crédibles en proposant un changement du mode de scrutin – même si j'y suis opposé également. Et je vous pose la question, chers collègues socialistes masculins : aux prochaines élections, êtes-vous prêts à laisser votre place pour assurer la parité ?

**Mme Catherine Génisson.** Contrairement à vous, nous l'avons quasiment respectée en 2007 !

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** La révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 avait modifié l'article 3 de la Constitution – en introduisant une disposition qui figure désormais au second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> – et son article 4. C'est aujourd'hui la première fois qu'il est proposé d'agir très fermement sur la base de la disposition introduite à l'article 4, selon laquelle les partis politiques « contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> dans les conditions déterminées par la loi ». J'avoue avoir été stupéfaite par les propos tenus vendredi par le Premier ministre, tant ils exprimaient de détermination à infliger aux partis une pénalisation très sévère.

En ce qui concerne les suppléants, je préfère que chaque candidat puisse choisir librement le sien.

Enfin, je veux souligner que si cette proposition de loi concerne les élections législatives, notre collègue Chantal Brunel vient d'en déposer une qui va encore plus loin puisqu'elle concerne aussi les élections territoriales.

**M. Lionel Tardy.** Je vous propose d'élargir le débat : demain, nous allons examiner le projet relatif à la réforme des collectivités territoriales ; cela nous donnera l'occasion de parler du cumul des mandats, la question n'étant pas sans lien avec celle de la parité. Je défendrai des amendements sur le sujet, en particulier sur la présidence d'intercommunalité : l'inclure dans la liste des mandats comptabilisés dans l'application des règles de non-cumul serait un moyen de libérer des places, notamment au profit des femmes.

**M. Bernard Roman.** Là-dessus, nous sommes d'accord.

**M. Lionel Tardy.** Tant mieux !

**Mme Catherine Génisson.** Cela ne suffira pas à placer les femmes là où les responsabilités sont les plus importantes.

**M. Sébastien Huyghe.** Il est rare de voir élire député quelqu'un qui n'a pas déjà une certaine surface politique locale. Si la loi du 6 juin 2000 n'a pas très bien fonctionné jusqu'à présent, c'est sans doute parce que les femmes assumant des responsabilités au niveau local étaient relativement peu nombreuses ; les dispositions adoptées depuis en matière de parité dans les exécutifs locaux devraient faire sentir leurs effets à l'occasion des prochaines élections législatives : davantage de femmes devraient être en mesure de gagner.

Par ailleurs, nos collègues socialistes ont beau jeu de défendre cette proposition de loi à un moment où, étant minoritaires à l'Assemblée nationale, ils vont avoir moins de « sortants » hommes que nous... Au nom de quoi pourrions-nous dire à des sortants qui ont bien fait leur travail de député qu'ils ne doivent pas se représenter ?



**M. Bernard Derosier.** Au nom de la loi !

**M. Charles de La Verpillière.** La dialectique généreuse développée la main sur le cœur par nos collègues socialistes ne m'impressionne pas. Tout cela est totalement hypocrite. Ils seraient les premiers ennuyés si leur proposition de loi était adoptée. Pour être sûrs qu'elle ne le soit pas, ils ont choisi l'excès. La politique des petits pas est bien préférable ; elle a déjà permis de progresser. La parité aux élections municipales grâce aux listes « chabada » est une excellente chose ; j'ai été très content de pouvoir dire à tous les hommes qui voulaient faire partie de ma liste que cette obligation s'imposait à moi. Le système du « ticket paritaire » a également constitué un progrès.

En réalité, chers collègues, vous voulez faire un coup politique, et parler de l'élection des conseillers territoriaux beaucoup plus que des élections législatives.

**Mme Catherine Génisson.** Au sujet de l'égalité entre les femmes et les hommes, que ce soit dans les responsabilités professionnelles ou dans le monde politique, on entend toujours les mêmes poncifs. Aux femmes, on demande toujours de la compétence. Pourquoi faudrait-il qu'une femme, pour être candidate aux élections législatives, ait commencé par siéger dans un exécutif régional ? On exige beaucoup moins d'un homme, auquel on ne refuse pas d'être candidat aux élections législatives au motif qu'il n'a pas encore eu de vie politique.

S'agissant de la difficulté qu'il y aurait à ne pas renouveler le mandat de députés hommes jugés compétents, je vous renvoie à l'exemple des élections régionales, municipales et européennes : dès lors que le principe de parité a été appliqué, un certain nombre de personnes du sexe masculin n'ont plus figuré sur les listes, malgré leur extrême compétence...

Vous nous accusez de démagogie, mais lors des dernières élections législatives, nous socialistes avons quasiment respecté la parité en termes de candidatures ; et parmi les nouveaux députés élus, il y a eu au groupe socialiste autant de femmes que d'hommes. Ce qui nous motive, c'est tout simplement le respect de la dignité de la personne humaine.

**Mme Pascale Crozon.** M. de La Verpillière a parlé d'excès, mais il a été lui-même très excessif : il semble oublier que les évolutions positives en matière de parité sont largement dues aux socialistes.

Je conviens que la vie politique est un chemin initiatique, sur lequel on avance d'étape en étape ; mais le problème pour les femmes est le plafond de verre : avec la réforme territoriale, beaucoup de femmes qui pouvaient aspirer à devenir conseillères générales ou conseillères régionales ne deviendront pas conseillères territoriales.

**M. Sébastien Huyghe.** La problématique du mode de scrutin dépasse la question de la parité.

**M. le rapporteur.** Monsieur Huet, la loi de 2000 pose un principe, celui de la parité, et établit le système des modulations financières. Que sont les solutions « positives » auxquelles vous dites aspirer ? Je pourrais y croire si l'on nous en proposait pour l'élection des futurs conseillers territoriaux, mais tel n'est pas le cas, bien au contraire. Et lorsque nous l'interrogeons sur le sujet, le Gouvernement, pour toute réponse, nous renvoie à l'abaissement prévu du seuil d'élection au scrutin de liste pour les élections municipales. D'ailleurs, dans les propos de M. Fillon vendredi dernier, il n'a pas été question de solutions « positives », mais uniquement de « sanctions insupportables ».

Nous partageons le sentiment de la Délégation aux droits des femmes que « la menace d'une suppression du financement public aux partis qui ne respectent pas la parité des candidatures est seule de nature à être suffisamment dissuasive pour garantir la parité des candidatures aux élections législatives ». Il semble que ce soit aussi l'analyse du Premier ministre. Je ne considère pas qu'il s'agisse d'un dispositif « négatif » car c'est le seul qui permette d'assurer effectivement la parité.

Monsieur Verchère, vous dites que nous sommes tous d'accord, mais visiblement nous ne le sommes pas puisque nous ne nous accordons pas sur les moyens. En 2000, vos amis politiques étaient dans l'opposition ; il leur aurait été d'autant plus aisé, étant moins nombreux, d'appliquer la parité des candidatures pour les élections législatives de 2002. Or ce fut bien loin d'être le cas : les femmes ne représentaient que 19,9 % des candidats de l'UMP ! Faute de volonté des partis, il faut prendre des mesures fortes.

Lors des dernières élections législatives, le Parti socialiste est le seul à ne pas avoir redonné l'investiture à deux députés sortants, l'un à Villeurbanne et l'autre à Paris, afin de favoriser la parité ; et 47 % de nos candidatures étaient féminines.

Nous rejoindrons notre collègue Tardy sur la question du cumul des mandats.

Les dispositions en vigueur pour promouvoir la parité dans les exécutifs locaux et dans les scrutins de liste permettent par ailleurs, dans toutes les circonscriptions, d'augmenter le nombre de femmes en situation de responsabilité. Au demeurant, les élections législatives sont celles dans lesquelles les électeurs se fondent le plus sur l'appartenance politique, ce qui permet plus facilement d'imposer la parité réelle.

Il n'est plus temps de parler de graduation. La loi sur la parité a été votée en 2000, soit il y a dix ans. Il y a quelques semaines, M. Copé nous a soumis un texte visant à assurer la parité dans les instances dirigeantes des entreprises du CAC 40, et dans lequel le délai proposé était plus court... Appliquons-nous donc à nous-mêmes ce que nous voulons demander aux grandes entreprises !

*La Commission passe à l'examen de l'article unique de la proposition de loi.*

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

(article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988)

### **Partis bénéficiant de l'aide publique**

Le présent article a pour objet de priver tant de la première que de la deuxième fraction de l'aide publique aux partis politiques les partis et groupements qui y seraient éligibles mais n'auraient pas présenté un nombre égal de candidats de chaque sexe aux élections législatives.

*La Commission **rejette** cet article.*

### *Après l'article unique*

*La Commission **rejette** l'amendement CL 1 portant article additionnel après l'article unique.*

*En conséquence, l'amendement CL 2 devient sans objet.*

*La Commission **rejette** l'ensemble de la proposition de loi.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi visant à renforcer l'exigence de parité des candidatures aux élections législatives (n° 2422).*



## TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur  | Texte de la proposition de loi   | Texte adopté par la Commission |
|---|--|--------------------------------|
| <p><b>Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique</b></p>   | <p><b>Proposition de loi visant à renforcer l'exigence de parité des candidatures aux élections législatives</b></p>   |                                |
|   | <p>Article unique</p>  |                                |
|   | <p>L'article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi modifié :</p>   |                                |
| <p><i>Art. 9-1.</i> – Lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, conformément au cinquième alinéa de l'article 9, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats.</p> | <p>1° Après les mots : « de ces candidats », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « ce parti ou groupement politique ne peut être bénéficiaire du financement prévu à l'article 8 ».</p> |                                |
|   | <p>2° Le début du deuxième alinéa est ainsi rédigé :</p>   |                                |
| <p>Cette diminution n'est pas applicable aux partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un.</p>   | <p>« La disposition prévue à l'alinéa précédent n'est pas applicable... (<i>le reste sans changement</i>). »</p>   |                                |
| <p><i>Art. 8.</i> – Cf. annexe.</p>   |  |                                |



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

**Amendement CL1 présenté par M. Bruno Le Roux, rapporteur, Mmes Elisabeth Guigou, Danièle Bousquet, Pascale Crozon, Catherine Génisson, Colette Langlade, Martine Faure, Monique Boulestin, Laurence Dumont, Monique Iborra et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Après l'article unique*

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, il est inséré un article 9-2 ainsi rédigé :

« Lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre d'élus de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, conformément au sixième alinéa de l'article 9, dépasse 2 % du nombre total de ces élus, le montant de la seconde fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts de cet écart rapporté au nombre total de ces élus.

« Pour un parti ou un groupement politique dont le nombre d'élus est inférieur ou égal à 15, si l'écart entre le nombre d'élus de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement est supérieur à un, le montant de la seconde fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts de cet écart rapporté au nombre total de ces élus. ».

**Amendement CL2 présenté par M. Bruno Le Roux, rapporteur, Mmes Elisabeth Guigou, Danièle Bousquet, Pascale Crozon, Catherine Génisson, Colette Langlade, Martine Faure, Monique Boulestin, Laurence Dumont, Monique Iborra et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Titre*

Après le mot : « candidatures », insérer les mots : « et des élus ».