



N° 896

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 avril 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES ⁽¹⁾,

*sur la proposition de loi visant à **garantir la présence des parlementaires**
dans certains **organismes extérieurs au Parlement** et à **simplifier les modalités de**
leur **nomination**,*

PAR

MME ISABELLE RAUCH,

Députée

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

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	7
I. LA PARITÉ EN POLITIQUE : UN COMBAT À POURSUIVRE	9
II. APPLIQUER LE PRINCIPE PARITAIRE À TOUTES LES NOMINATIONS DE PARLEMENTAIRES DANS DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES..	10
III.ÉTENDRE LE PRINCIPE PARITAIRE À TOUTES LES NOMINATIONS	12
TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION.....	15

INTRODUCTION

« *La politique du suffrage universel est donc la clé de voûte de toute société soucieuse du progrès. Si elle n'a pas donné tous les résultats qu'on en espérait, c'est que le suffrage universel, amputé d'une moitié, n'a jusqu'ici fonctionné que sur un pied et en boitant, laissant sans emploi une grande partie de ses forces, en ayant refusé la femme comme auxiliaire* »⁽¹⁾. Devant la société des amis de la paix et de la liberté en 1879, Maria Deraisme dénonçait ainsi la différence de traitement réservé aux femmes, et, dans la lignée des féministes comme Olympe de Gouges, revendiquait l'égalité des droits politiques entre les femmes et les hommes.

Il a cependant fallu attendre la révision de 1999 pour que la parité apparaisse dans notre Constitution, consacrant définitivement le principe d'un égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

La consécration de principe a cependant été longue à se traduire dans les faits. Dans son discours de politique générale de juin 2017, le Premier ministre Édouard Philippe relevait le caractère largement féminisé de la nouvelle Assemblée nationale et soulignait avoir voulu présenter un « gouvernement paritaire », preuve que ces évolutions restent suffisamment manifestes pour devoir être encore relevées.

Dans la continuité des modifications majeures des textes et des pratiques, le Président de l'Assemblée nationale et les présidents de quatre groupes parlementaires ont souhaité moderniser les modalités de nomination des parlementaires dans les organismes extraparlamentaires. Le premier article de leur proposition de loi vient fixer dans la loi le principe de désignations paritaires.

Dans la continuité de ses travaux en faveur de la parité dans l'ensemble des sphères politiques et sociales, la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a souhaité être saisie de ce texte.

Au-delà du progrès qu'il représente, votre Rapporteuse formule plusieurs recommandations pour amplifier ce mouvement et appliquer le principe paritaire à l'ensemble des nominations dont le Parlement a à connaître.

(1) Le suffrage universel, discours prononcé à la société des amis de la paix et de la liberté à la salle Pierre Petit en 1879, in M. Deraismes, Ève dans l'humanité, <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb30326336k> [URL consultée le 17 avril 2018].

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Recommandation n° 1 : mentionner explicitement l'objectif de partage réel des postes et des responsabilités entre les femmes et les hommes dans la proposition de loi.

Recommandation n° 2 : étendre le principe paritaire à toutes les nominations relevant du Parlement.

Recommandation n° 3 : fournir des données sur la répartition des femmes et des hommes au sein de l'organe dans lequel la personne va être nommée.

Recommandation n° 4 : lors de l'audition par la commission compétente d'une personnalité dont le Président de la République envisage la nomination, rappeler le sexe des précédents titulaires.

Recommandation n° 5 : interroger systématiquement les candidats à un poste de direction sur la façon dont ils entendent mettre en œuvre la parité au sein de leur structure.

Recommandation n° 6 : créer un observatoire de la parité chargé du suivi de la mise en œuvre de la parité dans le monde politique, professionnel ou social.

I. LA PARITÉ EN POLITIQUE : UN COMBAT À POURSUIVRE

Dans son guide de la parité de novembre 2017, le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes définit la parité comme « *un outil autant qu'une fin visant le partage à égalité du pouvoir de représentation et de décision entre les femmes et les hommes* ». Il rappelle qu'elle est une « *exigence de justice et de démocratie* » et que le principe paritaire « *appliqué à l'égalité entre les sexes porte le partage à égalité du pouvoir de représentation et de décision entre les femmes et les hommes* »⁽¹⁾.

La parité a été consacrée dans la Constitution depuis la révision de 1999⁽²⁾ et complétée en 2008⁽³⁾. Aujourd'hui, l'article 1^{er} de la Constitution dispose que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ». L'article 3 dispose quant à lui que les partis et groupements politiques « *contribuent à la mise en œuvre du principe* » paritaire. Le principe constitutionnel a été décliné dans l'ensemble des champs sociaux, économiques et politiques⁽⁴⁾.

Pour les députés, la loi du 6 juin 2000⁽⁵⁾ impose aux partis de présenter un nombre équivalent de candidats de chaque sexe, l'écart entre les femmes et les hommes ne devant pas dépasser 2 % du nombre total de candidats. En cas de dépassement de ce taux, la partie de l'enveloppe attribuée par l'État au parti politique considéré est diminuée d'un pourcentage égal à 75 % de l'écart rapporté au nombre total des candidats. L'article 60 de la loi du 4 août 2014⁽⁶⁾ a doublé cette pénalité en portant la diminution à un pourcentage égal à 150 % de l'écart.

Ces évolutions ont permis un lent rééquilibrage de la composition de l'Assemblée nationale. Comme le montre le tableau ci-après, la parité n'est cependant pas encore acquise malgré des progrès significatifs, l'actuelle assemblée comptant presque 40 % de députées contre moins de 10 % en 2002.

(1) Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, Guide de la parité, novembre 2017 – http://haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_guide_parite-version_longue_20171115.pdf [URL consultée le 6 avril 2018].

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

(3) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

(4) Pour un état des lieux complet de la parité en politique, on se référera avec profit au rapport d'information n° 4525 du 21 février 2017 de Mme Catherine Coutelle sur le bilan des mesures adoptées au cours de cette législature en matière d'égalité femmes-hommes et leur mise en œuvre, et plus spécifiquement à sa sixième partie sur les « nombreuses mesures adoptées pour un partage plus juste du pouvoir et des responsabilités entre les femmes et les hommes » (pp. 196 à 210).

(5) 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.

(6) Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ⁽¹⁾

	XI ^e législature au 16/6/2002	XII ^e législature au 19/6/2007	XIII ^e législature au 19/6/2012	XIV ^e législature au 17/6/2017	XV ^e législature au 16/3/2018
Hommes	510	496	447	410	348
<i>Soit</i>	<i>90,4 %</i>	<i>86,7 %</i>	<i>80,4 %</i>	<i>73,1 %</i>	<i>60,8 %</i>
Femmes	54	76	109	151	224
<i>Soit</i>	<i>9,6 %</i>	<i>13,3 %</i>	<i>19,6 %</i>	<i>26,9 %</i>	<i>39,2 %</i>

(1) Ne sont comptabilisés que les mandats effectivement exercés à la date considérée.

Source : site de l'Assemblée nationale.

Il convient de souligner des avancées importantes en la matière, l'Assemblée nationale se distinguant en la matière. Depuis 2012, la parité est appliquée dans les organes de notre assemblée ; depuis juin 2017, le bureau est en effet composé de 12 hommes et de 10 femmes. Les présidences des commissions sont également réparties de façon paritaire : les commissions permanentes sont présidées par quatre femmes et quatre hommes ; les deux rapporteurs généraux sont des hommes ; la commission des affaires européennes est présidée par une femme, tout comme la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale.

Votre Rapporteuse considère que ces initiatives sont plus que bienvenues et devraient être consacrées dans les textes internes de notre assemblée. Plus généralement, elle appelle à une systématisation de la pratique paritaire à tous les niveaux de la sphère politique.

II. APPLIQUER LE PRINCIPE PARITAIRE À TOUTES LES NOMINATIONS DE PARLEMENTAIRES DANS DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

Aujourd'hui les parlementaires siègent *ès qualités* dans près de 200 organismes extraparlamentaires et il appartient à l'Assemblée nationale de procéder, à chaque législature, à près de 700 nominations. Comme le relève l'exposé des motifs de la proposition de loi, il n'existe pas de règles claires et uniformes portant sur l'existence de ces organismes et sur les modalités de désignation des députés dans ces organes. La proposition de loi procède ainsi, à raison, à une harmonisation des pratiques et, ce faisant, consacre le principe paritaire qui s'appliquait néanmoins déjà en pratique, sous l'impulsion du président François de Rugy.

Le tableau suivant montre en effet que depuis la XV^e législature, la nomination de députés dans des organismes extraparlamentaires s'approche d'une parité totale, marquant un changement important avec la précédente législature.

**NOMINATIONS PAR LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE PARLEMENTAIRES
DANS DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES**

	XIVe législature	XVe législature (1)
nombre de nominations réalisées	394	370
dont nominations d'hommes	274	202
<i>soit</i>	<i>69,5 %</i>	<i>54,6 %</i>
dont nominations de femmes	120	169
<i>soit</i>	<i>30,5 %</i>	<i>45,7 %</i>

(1) Données arrêtées au 16 mars 2018.

Source : *Assemblée nationale*.

Au 6 avril 2018, parmi les mandats en cours, le président du Sénat a quant à lui désigné 41 sénateurs et 26 sénatrices pour siéger dans des organismes extraparlimentaires, soit un taux de féminisation de moins de 40 % ⁽¹⁾.

Cette réalité statistique doit cependant être encore affinée car elle ne permet pas d'identifier les fonctions parmi l'ensemble des nominations. Il conviendrait par exemple de préciser si les femmes sont autant nommées que les hommes à des présidences d'organismes.

La proposition de loi consacre la pratique de l'Assemblée nationale en systématisant le principe paritaire. Elle prévoit trois cas de figure :

– lorsque chaque assemblée désigne un nombre pair de parlementaires, doivent être nommés autant de femmes que d'hommes ;

– lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat sont appelés à nommer respectivement un député et un sénateur, ils désignent alternativement, chacun en ce qui le concerne, une femme et un homme ;

– lorsque chaque assemblée désigne un nombre impair, il lui revient de désigner alternativement un nombre supérieur de femmes ou d'hommes.

Dans les deux derniers cas, un décret détermine les modalités d'application de ce dispositif. En pratique, deux options sont envisageables pour déterminer la pratique applicable à la première nomination, les suivantes respectant le principe d'alternance : soit appliquer immédiatement le principe d'alternance par rapport aux nominations antérieures soit procéder par un tirage au sort.

Le tirage au sort existe par exemple déjà pour la désignation des membres du Haut conseil des finances publiques. Lors de l'examen devant la commission mixte paritaire du projet de loi organique, le rapporteur du Sénat avait rappelé que l'objet de l'amendement adopté par le Sénat était « *de prévoir une parité stricte* » et il proposait d'ajuster la formulation pour « *éviter la nécessité d'une*

(1) Statistiques établies sur le fondement des informations figurant sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/senateurs/desoepdtsen.html> [URL consultée le 6 avril 2018].

coordination entre les autorités parlementaires dans ces nominations par un mécanisme de tirage au sort afin de déterminer quelle autorité nommerait une femme ou un homme. Lors de chaque renouvellement des membres, le membre succédant à un homme serait une femme et vice-versa » ⁽¹⁾.

Le IV l'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit par ailleurs qu'en cas de cessation anticipée du mandat, le parlementaire nommé est du même sexe que le parlementaire qu'il remplace. Le V introduit quant à lui une exception au principe lorsque la nomination vise expressément un parlementaire représentant les Français établis hors de France.

Votre Rapporteur considère que le dispositif proposé par la proposition de loi est pleinement opérationnel et permet d'atteindre une parité réelle dans les nominations. Le principe s'appliquant à chaque catégorie de nomination, il permettra une rotation effective sur tous les types de poste et évitera tout risque de contournement de la mesure qui pourrait sinon conduire à cantonner les femmes à des postes jugés moins prestigieux.

Dans son avis relatif à la révision constitutionnelle ⁽²⁾, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), propose d'assurer un « *partage réel des postes et également des responsabilités) entre les femmes et les hommes dans toutes organisations politiques, professionnelles et sociales* » ⁽³⁾ et d'inscrire cette garantie dans l'article 2 de la Constitution. Votre Rapporteur rejoint complètement cet objectif et, avant même que cette évolution ne soit examinée dans le cadre de la révision constitutionnelle, considère nécessaire que la présente proposition de loi reprenne explicitement cet objectif.

Recommandation n° 1 : mentionner explicitement l'objectif de partage réel des postes et des responsabilités entre les femmes et les hommes dans la proposition de loi.

III. ÉTENDRE LE PRINCIPE PARITAIRE À TOUTES LES NOMINATIONS

Votre Rapporteur soutient totalement la systématisation du principe paritaire aux nominations de parlementaires dans les organismes extraparlimentaires. Elle considère que cette démarche doit être généralisée, en commençant par l'appliquer à l'ensemble des nominations relevant du Parlement.

Le tableau suivant présente la répartition des nominations d'hommes et de femmes par le Président de l'Assemblée nationale pour les mandats actuellement en cours.

(1) *Rapport du 8 novembre 2012 fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, M. Christian Eckert, rapporteur pour l'Assemblée nationale (n° 346), M. François Marc, rapporteur pour le Sénat (n° 115).*

(2) *HECfh, Pour une Constitution garante de l'égalité femmes-hommes, Avis relatif à la révision constitutionnelle, avis n° 2018-04-18-PAR-033 publié le 18 avril 2018.*

(3) *Recommandation n° 5 de l'avis n° 2018-04-18-PAR-033, op. cit.*

RÉPARTITION DES NOMINATIONS DE PERSONNALITÉS PAR LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(parmi les mandats en cours au 30 mars 2018)

	de novembre 2012 à mai 2017	de juin 2017 à mars 2018
Nombre de nominations de femmes	21	4
Nombre de nominations d'hommes	23	3

Source : site internet de l'Assemblée nationale - <http://presidence.assemblee-nationale.fr/le-president/nominations> [URL consultée le 6 avril 2018].

La parité semble acquise ; il convient néanmoins d'inscrire cette bonne pratique dans les textes pour éviter tout recul en la matière. Au-delà des nominations relevant du Président de l'Assemblée nationale, votre Rapporteuse estime indispensable que le Parlement veille au respect du principe paritaire pour toutes les nominations qui relèvent de la compétence du Parlement.

Recommandation n° 2 : étendre le principe paritaire à toutes les nominations relevant du Parlement.

Comme elle le relevait au sujet des nominations dans les organismes extraparlimentaires, votre Rapporteuse considère par ailleurs nécessaire d'apprécier le principe paritaire de façon globale. Lors de l'examen par le Parlement de ces nominations, des données devraient être fournies sur la composition de l'instance visée. Il importe en effet d'éviter les effets pervers des nominations « alibis ». La parité doit bien être vue comme un outil au service de l'égalité et non comme une contrainte juridique avec laquelle les organismes seraient obligés de composer.

Recommandation n° 3 : fournir des données sur la répartition des femmes et des hommes au sein de l'organe dans lequel la personne va être nommée.

Dans le cadre des auditions des candidats proposés par le Président de la République au titre de l'article 13 de la Constitution, les commissions compétentes pourraient par exemple systématiquement rappeler le sexe des précédents titulaires du poste visé et interroger la personne auditionnée sur son appréhension de la parité. Ce mécanisme, sans portée contraignante, permettrait de mettre en évidence les pratiques et inviterait, de façon régulière, le Parlement à s'interroger sur la déclinaison opérationnelle de ce principe constitutionnel.

Recommandation n° 4 : lors de l'audition par la commission compétente d'une personnalité dont le Président de la République envisage la nomination, rappeler le sexe des précédents titulaires.

Lorsque l'audition concerne un poste de direction d'un établissement public ou d'une entreprise, le futur dirigeant devrait être invité à présenter la façon dont elle ou il entend mettre en œuvre le principe paritaire au sein de la structure dont il pourrait avoir la direction.

Recommandation n° 5 : interroger systématiquement les candidats à un poste de direction sur la façon dont ils entendent mettre en œuvre la parité au sein de leur structure.

Pour assurer un suivi global et disposer de données fiables sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le monde politique, professionnel et social, il conviendrait enfin de disposer d'une structure à même de recueillir les données et de veiller à l'application des différents dispositifs légaux, voire constitutionnels. Votre Rapporteuse propose donc la création d'un Observatoire de la parité.

Recommandation n° 6 : créer un observatoire de la parité chargé du suivi de la mise en œuvre de la parité dans le monde politique, professionnel ou social.

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 19 avril 2018 sous la présidence de Mme Marie-Pierre Rixain, la Délégation a adopté le présent rapport et les recommandations présentées *supra* (page 7).

La vidéo de cette réunion est accessible en ligne sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.tv/video.5907730_5ad843af7d500.delegation-aux-droits-des-femmes--presence-des-parlementaires-dans-certains-organismes-exterieurs-a-19-avril-2018