



## *Note d'analyse et de propositions sur la Parité en politique*

### *Audition du 18 octobre 2006 par la Délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes*

*On trouvera ci-après quelques éléments d'analyse et de propositions présentées par les membres de l'association Femmes, Débat et Société.*

#### Sommaire :

- Préambule
- Analyse du bilan de la loi sur la parité
- Quelles réformes pour améliorer la place des femmes en politique ?

#### Annexes :

- Réponses au questionnaire de FDS sur la parité adressé à des responsables politiques le 8 mars 2006
- Communiqué de presse de FDS suite au Grand débat du 4 juillet 2006 à Sciences-Po Paris.

#### Sources :

- Observatoire de la Parité

Pour plus d'informations :

**Florence Richard : 06 70 83 93 02 - Sylvianne Villaudière : 06 19 58 28 97**

Association des femmes qui s'engagent dans le débat public, Femmes, débat et Société (FDS), a été créée en 2000 et regroupe environ 500 femmes de toutes les régions de France, engagées à haut niveau dans les sphères professionnelle, politiques ou associatives.

Site web : <http://www.fdsfrance.fr> - E-mail : [contact@fdsfrance.fr](mailto:contact@fdsfrance.fr)

## Préambule

Les femmes sont de fait encore insuffisamment présentes en politique. Le chemin vers une représentation plus équilibrée des femmes en politique est encore long. La loi sur la parité est un premier pas qui porte ses fruits. Le mouvement positif constaté et amorcé ne doit pas en rester là. Il ne s'agit pas de faire une loi pour faire une loi mais bien de déclencher une nouvelle dynamique pour passer à une véritable représentation des femmes en politique. Tant que les faits montreront une inégalité de représentation des femmes en politique, le recours à la loi sera nécessaire pour faire évoluer les mentalités et moderniser la vie politique.

### I. Analyse du bilan de la loi sur la parité

Alors même que les femmes représentent un peu plus de la moitié de l'électorat français, cette réforme a été pensée pour répondre au problème de la sous-représentation des femmes dans la vie politique.

#### ▪ **La révision constitutionnelle<sup>1</sup> :**

- l'art. 3 C. donne désormais compétence au législateur : "*la loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* »<sup>2</sup>.

- l'art. 4 C. prévoit que « *les partis et groupements politiques contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi* ».

#### ▪ **La loi du 6 juin 2000 relative à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives dite loi sur "la parité" prévoit de nouvelles règles contraignantes :**

- Pour toutes les **élections au scrutin de liste**, la loi impose 50 % de candidats de chacun des deux sexes (à une unité près). Pour être valides, les listes présentées doivent respecter une alternance entre hommes et femmes qui est :

1. soit stricte du début à la fin de la liste pour : les élections sénatoriales (dans les départements disposant de 4 sièges et plus), européennes et régionales (pour ces dernières depuis la réforme intervenue avec la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative aux élections régionales et aux élections européennes).

---

<sup>1</sup> La loi Constitutionnelle n°99-569 du 8 juillet 1999 approuvée par le Congrès réuni le 28 juin 1999 a pour effet de lever les obstacles constitutionnels relevés par le Conseil constitutionnel dans les décisions n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 et n° 98-407 DC du 14 janvier 1999.

<sup>2</sup> Le Conseil constitutionnel considère que le législateur a la possibilité et non obligation de favoriser l'égal accès des hommes et des femmes (décision n°2003-475 DC du 24 juillet 2003 : « les dispositions du cinquième alinéa de l'article 3 de la Constitution n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de priver le législateur de la faculté qu'il tient de l'article 34 de la Constitution de fixer le régime électoral des assemblées »).

2. soit par tranche de six candidats : pour les élections municipales (communes de plus de 3 500 habitants) et l'Assemblée de Corse.

- Pour **les élections législatives**, au scrutin uninominal, la loi prévoit de pénaliser financièrement les partis et groupements politiques qui n'ont pas présenté 50 % de candidats de chacun des deux sexes (à 2 % près).

Ne sont pas concernées par la loi :

- les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants.
- les élections cantonales et les élections sénatoriales qui ont lieu au scrutin uninominal.

### **1/ Un premier bilan de l'application de la loi montre qu'elle a été utile pour amorcer un mouvement qui va dans le bon sens**

La féminisation de la vie politique s'est essentiellement accrue dans les conseils municipaux, dans les conseils régionaux et au Parlement européen, **là où la loi est la plus contraignante, ce qui confirme a posteriori la nécessité de mesures fortes pour faciliter l'entrée des femmes dans le jeu politique.**

**Les effets de la loi ont été incontestables sur les élections au scrutin de liste, là où l'obligation de parité est incontournable.**

**Pour les élections au scrutin de liste**, le dépôt des listes de candidatures est refusé si ces listes ne sont pas composées de 50% de candidats de chaque sexe (à une unité près). L'institution d'une telle sanction a permis des résultats intéressants :

- C'est sur les **élections régionales** que la loi sur la parité a produit les effets les plus visibles : les conseils régionaux sont devenus les assemblées les plus féminines de France puisque désormais **47,6 %** des conseillers régionaux sont des femmes et qu'elles représentent 36,3 % des exécutifs.

- Les **élections municipales** de 2001 ont vu une entrée massive des femmes dans les conseils municipaux des villes de plus de 3 500 habitants astreintes par la loi où leur proportion est passée de 25,7 % en 1995, à **47,5 %** en 2001 (contre une progression de 21,7% à 33% sur l'ensemble des conseils municipaux).

- Au **Parlement européen** là où les Françaises sont historiquement les plus nombreuses (plus d'un tiers depuis 1994) elles représentent maintenant **43,6 %** des parlementaires européens français. La France est ainsi classée parmi les pays les plus paritaires en Europe, derrière la Suède et les Pays-Bas.

**Là où en revanche la loi est moins contraignante (législatives), ou ne s'applique que partiellement (sénatoriales et municipales), le bilan est médiocre.**

**A. Pour les élections législatives, les pénalités financières imposées aux partis politiques n'ont pas eu l'effet dissuasif suffisant pour atteindre l'objectif paritaire fixé par la loi :**

Pour ces élections, la loi prévoit de pénaliser financièrement les partis<sup>3</sup> et groupements politiques qui n'auront pas présenté 50% de candidats de chacun des deux sexes (à 2% près). L'obligation paritaire est ainsi moins forte que pour les élections au scrutin de liste dans la mesure où les partis et groupements politiques peuvent arbitrer sur la proportion de femmes investies candidates en fonction de la perte financière sur la première fraction de l'aide publique directe correspondant à la moitié du différentiel des candidatures féminines et masculines.

Lors des élections législatives de juin 2002, où la loi du 6 juin 2000 s'est appliquée pour la première fois, les partis politiques ont ainsi préféré recevoir moins d'argent de l'État plutôt que d'investir suffisamment de femmes candidates<sup>4</sup>. **Les femmes ont représenté seulement 38,8 % des candidates et ne sont aujourd'hui que 12,3 % à siéger à l'Assemblée nationale** (soit 8 de plus que dans la précédente assemblée).

**Avec de tels chiffres, la France se classe au 21ème rang de l'Union européenne et au 69ème rang mondial.**

**B. Pour les sénatoriales la réforme du mode de scrutin de juillet 2003 a limité les progrès observés :**

Lors des sénatoriales de septembre 2001, le scrutin proportionnel avec obligation stricte de parité entre hommes et femmes dans les départements élisant trois sénateurs ou plus a produit des effets positifs : 22 sénatrices furent élues parmi les 102 sièges renouvelés contre seulement 5 sénatrices sortantes.

Le rétablissement en 2003 du scrutin majoritaire sans obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs aurait limité ces progrès selon l'Observatoire de la parité. Ainsi, pour les résultats de 2004 où 31 femmes figuraient parmi les 128 nouveaux élus ou réélus (soit 24,2 %), l'Observatoire estime à 5 le nombre de sièges supplémentaires qui seraient revenus à des femmes si le mode de scrutin n'avait pas été réformé.

**C. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, qui ne sont pas dans le champ d'application de la loi l'effet d'entraînement semble, en revanche, avoir été réel : le pourcentage de femmes conseillères est ainsi passé de 21% (1995) à 30%.**

<sup>3</sup> Le montant de la première fraction lui étant attribué est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de candidats.

<sup>4</sup> L'UMP a perdu 4264738 euros (466 hommes et 114 femmes investis), le PS a perdu 1 651 806 euros (350 hommes, 185 femmes) l'UDF a perdu 667 076 euros (181 hommes, 45 femmes) ...

**L'application de la loi a ainsi contribué au renouvellement de la classe politique ; l'un des signes les plus visibles de ce renouvellement étant le **rajeunissement** :**

La moyenne d'âge des femmes élues sénatrices en 2004 est ainsi de 54,9 ans contre 59 ans pour les hommes. (Le même constat a été fait en 2001 : moyenne d'âge de 53,9 ans pour les sénatrices contre 59,3 ans pour les sénateurs).

## **2 / Il n'y a en revanche guère eu d'effet d'entraînement sur le reste du jeu politique**

Quand la loi sur la parité ne trouve pas à s'appliquer, l'entrée des femmes en politique reste limitée :

Pour les **élections cantonales**, le faible pourcentage de femmes investies candidates explique le faible pourcentage de femmes élues : au renouvellement de 2004, aucune femme n'a été élue dans 18 départements et seulement 10,9 % de femmes ont accédé au mandat de conseillères générales<sup>5</sup>.

Les places réservées aux femmes sont rarement les meilleures.

### **A. Une faible représentation dans les exécutifs locaux**

Les données sur la proportion de femmes maires illustrent bien la difficulté des femmes à s'imposer au delà des obligations légales puisque l'augmentation de la proportion de femmes maires entre 1995 et 2001 est restée limitée : pour les communes de 3 500 habitants et plus (qui sont dans le champ d'application de la loi) elle passe de 4,4% en 1995 à 6,7% en 2001 pour l'ensemble des communes elle passe de 7,8% en 1995 à 11,2% en 2001.

Il existe ainsi une vraie distorsion entre le nombre de femmes élues conseillères municipales et la place des femmes dans les exécutifs municipaux (maires ou aux postes d'adjointes au maire). Pour la première fois l'ordre de présentation des candidatures sur les listes des municipales n'a pas constitué l'annonce implicite de la composition des exécutifs municipaux.

### **B. Le nombre très restreint de femmes choisies pour être têtes de liste**

Pour la campagne de 2004, peu de femmes ont été choisies pour diriger les listes régionales (1 femme sur 28 au Parti Socialiste, 2 sur 25 à l'UMP, 5 sur 19 à l'UDF et 4 sur 22 au FN). Une seule d'entre elles a été élue présidente de région.

---

<sup>5</sup> Seuls deux départements, les Hauts-de-Seine et le Finistère, ont élu plus de 30% de femmes.

### **3/ Les problèmes de fond que la loi sur la parité ne résout pas**

**A. Les problèmes de conciliation de la vie publique avec la vie professionnelle et la vie familiale** pèsent fortement sur l'engagement des femmes en politique :

L'organisation du travail politique avec ses rythmes souvent décalés (réunions le soir, le week-end) suscite des difficultés pratiques, notamment difficultés d'organisation, pour les femmes qui assument le plus fréquemment seules leurs vies de famille. Les femmes entrent souvent tard en politique après avoir élevé leurs enfants.

**B. Le fonctionnement interne des partis politiques :**

Pour cela, il convient de :

- **rééquilibrer l'effet « prime au sortant »** qui reste une pratique permanente au sein des partis et qui crée des effets pervers.

L'expérience prouve en effet que la parité est d'autant plus difficile à appliquer que le nombre de sortants est élevé. Il est alors difficile de trouver une place libre pour l'arrivée de nouvelles candidates.

Pour respecter la loi s'agissant des élections législatives, les partis investissent ainsi le plus souvent les femmes dans les circonscriptions n'ayant pas de sortants, c'est-à-dire les circonscriptions les plus fragiles (cf le débat: mauvaises candidates/ mauvaises circonscriptions). Or, bien que les sortants ne soient pas nécessairement les meilleurs (ce sont souvent les plus usés, ou parfois les plus critiqués, y compris sur le terrain) on continue de considérer au sein des partis qu'un sortant doit passer devant les autres pour l'investiture.

- **lutter contre les situations d'héritage et de reproduction** (« les baronnies ») qui sont d'ailleurs favorisées par cette prime au sortant. Penser à favoriser l'émergence des acteurs de terrain et de la société civile et éviter le recours trop systématique aux collaborateurs politiques.

**C. Un dernier obstacle culturel est durablement lié au milieu politique :**

Les réflexes sexistes sont encore nombreux. Les réseaux de pouvoirs sont masculins et donc peu enclins à promouvoir des femmes. L'image du combat politique, le machisme ambiant découragent bon nombre de femmes.

## **II - Quelles réformes pour améliorer la place des femmes en politique ?**

### **1/ Pour les scrutins de Liste:**

#### **A. Abaisser le seuil d'application de la loi sur la parité à l'ensemble des communes :**

Il faut **une stricte alternance femme/homme sur chaque liste de candidats au lieu des actuelles tranches de six candidats**. Rappel : la loi sur la parité prévoit une parité par tranche de 6 pour les élections à deux tours : municipales dans les communes de 3500 habitants ou plus et régionales. **Il faut une loi organique permettant l'application du principe de parité dans les communes de 2500 à 3500 habitants, voire dans toutes les communes** (moins de 2500 habitants), en modifiant le mode de scrutin pour les élections municipales dans ces communes.

Rappelons cependant que le Conseil constitutionnel (décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000) a déjà eu l'occasion de censurer les dispositions de la loi du 6 juin 2000 abaissant de 3500 à 2500 habitants le seuil à partir duquel le code électoral prévoit, pour l'élection du conseil municipal, des listes comportant autant de noms que de personnes à élire sans que l'électeur puisse ajouter, retrancher ou déplacer de nom. (cette décision prolonge en effet celle n° 2000-427 DC du 30 mars 2000, où le Conseil avait jugé que l'existence d'un seuil de 3500 habitants, pour la détermination du mode de scrutin municipal, conditionnait la constitutionnalité de l'article L.O. 141 nouveau du code électoral relatif aux incompatibilités entre mandats électoraux<sup>6</sup>).

**B. Etendre la règle de parité aux exécutifs municipaux.** Actuellement, les adjoints sont élus par le Conseil municipal sur proposition du Maire (et ce sont les maires qui accordent les délégations). On peut observer que rien n'obligeant les maires et les conseils municipaux à respecter l'ordre de la liste des candidatures pour composer l'ordre du tableau du Conseil municipal, les femmes ont pu être rétrogradées à des places inférieures à celles où elles figuraient initialement : nombre de femmes, en 2<sup>ème</sup> position sur la liste des candidats ne se sont pas retrouvées 1<sup>er</sup> adjoint, nombre d'exécutifs ne reflètent pas la parité des listes.

**C. Introduire le respect du principe de parité lors de la désignation des vice-présidente (e)s de région** et lors de la désignation des adjoints au maire et pour la désignation des délégués dans les structures intercommunales.

---

<sup>6</sup> "Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après: conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3500 habitants."

#### **D. Dans les structures intercommunales**

Les pouvoirs, les moyens et les compétences de ce nouvel échelon politico-administratif vont croissant. Il est donc **nécessaire que la parité s'applique à ces lieux décisionnels**. Le mode actuel de désignation des délégués par les conseils municipaux ne permet pas de l'imposer.

Pour étendre la règle de la parité aux structures intercommunales, **il faudrait que l'élection des conseils intercommunaux ait lieu à la proportionnelle au suffrage universel direct** car, aujourd'hui, les intercommunalités regroupent soit des petites communes auxquelles ne s'applique pas la parité dans les conseils municipaux, soit des communes ayant à désigner un nombre de délégués ne permettant pas (ou n'obligeant pas) la parité.

#### **2/ Pour les scrutins uninominaux** : réformer la loi électorale pour étendre le scrutin de liste.

En l'état actuel du droit, de nombreuses élections échappent à l'obligation de résultat (50% de femmes élues) parce qu'elles se pratiquent au scrutin uninominal. C'est le cas des élections législatives, cantonales ou sénatoriales pour les départements élisant moins de quatre sénateurs.

**A.** La solution alternative serait d'**instiller une part de proportionnelle** notamment aux élections législatives (cela avait été pratiqué en 1986).

A tout le moins, la solution pourrait être d'adopter une stricte alternance paritaire, intitulé « **ticket paritaire** » (c'est-à-dire un ticket mixte associant soit une titulaire et un suppléant, soit un titulaire et une suppléante). Pour renforcer la valeur effective du ticket paritaire, il convient d'envisager différentes mesures :

- donner **un cadre juridique au rôle du suppléant** qui soit lisible pour les électeurs, y compris en proposant par exemple un « contrat de mandat » afin d'établir les modalités et champs d'intervention du titulaire et de son suppléant, y compris s'ils le souhaitent la répartition financière (définition des contours du « contrat de mandat » à prévoir par la loi).
- instaurer **une alternance à mi-mandat** entre le titulaire et le suppléant et/ou une alternance pour la délibération dans les Assemblées entre le titulaire et le suppléant.

Le rôle de suppléant pourrait ainsi devenir un véritable tremplin vers une position de titulaire.

#### **B. Revoir la question des pénalités pour les élections législatives :**

La loi de 2000 prévoit des sanctions financières quand les partis politiques ne présentent pas autant de femmes que d'hommes aux élections législatives (en situation de candidate, et pas en situation de candidate ou de suppléante). Ce dispositif s'est révélé très insuffisant. Il importe de rendre ces sanctions plus dissuasives en les aggravant financièrement.

Une autre proposition pourrait être d'adopter le système en vigueur en Italie, qui, en plus des sanctions pour défaut de présentation de candidates, ajoute une « **récompense** » **donnée aux partis vertueux** en fonction du nombre de femmes élues (et non plus seulement candidates).



Il serait aussi souhaitable d'étudier la possibilité de fixer la même règle que pour les élections sénatoriales instaurant un principe de parité au niveau des circonscriptions de chaque département, la sanction étant en cas de non respect l'invalidité des candidatures en question.

**C. Etendre la parité aux élections cantonales :** soit en conservant le scrutin uninominal, en dotant les conseillers généraux d'un suppléant de sexe opposé au leur (le « **ticket paritaire** »), soit en instaurant un scrutin de liste proportionnel avec alternance homme/femme dans le cadre du département).

Parmi ces propositions, celle consistant à mettre en place une suppléance paritaire est intéressante, car compte tenu du grand nombre d'élections partielles elle permettrait une véritable avancée du nombre de femmes conseillères générales, tout en évitant les élections partielles en cascade (50 par an aujourd'hui).

### **3/ Moderniser la vie politique avec la limitation du nombre de mandats et de leurs durées**

C'est une question sur laquelle il est indispensable de travailler. La prime au sortant (tout comme le système des baronnies locales) reste en effet un obstacle au renouvellement de la classe politique et plus particulièrement à l'entrée des femmes (et des jeunes) en politique.

D'un point de vue tactique c'est d'ailleurs une bonne manière de vendre la réforme en argumentant sur le thème du renouvellement de la classe politique permis par l'entrée des femmes en politique et de la mixité comme l'une des solutions à la crise de la représentation.

### **4/ Réformer le statut de l'élu**

Améliorer le statut de l'élu pour faciliter les allers-retours entre vie professionnelle et vie politique et permettre un renouvellement de la classe politique par l'intégration d'une plus large partie de la société civile : prendre des dispositions limitant les risques afférents à la situation de fin de mandat pour encourager la société civile (et en particulier les femmes) à prendre des risques en entrant en politique sans toutefois en prendre trop pour leur devenir personnel (indemnité de fin de mandat, validation des acquis de l'expérience pour les retours à la vie professionnelle etc.).

Ce type de mesures permettrait ainsi de renforcer la diversité et la mixité de la classe politique.

L'association FDS a décidé de mettre en place un groupe de travail pour approfondir ces questions et déterminer les meilleures solutions visant à moderniser la vie politique avec la limitation du nombre de mandats et de leurs durées et réformer le statut de l'élu.
--

## 5/ Changer les comportements au sein des partis

Renforcer la place faite aux femmes dans **les instances dirigeantes des partis**, notamment l'UMP. Aller dans le sens de la parité pour les secrétaires nationaux thématiques (en mars 2006, 4 femmes sur 22) et pour les secrétaires nationaux fonctionnels (4 femmes sur 19). Rappelons en effet qu'au PS depuis le congrès de Dijon, les instances dirigeantes doivent comporter au moins 40% de femmes.

Dans **les fédérations** : rechercher la parité lors de la nomination par le Bureau Politique, sur proposition du Président de l'Union, des Secrétaires départementaux (en janvier 2004, on comptait à la tête des fédérations départementales 6 femmes et 98 hommes).

Rappelons que les partis politiques ont un rôle particulier à jouer.

Désigner un nombre d'hommes et de femmes équivalent en **têtes de listes** (pour les municipales), têtes de sections (pour les régionales), et têtes de listes interrégionales (pour les européennes).

Rendre plus transparentes les critères liés à l'investiture au sein des partis en définissant des critères connus de tous pour l'attribution des investitures. Rendre public les décisions prises selon ces critères et recourir au vote des militants pour départager les candidats.

## **Conclusion**

L'objet de cette démarche s'étend bien au-delà de la Loi sur la Parité. L'important étant de faire **changer les pratiques et de trouver les mesures et leviers** permettant de garantir effectivement l'entrée de plus de femmes en politique. A l'heure actuelle, et compte tenu du contexte évoqué précédemment, la Loi sur la Parité semble être « l'outil » le plus approprié et le plus efficace au service de cet objectif.

Toutefois, dès lors que la dynamique aura été créée et le décalage de représentation entre les hommes et les femmes comblé, on peut imaginer de laisser à nouveau la compétition jouer beaucoup plus librement entre les hommes et les femmes. **Certaines dispositions d'une Loi sur la Parité peuvent être envisagées à titre transitoire** et à durée limitée dans le temps afin de réduire le décalage qui existe aujourd'hui entre la participation des femmes à la vie publique et la représentation de la société dans son ensemble.