

N° 136
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2024

PROPOSITION DE LOI

visant à favoriser la parité au sein des exécutifs des intercommunalités,

PRÉSENTÉE

Par M. Éric KERROUCHE,

Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis le 21 avril 1944, les femmes sont électrices et éligibles au même titre que les hommes. Pourtant, même si 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* », la sous-représentation des femmes en politique reste réelle et l'atteinte de la parité exacte, un long chemin. La femme comme « *péril potentiel pour la République, tel est bien un thème récurrent dans le débat politique français* »¹, qui s'illustra dès la III^e République à travers le refus du droit de vote aux femmes.

Ce n'est qu'à partir des années 1990 que la parité devient un sujet législatif. En 1982, la censure par le Conseil constitutionnel d'une loi du gouvernement Mauroy instaurant un quota de 25 % de femmes aux élections municipales freine toute progression en la matière et impose d'agir différemment.

Conformément aux engagements que Lionel Jospin, alors Premier ministre, avait pris, la Constitution fut modifiée en 1999 pour y inscrire la parité et rendre possible le vote de la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives le 6 juin 2000. Celle-ci oblige à présenter des listes paritaires pour les scrutins de liste et instaure des pénalités financières pour les partis politiques qui n'investiraient pas autant de femmes que d'hommes.

Selon Mariette Sineau, directrice de recherche honoraire du CNRS au CEVIPOF, « *dans un pays qui, depuis 1789, se réfère à un universel neutre de la citoyenneté, la réforme dite de la parité est perçue comme une révolution copernicienne. La révision constitutionnelle de 1999 - votée à la quasi-unanimité de la représentation nationale - bientôt suivie par la loi fondatrice du 6 juin 2000 remet en cause la conception classique de la représentation, basée sur l'individualisme juridique. La France républicaine, reposant sur l'Un, devient paradoxalement la première démocratie organisée sur une base paritaire, même si le mot n'est jamais prononcé. De fait, cette réforme entraîne de nombreux changements dans la*

¹ SINEAU, Mariette.- « Vers la République paritaire (1997-2020) » in *Femmes et République* - La documentation française.- 2020.

vie politique, dont une féminisation accélérée des assemblées élues à la proportionnelle. Au-delà, elle fait du concept de parité un référent idéologique incontournable. Il devient un outil de légitimation de la présence des femmes en politique, distillant ses effets à tous les niveaux. »²

La loi du 6 juin 2000 restait malgré tout insuffisante ou fit l'objet de certains contournements. Elle fut complétée par la loi de 2007 qui prévoit la parité pour l'élection des adjoints au maire et pour les membres de la commission permanente et les vice-présidents des conseils régionaux, augmente les pénalités financières pour non-respect de la parité des investitures aux élections législatives et impose que le candidat et son remplaçant aux élections cantonales soient de sexe différent.

La révision constitutionnelle de 2008, quant à elle, déplacera à l'article 1^{er} de la Constitution les dispositions figurant initialement à son article 3.

Enfin, la loi de 2013 sous le gouvernement Ayrault abaisse le seuil d'application du scrutin de liste aux communes de plus de 1 000 habitants et instaure le scrutin binominal paritaire pour les conseillers départementaux qui fut, à l'époque, fortement critiqué par certains. C'est pourtant cette disposition qui permettra de parvenir à une parité des assemblées départementales (et de leur exécutif) alors que jusqu'en 2011, celles-ci étaient dominées par les hommes (qui représentaient 85 % des élus départementaux).

D'autres mesures permettent de limiter la sous-représentation des femmes en politique : les lois contre le cumul de mandat ou l'extension du scrutin de liste à la proportionnelle pour les élections sénatoriales ... quand celui-ci ne fait pas l'objet de stratégies d'éviction par la création de listes dissidentes favorisant les hommes.

Ces différents dispositifs ont eu des résultats divers. Si la représentation des femmes progresse, elle fait encore défaut au sein des fonctions à responsabilités, donc des fonctions exécutives ou de chef de l'exécutif.

Selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL), à l'issue des dernières élections municipales et communautaires de 2020, les femmes représentent 42,4 % des conseillers municipaux, 48 % des conseillers régionaux et territoriaux, 50,3 % des conseillers départementaux et 35,8 % des conseillers communautaires. Dans les communes de moins de 1 000 habitants où le scrutin de liste n'est pas appliqué, les femmes

² Ibid.

représentent 37,6 % des conseils municipaux contre 46,6 % dans celles de plus de 1 000 habitants.

Mais, ainsi que le souligne Mariette SINEAU, « *l'examen de la pyramide des pouvoirs locaux, après les municipales de 2020, amène à relativiser la puissance politique des femmes. Car plus on monte dans la hiérarchie des villes, plus leur part se raréfie : de 42,4 % à la base (ensemble des villes), celle-ci passe à 33,3 % parmi les premiers adjoints, pour baisser à 19,8 % parmi les maires et chuter à 11 % parmi les présidents d'intercommunalité* ». ³ Elles n'occupent par ailleurs qu'un quart des postes de vice-président d'EPCI. On ne trouve aucune femme présidente d'EPCI dans 30 départements.

En outre, les femmes maires dirigent plus souvent les petites communes : en 2021, 22,4 % des maires des communes de moins de 100 habitants sont des femmes, contre 18,8 % dans celles de plus de 1 000 habitants. Cette règle est à relativiser pour les très grandes. Parmi les quarante-deux communes de plus de 100 000 habitants, on compte douze femmes maires, soit près de 29 %.

S'agissant des élections départementales, on relève une progression importante du nombre de femmes présidentes qui passe de 9,9 % en 2020 à 20 % en 2021 et, dans une moindre mesure, de celui de première vice-présidente, qui passe de 34,7 % à 42 %.

L'asymétrie de situation entre les femmes et les hommes au niveau régional reste palpable. Alors que les femmes occupent 48,1 % des mandats exécutifs, leur part diminue à 28,5 % parmi les premiers vice-présidents et 36 % parmi les présidents en 2021⁴.

Pour reprendre la formule du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, des « zones blanches » de la parité en politique existent.

Si quelques avancées ont été permises par la loi « *Engagement et proximité* » (prise en charge des frais de garde des personnes à charge pour les élus locaux, généralisation du congé électif de 10 jours pour faire campagne, augmentation du crédit d'heures pour les élus salariés, formation obligatoire pour les élus des communes de moins de 3 500 habitants), le texte initial faisait une impasse totale sur l'exigence constitutionnelle d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. Cette situation est

³ Ibid.

⁴ L'ensemble des statistiques de l'exposé des motifs est issu du bulletin d'information statistique de la DGCL n° 157 (août 2021) et du site internet de la direction de l'information légale et administrative « Vie publique » : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19618-la-parite-politique> et <https://www.vie-publique.fr/eclairage/270578-bilan-de-lapplication-des-regles-de-la-parite-aux-elections-municipales>.

d'autant plus étonnante que le président de la République a fait de l'égalité femmes-hommes une grande cause du quinquennat.

Dans l'esprit de l'article 1^{er} de la Constitution, le groupe des sénatrices et sénateurs socialistes avait déposé une kyrielle d'amendements au projet de loi « *Engagement et proximité* » adopté en décembre 2019.

Parmi les neuf amendements défendus par le groupe socialiste, deux dispositions ont été promulguées : l'alternance femme-homme dans la constitution de la liste de candidats aux fonctions d'adjoints au maire et le remplacement d'un adjoint par une personne du même sexe.

Toutes les autres propositions - généralisation de l'élection au scrutin de liste à toutes les communes, fonctions de chef d'exécutif et de 1^{er} adjoint/1^{er} vice-président occupées par des personnes de sexe différent, parité complète de l'exécutif de l'EPCI à partir du renouvellement de 2026 - furent balayées en séance.

En revanche, le Sénat a adopté de haute lutte une disposition intermédiaire proposée par le groupe des sénatrices et sénateurs socialistes : il s'agissait d'assurer que la proportion de femmes et d'hommes au sein du bureau des EPCI à fiscalité propre soit au moins équivalente à celle constatée au sein de l'organe délibérant.

Malheureusement, la majorité présidentielle d'alors à l'Assemblée nationale a supprimé cette disposition, ce qui fut entériné par la commission mixte paritaire, alors que cette mesure aurait pu s'appliquer à partir du renouvellement de 2020.

Le groupe des sénatrices et sénateurs socialistes défendit sa position jusqu'au bout. En commission mixte paritaire, la proposition de rédaction n°7 qui reprenait la disposition votée au Sénat fut déposée par l'auteur de cette proposition de loi... en vain. Les majorités présidentielle et sénatoriale tombèrent d'accord pour refuser cette avancée et aboutirent à une rédaction de compromis « *visant à aboutir avant 2022 à une évolution législative* », selon les mots de la rapporteure de la commission des lois du Sénat.

Les arguments furent peu convaincants : le scrutin de liste nécessaire à la mise en place de la parité proportionnelle serait de nature à rendre plus difficile l'élection des maires des communes les moins peuplées parmi les vice-présidents. Cet argument méconnaissait complètement la pratique de constitution des exécutifs intercommunaux et la nécessité permanente de construire des équilibres consubstantiels au bon fonctionnement de l'intercommunalité. Il fallait également prendre en considération les syndicats intercommunaux dans cette réflexion, les mesures ne pouvant être

prises de manière graduelle pour des raisons qui échappent encore. Bref, il fallait - encore et toujours - se donner du temps.

Furent donc introduites en substitution les dispositions minimalistes suivantes du désormais article 26 de la loi :

« I. - Avant le 31 décembre 2021, les dispositions du code électoral relatives à l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires sont modifiées pour étendre l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives dans les communes et leurs groupements.

Ces dispositions, ainsi modifiées, s'appliquent à compter du deuxième renouvellement général des conseils municipaux suivant la publication de la présente loi.

II. - Une évaluation est préalablement conduite par le Parlement pour déterminer les modes de scrutin permettant de garantir cet égal accès. »

Cela sonna davantage comme une réponse dilatoire. Ce qui s'est avéré être le cas.

À date du 27 octobre 2021, aucun projet de loi n'était en préparation. Ni l'exécutif, ni les majorités présidentielle et sénatoriale ne se sont réellement mises en situation de permettre la promulgation d'un texte avant le 31 décembre, se soustrayant ainsi à la loi.

La proposition de loi « Tendre vers la parité réelle des mandats électoraux » déposée par Éric Kerrouche le 23 octobre 2021 a repris les propositions du groupe des sénatrices et sénateurs socialistes défendues en 2019 à l'occasion de l'examen du projet de loi « *Engagement et proximité* ». Des amendements similaires ont été déposés lors de l'examen du projet de loi dit « 3DS », mais ont été frappés par l'irrecevabilité constitutionnelle de l'article 45.

Cette proposition de loi n'épuise pas l'ensemble des mesures nécessaires pour atteindre une égalité réelle, notamment celle du statut de l'élu local qui permettrait de concilier vie professionnelle, personnelle et élective sans que cela constitue un frein pour un engagement politique des femmes.

Enfin, on sait par ailleurs que les fonctions municipales sont genrées et traversées par des stéréotypes qui ont la vie dure quand bien même des évolutions se dessinent : aux hommes les finances et les travaux, aux femmes la petite enfance et les affaires sociales... Les dispositions proposées restent d'ordre quantitatif, mais faire progresser la parité numériquement, c'est tout

de même permettre aux femmes d'accéder à plus de responsabilités et, progressivement, lutter contre des représentations patriarcales.

La proposition de loi précitée étant devenue caduque, M. Éric Kerrouche a déposé deux nouveaux textes visant à étendre le scrutin de liste aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants : l'un le 20 mars 2024, l'autre le 7 octobre 2024.

Dans son **I**, l'article unique de cette proposition de loi reprend l'article 3 de la proposition de loi « *Tendre vers la parité réelle des mandats électoraux* », déposée le 27 octobre 2021. Il s'agit de la proposition formulée par le groupe des sénatrices et sénateurs socialistes lors de l'examen de la loi « *Engagement et proximité* », à savoir une correspondance entre la proportion de femmes présentes dans l'assemblée délibérante et au sein de l'exécutif intercommunal. En effet, les femmes sont actuellement très peu représentées au sein des exécutifs intercommunaux. Cela tient en premier lieu à la sous-représentation au sein de l'organe délibérant lui-même dont le bureau est l'émanation.

Le II de l'article unique prévoit l'entrée en vigueur de ces différentes dispositions au prochain renouvellement des mandats concernés.

Proposition de loi visant à favoriser la parité au sein des exécutifs des intercommunalités

Article unique

- ① I. – Après le quatrième alinéa de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, sont insérés six alinéas ainsi rédigés :
- ② « Les vice-présidents sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chacune des listes, le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être inférieur au produit, arrondi à l'entier inférieur, du nombre de vice-présidents multiplié par le quotient du nombre de membres en exercice de l'organe délibérant de ce sexe divisé par le nombre total de membres en exercice de l'organe délibérant.
- ③ « La liste est constituée alternativement d'un candidat de chaque sexe jusqu'à ce qu'il ne soit plus possible d'alterner. Le premier de la liste est d'un sexe différent de celui du président.
- ④ « Si, après deux tours de scrutin, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, les candidats de la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée sont élus.
- ⑤ « Toutefois, en cas d'élection d'un seul vice-président, celui-ci est élu selon les règles prévues à l'article L. 2122-7.
- ⑥ « Quand il y a lieu, en cas de vacance, de désigner un ou plusieurs vice-présidents, ceux-ci sont choisis parmi les conseillers de même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder. Le conseil communautaire peut décider qu'ils occuperont, dans l'ordre du tableau, le même rang que les élus qui occupaient précédemment les postes devenus vacants.
- ⑦ « Les membres du bureau autres que le président et les vice-présidents sont élus et remplacés dans les mêmes conditions que les vice-présidents. »
- ⑧ II. – Le I entre en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la promulgation de la présente loi.