

Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes

---

La parité en politique  
*la parité en politique*

Rapport à  
Monsieur le Premier Ministre

---

Janvier 2000

## PREMIERE PARTIE

---

### LES PROPOSITIONS DE L'OBSERVATOIRE DE LA PARITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES VISANT A ENRICHIR LE PROJET DE LOI

Le projet de loi « tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux » s'inscrit dans un contexte sociologique, philosophique, politique et institutionnel qu'il importe de rappeler, fût-ce brièvement, pour dégager toute la force, la valeur et la symbolique de la législation à venir.

Ce texte a été conçu pour faire évoluer rapidement et de manière irréversible la situation des femmes dans la vie politique française. Situation caractérisée par leur exclusion en raison de la prééminence des hommes sur les mandats électoraux, des réticences ou de la misogynie des partis politiques et parfois du manque de détermination des femmes elles-mêmes.

Rappelons, à l'aide de quelques statistiques, l'état des lieux de la représentation des femmes dans la vie publique pour mesurer l'importance des futurs changements. Quand les femmes sont comptées, la faiblesse de leur nombre est choquante. Elles sont ultraminoritaires au Sénat (5,9%)<sup>1</sup>, dans les conseils généraux (6,6%), à la tête d'une municipalité (8%). Elles sont à peine plus nombreuses à l'Assemblée nationale (10%). Depuis leurs derniers renouvellements, les assemblées régionales et les conseils municipaux sont plus féminisés (25% d'élues dans les premières ; 22% dans les seconds). Enfin, seule la délégation française au Parlement européen, issue du scrutin de juin 1999, affiche une physionomie plus paritaire (40,2 % de femmes).

En imposant 50% de candidatures féminines<sup>2</sup> pour tous les scrutins de listes et pour les élections législatives, les pouvoirs publics font ainsi la preuve de leur volonté de voir « cette exception française », singulière et peu glorieuse au regard de l'idéal de mixité, appartenir désormais à l'histoire.

Mais rien n'aurait pu être fait sans le vote de la révision constitutionnelle du 28 juin 1999. Celle-ci a consacré l'entrée de l'objectif paritaire dans notre système juridique en entérinant le principe d'une évolution de la définition traditionnelle de l'universalisme républicain. En

---

<sup>1</sup> Voir en annexe les tableaux de statistiques sur la place des femmes dans les assemblées élues.

<sup>2</sup> Le choix de l'application immédiate de la parité revient au Premier ministre qui, lors des Journées parlementaires à Strasbourg en septembre 1999, déclarait « Pour moi, la parité c'est 50/50, y compris pour les sénatoriales ».

modifiant les articles trois et quatre de la Constitution, les parlementaires ont suspendu le débat théorico-philosophique de l'hiver 98-99. Ils ont estimé que les femmes n'appartenaient pas à une « catégorie particulière » de la population mais qu'elles constituaient la moitié de l'humanité. A ce titre, la tradition républicaine n'était pas remise en question, mais enrichie d'un concept nouveau complémentaire, inspiré par le principe d'égalité.

Pourtant, au lendemain du Congrès de Versailles, on pouvait distinguer deux types d'orientations parmi les parlementaires. Ceux qui, en votant la révision constitutionnelle avaient le sentiment d'avoir accompli leur tâche et considéraient qu'il fallait en rester là, laissant aux états-majors politiques la responsabilité des changements ultérieurs. Ceux pour qui la révision de la Loi fondamentale était la condition nécessaire, mais non suffisante pour atteindre l'objectif de parité. Aujourd'hui, avec ce projet de loi paritaire, les premiers se sentent peut-être bousculés et les seconds se montrent très attentifs au contenu du texte à voter.

En accélérant le calendrier, en soumettant six mois après la révision constitutionnelle un texte concrétisant l'objectif paritaire, le gouvernement donne donc, à toutes et à tous, un gage de sa volonté de changement réel, rapide et pérenne.

Une fois rappelées les différentes dimensions du contexte de ce projet de loi, quelle analyse faire du texte lui-même ? Il faut constater que « rien ne sera plus jamais comme avant » et que ce texte constitue une avancée historique fondamentale. L'Observatoire de la parité salue sa clarté et sa simplicité. Ce projet témoigne de la volonté politique du gouvernement d'instaurer et de pérenniser l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités politiques. Il clôt ce XXème siècle, siècle de l'émancipation féminine s'il en est. Enfin, plus généralement il faut y voir un des moteurs de la modernisation et de l'accomplissement de la démocratie. Il répond en cela aux attentes de l'opinion publique.

Puisse ce projet en inspirer d'autres. Car le monde politique n'est pas le seul à être réfractaire au principe d'égalité entre les femmes et les hommes. D'autres pans de la société méritent d'être soumis à un changement de même ampleur. D'autres forteresses masculines attendent d'être prises d'assaut. Aussi les lendemains paritaires doivent-ils concerner la sphère professionnelle, économique et sociale tout comme la sphère domestique.

Pour mener à bien ses travaux, pour affiner son analyse et élaborer ses propositions l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes a poursuivi son travail d'audition auprès des acteurs politiques concernés au premier chef par le projet de loi (associations d'élus locaux et représentants de tous les groupes politiques au Parlement). Les élus rencontrés, appartenant à toutes les familles politiques, ont accueilli favorablement le projet de loi. Quelle que soit son intensité, le soutien à ce texte est réel. Toutefois, ce soutien de principe et de fait s'accompagne de regrets, de réserves et de quelques critiques.

Les propositions de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes sont de trois types. Les premières portent sur le contenu du projet de loi<sup>3</sup>, les deuxièmes sont considérées comme des mesures d'accompagnement de ce même projet, les troisièmes -enfin- s'inscrivent à moyen et long terme dans une réflexion plus générale sur le fonctionnement des institutions politiques.

## **1. L'ENRICHISSEMENT DU PROJET DE LOI**

---

### *1.1 La place des femmes et des hommes sur les listes électorales*

L'Observatoire de la parité réaffirme sa détermination à considérer que l'application de la parité concerne les candidatures autant que les élus. Il souhaite donc que la place respective des candidats et des candidates soit précisée dans le texte de loi, afin d'éviter les écueils rencontrés en Belgique par exemple (cf note p.16).

Idéalement, seul le respect de la stricte alternance du début à la fin d'une liste (une femme/un homme ou un homme/une femme) permet de garantir aux candidates les mêmes chances d'être élues que leurs homologues masculins.

Aussi l'Observatoire souhaite-t-il que la parité alternée soit imposée pour deux des scrutins de listes : les élections européennes et les élections sénatoriales à la proportionnelle qui ont en commun de se dérouler à un seul tour. L'expérience justifie cette obligation de résultats. En effet, en juin 1999, lors de la précédente élection au Parlement européen, la majorité des partis politiques avaient respecté la parité alternée. Il ne saurait donc être question que la loi entérine un retour en arrière en faisant peser une contrainte moindre sur les partis politiques.

Le respect de la stricte alternance devient le critère d'enregistrement d'une liste pour les élections sénatoriales à la proportionnelle et les élections européennes.

S'agissant des élections municipales, régionales et de l'élection à la Collectivité territoriale de Corse, l'Observatoire admet, dans un souci de réalisme politique, la nécessité de déroger au principe de stricte alternance auquel il est très attaché. En effet, ces élections se déroulent à deux tours et donnent lieu, entre ces deux tours, à des fusions et recompositions de listes où

---

<sup>3</sup> Les propositions portent sur le Titre 1<sup>er</sup> du projet de loi. Les dispositions financières détaillées dans le Titre II sont satisfaisantes. L'Observatoire estime que le principe de pénalisation financière est préférable à un principe d'incitation.(cf. I.5)

sont pris en compte de nombreux critères (politiques, territoriaux..). Imposer le respect d'un critère supplémentaire compliquerait la tâche de ceux qui ont à établir les listes. Le pragmatisme politique et la volonté de laisser plus de liberté aux formations politiques et aux têtes de liste incitent à proposer un dispositif plus souple offrant néanmoins des garanties de résultats. Il s'agit d'atteindre la parité en termes d'élus « sans crispation ».

Actuellement, sans aucune contrainte pesant sur les partis, les femmes représentent en moyenne 22% des conseillers municipaux (environ 25% dans les communes de plus de 3.500 habitants). Afin que cette proportion varie sensiblement et atteigne au moins 40%, il faut - d'après les estimations arithmétiques dont nous disposons- que la parité soit imposée par tranche de six candidats. Avec une telle contrainte, les conseils municipaux seraient composés –selon la taille de la commune- de 44% à 49% de femmes. Les propositions visant au respect de la parité par tranche de dix candidats n'améliorent pas suffisamment la situation actuelle pour être retenues<sup>4</sup>.

Compte tenu du mode de répartition des sièges pour les élections municipales, imposer la présence de femmes dans les premières places offre des garanties à l'opposition municipale d'avoir des élues. Ainsi, lorsque vient le moment de l'alternance, ces femmes peuvent prétendre à être en bonne position pour assumer des responsabilités. Rarement évoqué, ce fait est pourtant fondamental pour justifier que soit précisée la place des candidats.

Enfin, assurer la présence de femmes en début de la liste pourrait entraîner une dynamique – certes non mécanique- en favorisant l'accès des femmes aux exécutifs. Alors qu'imposer par la loi la parité dans les exécutifs méconnaîtrait l'importance de l'action politique, de la responsabilité des partis, groupements politiques et responsables de listes. Cela ne permettrait pas aux forces politiques de s'affirmer en tant que forces de progrès. En outre, cela ne valoriserait pas la détermination des femmes.

La proposition de l'Observatoire est la suivante : le texte de loi devra prévoir que pour les élections municipales, régionales et concernant la Collectivité territoriale de Corse, la parité soit respectée et vérifiée tous les six candidats.

---

<sup>4</sup> Voir en annexe les estimations arithmétiques fournies par le Ministère de l'Intérieur.

## *1.2 L'application de la loi aux communes de 2.500 à 3.499 habitants*

L'objet de cette proposition est de remédier à la situation d'exclusion du champ de la loi des communes de moins de 3.500 habitants. L'Observatoire de la parité est cependant convaincu que cette situation n'est pas le fruit d'une volonté gouvernementale, compte tenu de toutes les preuves qui ont été données en matière de mise en oeuvre de la parité.

Rappelons que c'est dans les communes rurales que l'on compte déjà proportionnellement le plus de femmes maires (8%).

L'Observatoire de la parité a procédé à un minutieux travail d'expertise sur le sujet. Dans les communes rurales, il faut distinguer celles qui ont moins de 2.500 habitants et celles qui ont de 2.500 et 3.499 habitants (un peu moins d'un millier selon le dernier recensement national).

S'agissant des premières, la spécificité du mode de scrutin en vigueur (non-dépôt obligatoire des candidatures et candidatures isolées autorisées, bulletins qui peuvent être incomplets) interdit toute application de la loi. Le fait que les candidatures isolées soient autorisées signifie que toutes celles qui souhaitent briguer un mandat peuvent le faire.

La situation est plus délicate dans les communes de 2.500 à 3.499 habitants : dans cette tranche, le dépôt des listes n'est toujours pas obligatoire, mais quand la liste est déposée elle doit être complète. Aussi l'application de la parité ne peut-elle être imposée dans les mêmes conditions que pour les communes de 3.500 habitants et plus.

Deux solutions existent pour que ces communes soient concernées par le projet paritaire :

. La première consisterait à modifier leur mode de scrutin et à leur appliquer celui en vigueur dans les communes de 3.500 habitants et plus, à savoir un scrutin de liste majoritaire. Cette proposition ne soulève aucun obstacle juridique. En revanche, elle se heurte à d'autres difficultés. La première étant l'attachement –réel ou mythique- des électeurs de ces petites communes à leur mode de scrutin (panachage..). La deuxième renvoie à l'engagement du Premier ministre, lors de la révision constitutionnelle, de ne pas modifier –à l'occasion de la loi sur la parité- les modes de scrutin.

A défaut de voir cette précédente proposition retenue, l'Observatoire de la parité suggère que le législateur rende obligatoire le dépôt des listes en préfecture pour les communes de 2.500 à 3.499 habitants et donc leur contrôle a priori. Dans ces conditions, il devient possible de leur appliquer l'exigence de la parité. Ces listes devront donc respecter la parité par tranche de six candidats comme dans les communes de taille supérieure. A défaut de remplir ce critère, ces listes ne pourront être enregistrées. Cette mesure d'extension du système de la déclaration constitue un bon compromis entre la volonté de mettre en œuvre la parité dans le plus grand nombre possible de communes et le respect des prérogatives des électeurs des communes de 2.500 à 3.499 habitants.

### *1.3 Les structures intercommunales*

L'exclusion du champ de la loi des structures intercommunales suscite de nombreux regrets. Mais force est d'admettre que, pour l'heure, les moyens juridiques font défaut pour imposer la parité dans ces assemblées. Les conclusions de l'Observatoire de la parité rejoignent celles des services de l'Etat en charge du texte de loi. Dans le cadre actuel du mode de désignation des délégués aux structures intercommunales, il n'est pas possible de contraindre à l'égale représentation entre les femmes et les hommes.

### *1.4 Les élections cantonales*

S'agissant de ce scrutin, la déception qu'inspire sa non prise en compte par le texte de loi est d'autant plus grande que les assemblées départementales sont les plus rétives à la féminisation. Leur imposer la parité eut été un vecteur de bouleversement très symbolique. Pourtant, après moult expertises, il appert qu'aucune proposition réaliste n'est envisageable dans le cadre actuel du mode de scrutin uninominal et des dispositions relatives au financement des campagnes électorales.

### *1.5 Les élections législatives*

Le dispositif prévu dans le projet de loi suscite une grande satisfaction dans les rangs de l'Observatoire de la parité. Le principe de sanction est jugé préférable à celui d'incitation. Préférable en termes moraux et d'efficacité. Il est d'ailleurs préfiguré dans l'article 4 de la Constitution : « les partis et groupements politiques contribuent à la mise en œuvre de ce

principe dans les conditions déterminées par la loi ». Il reviendra ensuite aux partis politiques de faire en sorte que l'imposition législative de la parité au niveau des candidatures se traduise par une plus juste représentation des femmes et des hommes parmi leurs élus.

### *1.6 Le recueil complet d'un matériau sexué*

Pour les scrutins de listes, le projet de loi prévoit de recueillir, au moment de la déclaration de candidatures, le sexe des candidats. Jusqu'alors seuls les noms, prénoms, dates et lieux de naissance étaient demandés. Cette disposition s'explique par la nécessité de contrôler a priori le respect de la parité en vue de l'enregistrement des listes.

En revanche, le projet de loi n'a pas prévu de recueillir le sexe des candidats à la députation. La responsabilité revient aux partis politiques de déclarer a posteriori le sexe de leurs candidats en vue d'obtenir les financements publics.

Il est pourtant dommageable que les pouvoirs publics ne puissent disposer d'un matériau sexué complet en matière électorale.

L'Observatoire de la parité propose donc que le sexe des candidats aux élections législatives soit recueilli lors de la déclaration de candidatures. Cette mesure suppose la rédaction d'un article additionnel au projet de loi.

### *1.7 La mission d'évaluation de l'application de la loi sur la parité*

Vu l'enjeu de cette loi, les bouleversements qu'elle va induire, les situations nouvelles auxquelles elle va donner jour, les obstacles qu'elle rencontrera, il paraît indispensable de prévoir, dans le texte de loi lui-même, la mise en place d'une « Mission d'évaluation » de cette politique publique. Cette mission d'évaluation pourrait être confiée à l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes.

## **2. AUTOUR DU PROJET DE LOI : DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT**

---

Au-delà de l'enrichissement du texte lui-même, les membres de l'Observatoire de la parité ont jugé important de préconiser quelques mesures d'accompagnement du dispositif législatif.

### *2.1 Les conseils généraux : d'irréductibles bastions masculins ?*

Le fait qu'à l'heure actuelle aucune solution n'existe pour intégrer les élections cantonales dans le projet de loi suscite beaucoup de regrets. Les conseils généraux, bastions masculins par excellence, seraient donc voués à l'immobilisme. Pour autant, la réflexion doit se poursuivre. Il faut étudier dans quelle mesure les élections cantonales pourraient être intégrées dans le calcul du financement de la vie publique (en résolvant l'une des principales difficultés à savoir que 40% des conseillers généraux ne sont pas affiliés à une formation politique).

### *2.2 Une campagne institutionnelle pour soutenir la dynamique paritaire*

La dynamique paritaire impulsée par la nouvelle législation nécessite sur le long terme des soutiens constants. Les obstacles culturels à la difficile insertion des femmes dans la vie politique ne seront pas levés par la seule loi.

Les pouvoirs publics doivent être les acteurs de ce soutien. Une campagne institutionnelle de communication et de sensibilisation à la culture paritaire s'impose. Mais il faudrait aller au-delà du « simple » enjeu paritaire. L'enrichissement de la vie démocratique, l'engagement multiforme des citoyens doivent être soutenus.

Dans un premier temps, le financement de ces campagnes institutionnelles pourrait être assuré par une partie des fonds retirés aux formations politiques qui n'ont pas respecté la loi et les 50% de candidatures féminines. Dans un deuxième temps, dans l'hypothèse où il n'y aura plus de pénalisation financière, il faudra néanmoins prévoir des budgets à consacrer à ces campagnes en faveur de la citoyenneté.

### *2.3 Des préconisations à l'adresse des partis politiques : une invitation à être les meilleurs élèves de la classe sur le programme de la parité*

L'Observatoire de la parité préconise à l'adresse des partis politiques des mesures qui témoigneront de leur volonté de voir s'appliquer le principe de parité, car la loi a ses limites (juridiques, constitutionnelles et politiques). Les formations politiques sont encouragées à se montrer volontaristes en matière de parité : respecter le principe d'alternance intégrale le plus souvent possible, placer le maximum de femmes, autant que faire se peut, en tête des listes électorales, déléguer les femmes dans les structures intercommunales, se montrer vigilants lors de la désignation des candidats pour les élections cantonales (en réservant par exemple des cantons aux femmes).

## **3. LES CHANTIERS LEGISLATIFS A ENTREPRENDRE**

---

Le débat sur la parité et sur sa mise en œuvre a suscité parmi les membres de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, et après les nombreuses auditions qu'il a conduites, un certain nombre de réflexions et d'attentes allant dans le sens d'une modernisation des institutions politiques et d'une évolution des conditions d'exercice des mandats politiques. Parité et modernisation de la vie politique vont de pair. La réalisation de celle-ci garantit l'effectivité de celle-là.

### *3.1 Le cumul des mandats et le statut de l'élu*

Pratique spécifique à la vie politique française, le cumul des mandats constitue une entrave à la modernisation du système démocratique. De l'avis général, la limitation du cumul des mandats contribuerait à l'instauration de la parité, quand bien même elle ne saurait en être la condition suffisante. La réforme de la loi de 1985, issue de cette année de travail parlementaire et au vu des modifications émanant du Sénat, ne répond pas à toutes les attentes.

Cette réforme en demi-teinte doit très vite en appeler une autre plus ambitieuse. Couplée avec une réflexion sur le statut de l'élu, la réforme du cumul des mandats aura plus de chances

d'aboutir. Dans une volonté de changement et d'évolution, il serait erroné de dissocier ces deux sujets tant ils sont intimement liés.

L'Observatoire de la parité insiste sur l'urgence à élaborer un nouveau statut de l'élu. Améliorer les conditions d'exercice des mandats électifs est le gage d'un meilleur fonctionnement des institutions en établissant une relation claire, transparente de synergie avec les citoyens. L'Observatoire de la parité est toutefois conscient des implications financières d'un tel projet, dans un contexte où les citoyens désertent les bureaux de vote et expriment un certain scepticisme à l'égard de leurs représentants.

### *3.2 Une réflexion à proposer sur le mode de désignation des délégués aux structures intercommunales*

L'Observatoire de la parité s'est interrogé sur les possibilités de mise en oeuvre de la parité dans les structures intercommunales à fiscalité propre. La tâche est ardue, mais l'enjeu est d'importance. Les pouvoirs et moyens de ce nouvel échelon politico-administratif iront en croissant. Il s'agit donc de lieux décisionnels que les femmes doivent investir, au risque de voir se déplacer les frontières des inégalités (aux femmes la commune, aux hommes l'intercommunalité !).

Actuellement, le mode de désignation des délégués aux structures intercommunales n'est pas favorable aux femmes. Cela constitue un argument supplémentaire en faveur d'une évolution de ce mode de désignation.

### *3.3 Une réflexion globale à engager sur les différents modes de scrutin.*

Il y a un an, le scrutin régional a été modifié. Dans quelques mois, les parlementaires examineront un texte de loi concernant les élections sénatoriales. Il prévoit l'augmentation du nombre de départements dans lesquels les sénateurs seront élus à la proportionnelle. Le débat politique sur les différents modes de scrutin n'est donc pas clôt.

### *3.4 Les communes rurales : une exception française*

La réflexion suggérée ci-dessus aurait tout lieu d'être s'agissant de la pertinence de l'actuel mode de scrutin pour les élections municipales en milieu rural. Les seuils de 2.500 et 3.500 habitants, la pratique du panachage sont-ils toujours adaptés à la réalité sociologique de ces communes ? A quel niveau de population le mode de relation entre les élus et les électeurs change-t-il ? Voilà quelques-unes des questions à se poser et à inscrire au cœur d'une réflexion sociologique sur le monde rural.

## DEUXIEME PARTIE

---

### LES REACTIONS FACE AU PROJET DE LOI SUR LA PARITE : UNE SYNTHESE DES AUDITIONS

Les auditions qui se sont déroulées entre les mois d'octobre 1999 et de janvier 2000 l'ont été essentiellement auprès d'acteurs politiques concernés au premier chef par le projet de loi du gouvernement en faveur de la parité. Il s'agit, outre de deux associations de femmes, des associations d'élus locaux<sup>5</sup> et des groupes politiques à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Ainsi, en moins d'une année, l'Observatoire de la parité aura recueilli les positions des associations de femmes les plus représentatives, de l'ensemble des formations politiques, de l'ensemble des associations de maires et enfin de la plupart des groupes parlementaires. L'Observatoire s'est également attaché les conseils de plusieurs spécialistes de droit constitutionnel.

Avant d'entrer plus avant dans la synthèse de cette deuxième vague d'auditions, deux remarques s'imposent.

- Le quasi-unanimité actuel à l'égard du projet paritaire peut surprendre quand on se remémore les débats houleux de l'hiver 98-99. Il faut y lire, de la part de ces associations et formations politiques, la volonté d'apparaître aujourd'hui en phase avec l'opinion publique et l'évolution des mentalités. De même, il faut noter le décalage existant entre le discours recueilli et les pratiques encore empreintes de machisme.
- Les réactions face au projet de loi n'obéissent pas seulement aux logiques politiques traditionnelles. Les clivages n'opposent pas forcément la majorité politique actuelle et l'opposition. D'autres lignes de partage apparaissent par exemple entre les élus socialistes d'une part et les élus verts et communistes d'autre part, sur le sujet de la pénalisation financière des partis politiques lors des scrutins législatifs. De même, au sein de chaque

---

<sup>5</sup> Association Parité, le Collectif national des droits des femmes, Demain la parité. L'Association des maires de France ; l'Association des maires des grandes villes ; la Fédération des maires des villes moyennes ; la Fédération des maires Villes et Banlieues ; l'Association des petites villes de France ; la Fédération nationale des maires ruraux. L'Association des départements de France n'ayant pas de position univoque sur le thème de la parité n'a pas souhaité être auditionnée.

formation de droite, les partisans du projet de loi sur la parité côtoient ses opposants, certains à droite considérant suffisante la modification de la Constitution.

Deux autres clivages ont pu être mis au jour. Les représentants des élus locaux soutiennent plus volontiers la mise en œuvre concrète et rapide de la parité que ne le font les représentants des groupes politiques. Enfin, la parité et son application divisent de fait le monde rural et le monde urbain.

Un des principaux enseignements de ce travail d'auditions réside donc dans ce repositionnement à géométrie variable occasionné par le débat sur la mise en œuvre de la parité politique.

### **1. L'ACCUEIL RESERVE AU PROJET DE LOI : UN SOUTIEN LEGITIMISTE, DES MOTIFS PRECIS DE SATISFACTION ET QUELQUES REGRETS**

---

Tout se passe comme si le débat sur la parité était désormais derrière nous. En effet, ni les associations, ni les partis politiques n'ont relancé les polémiques sur l'universalisme, le communautarisme... Le dernier mot du Constituant, le 28 juin dernier, aurait donc eu raison des oppositions politiques et des joutes philosophiques.

Au-delà des clivages politiques, au-delà des sensibilités et des intérêts spécifiques à chaque catégorie d'élus, le projet de loi sur la parité a reçu un accueil favorable auprès des personnes auditionnées, voire très favorable pour certaines d'entre elles. En effet, qu'elles affichent depuis longtemps un volontarisme en matière de parité ou qu'elles aient été très récemment acquises au principe paritaire, la grande majorité des personnes auditionnées ont salué ce texte. Un courant légitimiste semble porter la réforme paritaire telle qu'elle se concrétise dans le projet de loi.

Les expressions ne manquent pas pour qualifier la valeur du projet législatif. En voici quelques illustrations. Certains voient en lui « *un texte qui clôt un siècle d'émancipation féminine* » (Monsieur Alain Bocquet, Président du groupe communiste à l'Assemblée nationale). D'autres y lisent un moyen de « *remédier aux inégalités et au mépris dans lequel les femmes sont encore tenues* » (Monsieur Jean-Pierre Sueur, Président de l'Association des maires de grandes villes). Faisant allusion aux précédents débats parlementaires, Monsieur Pierre-Guy Cabanel –Président du groupe RDSE au Sénat- n'hésite pas à parler du « *choc de la parité constitutionnelle* » et « *de la phase intéressante qui s'ouvre aujourd'hui* ». Enfin,

Madame Marie-Thérèse Boisseau –représentant le groupe la Nouvelle UDF à l'Assemblée nationale- salue « *toutes les initiatives pour faire reculer le machisme dans le monde politique* ». A aucun moment, l'Observatoire n'a entendu de critiques aussi virulentes que celles exprimées par la nouvelle Présidente du RPR à une autre tribune. Même au sein de l'Association des maires de France, qui n'a pourtant pas dégagé de position officielle et où tous les avis coexistent, « *l'idée que la loi va débloquer la situation, que les hommes vont accepter les femmes et que les femmes vont accepter d'y aller* » fait son chemin. Au sein de la majorité sénatoriale, le discours était mesuré et le leitmotiv était : « *les sénateurs ont pris note de l'évolution des mentalités et le texte sera jugé à l'aune de cette évolution* ». La seule résistance entendue se situerait dans le monde rural où « *pour beaucoup d'élus de petites communes, la parité est un gadget de la gauche* » (Madame Danièle Comtet, Fédération des maires des communes rurales).

A l'évidence, derrière ce soutien de principe majoritaire au projet, s'entend chez tous la volonté de mettre un terme à la sous-représentation des femmes dans la vie politique. Nous ne reviendrons pas sur le constat négatif relatif à la situation française en la matière. En revanche, nous noterons avec intérêt la façon dont les représentants des associations de maires des petites, moyennes et grandes villes se sont approprié le débat sur la parité et sur sa mise en œuvre, plus encore que ne l'ont fait les responsables politiques nationaux. Leur expérience quotidienne dans les équipes municipales leur a rapidement fait apprécier la mixité. « *Le travail de collaboration entre les femmes et les hommes est essentiel pour faire avancer la vraie vie, il faut qu'ils et elles soient ensemble en responsabilité de l'animation de la vie politique* » (Monsieur Pierre Bourguignon, Président de la Fédération des maires Villes et Banlieues).

### *1.1 Les motifs précis de satisfaction à l'égard du projet de loi*

Les motifs de satisfaction renvoient à la clarté et à la simplicité du dispositif prévu par le projet de loi. L'application immédiate du principe de parité et le caractère contraignant du critère de non-enregistrement de la liste recueillent les faveurs de la plupart des personnes auditionnées. De même, l'intégration dans le projet de loi des élections sénatoriales au scrutin de liste est source de satisfaction parmi les associations d'élus et les groupes politiques.

De manière attendue, seuls les sénateurs de la majorité sénatoriale ne se sont pas exprimés avec précision sur ce sujet. A gauche, les sénatrices disent devoir leur élection à ce mode de scrutin.

### 1.2 Les regrets exprimés et les enrichissements suggérés

Les regrets exprimés le plus souvent portent sur les limites du champ d'application de la loi :

- L'exclusion des communes de moins de 3.500 habitants alors même que les élus de ces communes sont très attachés à leur mode de scrutin.
- L'exclusion des structures intercommunales.
- L'exclusion des élections cantonales
- L'absence de précisions concernant la place des femmes sur les listes électorales et pour certains dans les exécutifs.

- L'exclusion des *élections cantonales* du projet de loi suscite des regrets d'autant plus vifs que les conseils généraux demeurent les bastions masculins par excellence. Toutefois, aucune proposition réalisable n'a été formulée. Les obstacles n'ont pu être contournés. Par exemple, l'idée d'intégrer les résultats des cantonales dans le calcul du financement public a très vite été abandonnée eu égard à la complexité du système et à ses effets pervers non maîtrisables.

- Le cas des *élections municipales dans les communes de moins de 3.500 habitants* a été soulevé lors de toutes les auditions. En termes d'affichage politique, l'idée que l'immense majorité des communes ne soient pas concernées par le projet de loi suscite incompréhension et déception. L'importance du nombre de communes non concernées (environ 34.000) l'emporte symboliquement sur le nombre de citoyens que cela représente (un tiers des Français).<sup>6</sup>

Toutefois, les réactions recueillies lors des auditions ne sont pas homogènes. L'empathie réelle des associations des maires urbains pour le monde rural et leur volonté de voir les communes rurales concernées par les dispositions législatives en faveur de la parité tranchent avec les réticences exprimées par les intéressés eux-mêmes. Si la Fédération des villes

---

<sup>6</sup> En fait, le problème ne porte que sur le millier de communes qui comptent entre 2.500 et 3.499 habitants. Dans les autres communes, le mode de scrutin en vigueur autorise les candidatures libres, toutes les femmes qui souhaitent se présenter peuvent donc le faire.

moyennes et la Fédération Villes et Banlieues jugent « *inadmissible que les petites communes soient exclues du champ de la loi* » (sic), les représentants des maires ruraux ou des maires des petites villes sont plus circonspects : « *changer le mode de scrutin dans le monde rural serait un traumatisme, le gouvernement a pris en compte la réalité et l'attachement des ruraux à leur mode de scrutin* ». Les réticences du monde rural rejoignent celles des sénateurs de droite sur le sujet.

• ***Les places respectives des candidats et des candidates sur les listes électorales*** ont été longuement et sérieusement évoquées. Le débat s'est surtout focalisé sur les élections municipales. Il en ressort un constat commun et plusieurs solutions. La rédaction du projet de loi sur ce point a été sujette à caution. La crainte de voir les femmes reléguées dans la deuxième partie de liste a souvent été exprimée. Ayant encore à l'esprit la récente expérience belge<sup>7</sup>, les personnes auditionnées prônent la vigilance. La volonté d'avoir quelques garanties en matière d'élues et de se prémunir contre des comportements machistes est affirmée. L'idée de la stricte alternance a pu séduire d'un point de vue théorique et symbolique, mais elle n'a pas résisté au pragmatisme politique dont font preuve associations d'élus locaux et représentants des groupes parlementaires. Entrevoyant les difficultés inhérentes à la composition des listes, notamment pour les élections municipales (système de fusion de listes entre les deux tours, contraintes politiques des majorités composites...), les personnes auditionnées ont suggéré l'instauration d'un dispositif garantissant à la fois souplesse et résultats. L'idée d'imposer la parité par tranches de six, voire quatre candidats, répondrait à cette double exigence. Certaines personnes rencontrées ont affiné le dispositif. Ainsi, les deux députées - Verte et Nouvelle UDF- proposent que la stricte alternance soit imposée pour les dix premiers candidats, pour le reste de la liste la souplesse serait de mise. Précisons toutefois que le Président du Groupe RDSE au Sénat prévoit le tollé sénatorial que de telles propositions ne manqueront pas de soulever. Plus généralement, tous ont évoqué les difficultés que rencontreront les têtes de listes lorsqu'elles devront se séparer « des sortants qui n'ont pas démerité ». Dilemme que certains commencent d'ailleurs à anticiper au niveau de leurs propres municipalités.

---

<sup>7</sup> La loi du 24 mai 1994, visant à promouvoir une répartition équilibrée des femmes et des hommes sur les listes électorales dite loi Smet-Tobback, a introduit des quotas de femmes (au moins un tiers des candidats sont des femmes). La loi n'impose cependant pas de placer les femmes en position éligible, les partis gardant l'initiative en ce domaine. De fait, lors des élections qui ont vu s'appliquer cette loi, si toutes les formations politiques ayant fait des efforts pour renforcer la présence féminine sur les listes, le nombre de places éligibles réservées aux femmes variait sensiblement selon les partis.

- L'absence de précisions relative à l'instauration de la **parité dans les exécutifs municipaux** a été évoquée sans déboucher sur une position commune. L'imposition de la parité à ces niveaux de responsabilités n'est pas revendiquée par les associations d'élus. Seules des voix individuelles se sont fait entendre, comme celle « jusqu'au-boutiste » de Jean-Pierre Sueur : « *il faut aller jusqu'au bout, il ne faut pas être hypocrite, je ne serais pas choqué que la loi prévoie d'imposer la parité dans les exécutifs municipaux* ». Pour mémoire, rappelons qu'il s'agissait essentiellement d'une revendication exprimée par le mouvement associatif féminin.

- Les dispositions concernant **les scrutins législatifs** suscitent un soutien nettement plus mesuré. Parmi les réactions recueillies, il faut distinguer celles émanant des représentants des groupes parlementaires directement et financièrement concernés par le dispositif et les commentaires plutôt favorables des associations d'élus locaux moins impliquées par le Titre II du projet de loi.

Corroborant ainsi d'autres informations, les sanctions financières suscitent certaines réserves parmi les groupes parlementaires. Les arguments invoqués sont divers. Toutefois, rares sont ceux qui reconnaissent ouvertement craindre pour les finances de leur parti.

Pour les Verts, « *lier la présence des femmes et le financement public est symboliquement inacceptable* ». De telles mesures risqueraient de jeter le discrédit sur une classe politique déjà mal considérée. Le PC exprime également quelques réticences : « *il s'agit d'une fausse bonne solution qui risque de vider de sa substance l'aide publique aux formations politiques constituées. Imposer aujourd'hui la parité par des contraintes financières peut laisser supposer que demain la porte soit ouverte pour imposer d'autres pénalisations financières sur les partis politiques pour non-respect d'obligations décidées par la loi* ». De même, la Nouvelle UDF prône un dispositif financier qui « *encouragerait les formations politiques et non pas qui les pénaliserait* ». Paradoxalement, à première vue, les sénateurs de l'Intergroupe de la majorité sénatoriale semblent moins critiques à l'égard de ce dispositif dont ils revendiquent même la paternité. Toutefois, ils n'ont pas précisé quel niveau de sanction financière ils souhaiteraient voir appliquer.

## 2. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT ET LES CHANTIERS A OUVRIR

---

Les changements que le projet paritaire devenu loi va forcément induire ne pourront se pérenniser que si certaines mesures d'importance accompagnent la nouvelle législation. Tel est en substance un autre enseignement –et non des moindres- de toutes les auditions réalisées. La parité est aussi au bout de ce chemin là, ainsi qu'un meilleur fonctionnement des institutions politiques.

De l'avis de tous, la démocratie ne pourra faire, dans les prochaines années, l'économie d'une réflexion plus poussée sur les conditions d'exercice des mandats et fonctions électives. Il serait erroné de penser que les propos tenus par les associations d'élus et les représentants des groupes parlementaires ne relèvent que d'un exercice de style, d'un discours obligé ou encore d'un moyen d'éluder leurs responsabilités. A l'évidence, le débat sur la parité a mis en exergue les dysfonctionnements existants.

### *2.1 Le cumul des mandats et le statut de l' élu*

Les auditions conduites par l'Observatoire de la parité ont constitué une nouvelle tribune où se sont exprimées des attentes en matière de limitation du cumul des mandats et surtout d'élaboration d'un statut de l' élu.

Le monde politique est moins exigeant que le monde associatif –et notamment le milieu associatif féminin- en matière de limitation du cumul des mandats. Il n'empêche que le projet de loi concernant la réforme de 1985 qui est en train d'aboutir s'avère en deçà de nombreuses espérances. A l'exception évidente des représentants de la majorité sénatoriale, peu diserts sur le sujet, toutes les personnes auditionnées ont insisté sur la nécessité d'ouvrir à nouveau et rapidement le débat sur ce thème.

L'urgence d'une réflexion concernant l'élaboration d'un statut de l' élu s'impose de l'avis de tous, quels que soient leurs mandats et leurs étiquettes politiques. Le statut de l' élu –et principalement celui de l' élu local- tel qu'il existe aujourd'hui aurait montré ses limites. Les différentes facettes du statut de l' élu ont été commentées. A la différence des parlementaires, les élus locaux ont insisté sur les problèmes financiers liés à l'exercice de leur mandat. Ont

également été débattues les propositions concernant la protection sociale des élus, le crédit-temps, la formation et surtout les mesures visant à garantir le retour à l'emploi lors de la sortie de mandat. Ce dernier point doit faire l'objet de toutes les attentions. Il est en effet perçu comme un des problèmes les plus cruciaux.

Le coût total d'une telle réforme n'a pas été éludé par les responsables politiques. Tous sont conscients de l'importance des financements à engager dans un contexte très critique à l'égard de la classe politique. Cependant, pour accompagner le chantier paritaire, des mesures favorables aux élus aideraient certainement à lever les réticences matérielles des femmes à se porter candidates. Enfin, cette réforme mettrait un terme à la situation d'homogénéité sociale et statutaire qui caractérise la classe politique française. Actuellement, la société française est loin d'être représentée dans toute sa diversité. Il faut sur ce point apprécier les convergences entre, par exemple, le discours du parti communiste et celui de l'UDF.

## *2.2 Les structures intercommunales*

Appelées à jouer dans les prochaines années un rôle institutionnel, politique et économique de plus en plus important, les structures intercommunales ne peuvent rester à l'écart de la dynamique paritaire. Dans le contexte actuel de désignation des délégués à ces structures, il semble impossible de les intégrer dans le projet de loi. En revanche, les personnes auditionnées ont, pour la plupart d'entre elles, suggéré que les délégués soient ultérieurement élus au suffrage universel direct. Cette réforme est attendue et sera soutenue par les associations d'élus locaux. Le débat sur l'intercommunalité a également abordé le thème de la complexité et de la multiplication des échelons dans notre paysage politico-administratif. La question du rôle du département a ainsi été évoquée par certains. En revanche, tous ont rappelé leur attachement au maintien des 36.000 communes françaises, certains pensant même que l'intercommunalité, bien comprise, pouvait les conforter.

## *2.3 Le seuil de ruralité*

Un autre sujet a été abordé qui mérite de retenir l'attention des décideurs politiques. Le bien-fondé et les vertus du mode de scrutin en vigueur aujourd'hui dans les communes de plus de 3500 habitants ne sont plus à démontrer. La démocratie municipale a gagné à permettre l'expression de l'opposition municipale. C'est pourquoi, Monsieur Guy-Pierre Cabanel invite

à une réflexion –détachée du débat sur la parité- sur l’extension du scrutin de liste majoritaire à d’autres communes moins peuplées. Il s’agit d’associer les élus locaux et les spécialistes de la ruralité pour définir, en concertation, un nouveau seuil de ruralité.

#### *2.4 Les modes de scrutin*

Enfin, le débat sur la mise en œuvre de la parité a été, pour certains, l’occasion de réaffirmer que les chances d’accès des femmes aux assemblées politiques dépendaient essentiellement des modes de scrutin en vigueur. Ainsi, les Verts et le PC n’ont de cesse de rappeler que le scrutin proportionnel est le plus favorable aux femmes. Ce thème déclenche dans le même temps, et de manière transversale dans la classe politique, l’hostilité de nombreux élus, farouches défenseurs des scrutins uninominaux.

Les alliés du PS voteront le projet de loi sur la parité même si leur revendication en matière de système électoral n’est pas prise en considération.