

N° 552

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juin 2010

## 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 l'impact pour l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives des dispositions du projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de réforme des collectivités territoriales (n° 527, 2009-2010),*

Par Mme Michèle ANDRÉ,

Sénatrice.

---

(1) Cette délégation est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; Mme Jacqueline Panis, M. Alain Gournac, Mmes Christiane Kammermann, Gisèle Printz, M. Yannick Bodin, Mmes Catherine Morin-Desailly, Odette Terrade, Françoise Laborde, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Patrice Gélard, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Maryvonne Blondin, Nicole Bonnefoy, Brigitte Bout, Marie-Thérèse Bruguière, Françoise Cartron, MM. Yvon Collin, Roland Courteau, Mmes Marie-Hélène Des Esgaulx, Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, Catherine Dumas, Bernadette Dupont, Gisèle Gautier, Sylvie Goy-Chavent, Christiane Hummel, Bariza Khiari, Françoise Laurent-Perrigot, Claudine Lepage, M. Philippe Nachbar, Mmes Anne-Marie Payet, Catherine Procaccia, Mireille Schurch, Catherine Troendle, M. Richard Yung.



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. LA PARITÉ EN POLITIQUE : UNE CONQUÊTE INACHEVÉE</b> .....	5
<b>A. LA CONSTRUCTION D'UN ÉDIFICE LÉGISLATIF FAVORABLE À LA PARITÉ EN POLITIQUE</b> .....	6
1. <i>Une loi fondatrice : la loi du 6 juin 2000</i> .....	6
2. <i>Les ajustements ultérieurs</i> .....	8
3. <i>La parité dans les exécutifs municipaux et régionaux : les avancées de la loi du 31 janvier 2007</i> .....	9
<b>B. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS</b> .....	11
1. <i>Le scrutin de liste : l'instrument privilégié d'une parité effective</i> .....	11
a) <i>Conseils régionaux : l'exemple d'une parité véritable</i> .....	11
b) <i>Les élections européennes : la parité approchée</i> .....	15
c) <i>Les élections municipales : une arrivée massive des femmes dans les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants</i> .....	15
d) <i>Les élections sénatoriales : une progression régulière et marquée</i> .....	17
2. <i>Le scrutin uninominal majoritaire : l'absence de leviers efficaces pour faire progresser la parité</i> .....	18
a) <i>Conseils généraux : les assemblées les plus fermées aux femmes</i> .....	19
b) <i>L'Assemblée nationale : une lente progression</i> .....	19
3. <i>Les pénalités financières infligées aux partis qui ne respectent pas la parité : une efficacité qui reste à démontrer</i> .....	20
a) <i>Un fondement constitutionnel</i> .....	20
b) <i>Le dispositif en vigueur</i> .....	20
c) <i>Le montant des pénalités financières</i> .....	21
d) <i>Les effets limités de la pénalisation financière</i> .....	23
e) <i>Faut-il renforcer les pénalités financières ?</i> .....	23
(1) <i>La proposition de loi de M. Bruno Le Roux : la suppression complète de l'aide publique aux partis ne respectant pas la parité</i> .....	24
(2) <i>La proposition de loi de Mme Chantal Brunel : la volonté d'étendre le dispositif aux élections des conseils généraux, et de prendre dorénavant également en compte comme critère de modulation de l'aide la proportion des élues</i> .....	25
<b>II. LE MODE DE SCRUTIN ENVISAGÉ POUR L'ÉLECTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX : CHRONIQUE D'UNE RÉGRESSION ANNONCÉE DE LA PARITÉ</b> .....	29
<b>A. LES HYPOTHÈSES ENVISAGÉES PAR LE COMITÉ BALLADUR : LE SOUCI DE FAVORISER LA PARITÉ</b> .....	30
<b>B. LE « SCRUTIN MIXTE » INSCRIT DANS LA PROJET DE LOI N° 61</b> .....	32
1. <i>Un mode de scrutin « mixte » d'une particulière complexité</i> .....	32
2. <i>Un mode de scrutin défavorable à la parité</i> .....	33
3. <i>Un mode de scrutin contesté au regard de l'objectif constitutionnel de parité</i> .....	35

C. LE RETOUR AU SCRUTIN MAJORITAIRE À DEUX TOURS : UN MODE DE SCRUTIN PLUS DÉFAVORABLE ENCORE À LA PARITÉ .....	39
1. <i>Un changement de support législatif peu respectueux du Parlement et de la procédure législative</i> .....	39
2. <i>Un choix politique défavorable à la parité</i> .....	41
3. <i>Le renforcement des sanctions financières : un amendement cosmétique</i> .....	42
<b>III. IL FAUT SAUVER LA PARITÉ : LES PROPOSITIONS DE LA DÉLÉGATION</b> .....	45
A. LE BULLETIN DE VOTE PARITAIRE : UNE SUGGESTION DE MME JACQUELINE PANIS ET DE MME MUGUETTE DINI .....	45
B. LES PROPOSITIONS FORMULÉES PAR M. CHARLES GAUTIER ET M. PHILIPPE ADNOT .....	46
C. LA RECOMMANDATION DE LA DÉLÉGATION : LE SCRUTIN BINOMINAL PARITAIRE .....	46
<b>RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION</b> .....	47
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION</b> .....	49
<b>ANNEXE 1 COMPTE RENDU DES AUDITIONS DE LA DÉLÉGATION ET CONTRIBUTION ÉCRITE</b> .....	57
<b>ANNEXE 2 AUDITIONS RAPPORTEURE</b> .....	157

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'examen par le Parlement de la réforme territoriale et des modes de scrutin qu'elle envisage pour l'élection des futurs conseillers territoriaux interviendra, à peu de choses près, dix ans après l'adoption de la loi du 6 juin 2000 qui a institué, pour la première fois dans l'histoire de notre pays, des leviers juridiques et financiers pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, permettant à la parité de devenir une réalité effective, en particulier dans les conseils régionaux aujourd'hui constitués de 48 % de femmes.

Or les modes de scrutin successivement envisagés par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux se traduiront, si aucun correctif ne leur est apporté, par une régression marquée de la parité. D'après les estimations effectuées par l'Observatoire de la parité, le scrutin mixte initialement envisagé par le Gouvernement, qui prévoyait l'élection de 80 % des conseillers territoriaux au scrutin majoritaire à un tour, et des 20 % restants au scrutin de liste proportionnel, n'aurait permis, dans les meilleures hypothèses, l'élection que de 17,3 % de femmes. Quant au scrutin majoritaire proposé par voie d'amendement lors de la discussion du projet de réforme territoriale à l'Assemblée nationale, il devrait entraîner des effets comparables à ceux qu'il produit pour les élections des conseils généraux qui, avec 12,3 % de femmes, constituent en quelque sorte la « lanterne rouge » de la parité en France.

Votre délégation, qui a manifesté très tôt la préoccupation que lui inspirait l'impact prévisible du premier mode de scrutin envisagé, a souhaité pouvoir se prononcer sur cet aspect de la réforme territoriale qui s'inscrit au cœur de ses compétences.

Elle tient donc à exprimer ici sa reconnaissance à la commission des lois qui, sur la proposition de son président, a décidé, au cours de sa réunion du 4 novembre 2009, de la saisir du projet de loi n° 61 (2009-2010) relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale et du projet de loi organique n° 62 (2009-2010) relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale tirant les conséquences en matière électorale des articles premier et 2 du projet de loi n° 60 (2009-2010) de réforme des collectivités territoriales.

Votre délégation s'est attachée à évaluer l'impact prévisible de ce mode de scrutin, et sa conformité avec l'objectif constitutionnel consacré par la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 suivant lequel « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* », en procédant à l'audition de quelques-uns des constitutionnalistes les plus renommés, et de responsables de grandes associations d'élus : l'Association des Régions de France (ARF), l'Assemblée des Départements de France (ADF), et l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

Convaincue que l'avenir de la parité reposait aussi sur la volonté des partis politiques de favoriser ou non les candidatures féminines, elle a souhaité auditionner les responsables des formations représentées au Parlement.

La saisine de la commission des lois devait initialement permettre à la délégation de se prononcer sur les dispositions relatives aux modes de scrutin inscrites dans les projets de loi n° 61 et n° 62 dont l'examen devait débiter en première lecture devant le Sénat. Mais le Gouvernement a finalement décidé de déterminer le mode de scrutin des futurs conseillers territoriaux par un amendement à l'article 1A du projet de loi n° 60 relatif à la réforme des collectivités territoriales, lors de son examen à l'Assemblée nationale.

Les premiers articles de ce projet de loi étant également visés par la saisine de la commission des lois, ce changement inopiné de support législatif ne remet pas en question la compétence de la délégation qui peut donc se prononcer sur ce dispositif lors du retour de ce texte devant le Sénat.

## I. LA PARITÉ EN POLITIQUE : UNE CONQUÊTE INACHEVÉE

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

Les précédentes tentatives opérées en 1982 et en 1999 pour instaurer une forme de « parité » entre candidatures masculines et candidatures féminines s'étaient jusqu'alors heurtées à la censure du Conseil constitutionnel. A deux reprises<sup>1</sup>, en effet, et dans des termes identiques, le Conseil a considéré que « *la qualité de citoyen [ouvrait] le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus... que ces principes de valeur constitutionnelle [s'opposaient] à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles... ; [et] qu'il en [était] ainsi pour tout suffrage politique* ».

La disposition censurée en 1982 prévoyait que, pour des élections municipales, les listes de candidats ne pouvaient comporter plus de 75 % de personnes du même sexe. En 1999, la loi invalidée prévoyait une obligation de parité dans la composition des listes de candidatures aux élections régionales ainsi qu'à l'Assemblée de Corse.

La révision constitutionnelle a permis de lever cet obstacle juridique. Elle a en outre précisé, à l'article 4 de la Constitution, que « *les partis et groupements politiques (...) contribuent à la mise en œuvre [de ce] principe (...) dans les conditions déterminées par la loi* ».

En érigeant en objectif constitutionnel l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités électives, et en instituant une obligation pour les partis politiques de contribuer à sa mise en œuvre, elle a ainsi permis l'élaboration d'un édifice législatif qui repose essentiellement aujourd'hui sur deux grands types de mécanismes : la constitution paritaire des listes de candidatures lorsque le mode de scrutin le permet ; et pour les élections législatives au scrutin uninominal, le recours à des pénalités financières imposées aux partis qui ne présentent pas une proportion suffisante de candidates.

Ces deux types de leviers se sont révélés, à l'usage, d'une efficacité très inégale.

---

<sup>1</sup> Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 et décision n° 98-407 du 14 janvier 1999

## **A. LA CONSTRUCTION D'UN ÉDIFICE LÉGISLATIF FAVORABLE À LA PARITÉ EN POLITIQUE**

### **1. Une loi fondatrice : la loi du 6 juin 2000**

**La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000** tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives constitue en quelque sorte la loi de référence, dans la mesure où elle a mis en place les deux principaux mécanismes sur lesquels repose aujourd'hui la promotion de la parité en politique : elle contraint les partis politiques à présenter un nombre égal d'hommes et de femmes lors des scrutins de liste, et prévoit une retenue sur la dotation financière des partis qui ne respectent pas le principe de parité lors de la désignation de leurs candidats pour les élections législatives.

Dans les scrutins de liste, la loi du 6 juin 2000 oblige les partis à présenter des listes dans lesquelles « *l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un* ». Cette obligation s'impose donc, sous peine d'irrecevabilité des listes, aux élections sénatoriales dans les départements ayant quatre sièges ou plus, aux élections européennes, aux élections régionales, et aux élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants.

**Pour les scrutins de liste à un tour**, c'est-à-dire pour les élections sénatoriales et européennes, la loi précise que « *chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe* ».

**Pour les scrutins de liste à deux tours** (élections régionales et élections municipales y compris en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, ainsi qu'aux élections des conseils généraux de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon) la loi exigeait qu'un nombre égal de candidats de chaque sexe figure « *au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste* ».

Les principes posés par la loi du 6 juin 2000 ont ensuite été étendus aux autres assemblées d'outre-mer par la **loi organique n° 2000-612 du 4 juillet 2000**. Celle-ci a imposé une alternance stricte entre candidats de sexe différent dans les listes concourant aux élections de l'assemblée territoriale de la Polynésie française, de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ainsi que dans la composition des listes concourant aux élections pour les assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui, dans la loi du 6 juin 2000 n'étaient astreints à la parité que par groupe de six candidats.

**Pour les élections législatives**, qui se déroulent au scrutin uninominal, la loi du 6 juin 2000 a privilégié le levier des pénalités financières imposées aux partis et groupements qui ne présenteraient pas un nombre suffisant de candidates.

A cette fin, elle a complété les dispositions de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique par un article 9-1 instituant une modulation de la première partie de l'aide attribuée aux partis, en fonction du nombre de suffrages qu'ils ont obtenus au premier tour des élections législatives.

Cet article 9-1 dispose que *« lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, conformément au deuxième alinéa de l'article 9, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribuée en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats. »*

Autrement dit, passé un seuil de tolérance de 2 %, la dotation est réduite à proportion de la moitié de l'écart constaté entre les deux sexes. Ainsi, un parti qui présenterait, par exemple, 75 % de candidats et 25 % seulement de candidates, soit un écart de 50 points, verrait cette partie de sa dotation publique réduite de 25 %.

La loi de 2000 prévoit une disposition dérogatoire en faveur des partis et groupements politiques qui ne présentent de candidates qu'outre-mer : pour ces derniers, la diminution n'est pas applicable lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un.

Cette loi a été déférée devant le **Conseil constitutionnel**, qui, dans sa **décision n° 2000-429 DC** du 30 mai 2000, a validé l'essentiel de ses dispositions.

Le Conseil a reconnu que la révision constitutionnelle de 1999 avait eu *« pour objet et pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel »* qu'il avait auparavant relevés (considérant 6) et *« entendu permettre au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; qu'à cette fin, il [était] désormais loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant ; qu'il lui [appartenait] toutefois d'assurer la conciliation entre les nouvelles dispositions constitutionnelles et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'avait pas entendu déroger »* (considérant 7). Il a conclu que les dispositions *« fixant des règles obligatoires relatives à la présence de candidats de chaque sexe dans les compositions de listes de candidats aux élections se déroulant au scrutin proportionnel [entraient] dans le champ des mesures que le législateur [pouvait] désormais adopter »* (considérant 8).

S'agissant de la réduction de l'aide publique versée aux partis qui ne respecteraient pas la parité, le Conseil a considéré que *« le dispositif ainsi instauré ne [revêtait] pas le caractère d'une sanction mais celui d'une modulation de l'aide publique allouée aux partis et groupements politiques en*

*application des articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 1988 : qu'il [était] destiné à inciter ces partis et groupements à mettre en œuvre le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de la Constitution ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de la nécessité des peines [était] inopérant » (considérant 13).*

Le Conseil a en revanche censuré la disposition précisant que les crédits issus de cette diminution devaient recevoir une nouvelle affectation dans la loi de finances, affectation qui devait faire l'objet d'un rapport annuel au Parlement, considérant que celle-ci constituerait une injonction adressée soit au Gouvernement, soit au Parlement.

## **2. Les ajustements ultérieurs**

Quatre lois sont venues compléter et affiner le cadre juridique mis en place par la loi du 6 juin 2000.

Deux lois sont intervenues pour déplacer le seuil à partir duquel les élections sénatoriales ont lieu non plus au scrutin majoritaire à deux tours, mais au scrutin de liste et à la proportionnelle. Ce seuil, initialement fixé à cinq sénateurs par département par l'article L.294 du code électoral, a été ramené à trois par la **loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000**. Il a ensuite été relevé à quatre par la **loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003**.

Le relèvement de ce seuil a été contesté devant le Conseil constitutionnel, au motif que « *réduisant le nombre de sièges auxquels s'applique l'obligation de présenter des listes de candidats composées alternativement de femmes et d'hommes, il portait atteinte à l'objectif constitutionnel d'égal accès aux mandats électoraux* ».

Dans sa **décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003**, le Conseil constitutionnel n'a cependant pas fait droit à cette requête. Il a plutôt considéré que « *les dispositions critiquées ne [portaient] pas, par elles-mêmes, atteinte à l'objectif d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* » (considérant 17). Il a en outre jugé que les dispositions constitutionnelles consacrant cet objectif n'avaient « *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* » (considérant 18).

La **loi n° 2003-327 du 11 avril 2003** a substitué plusieurs circonscriptions à la circonscription unique que constituait le territoire national pour les élections au Parlement européen. Elle a également précisé que pour les élections régionales, la circonscription serait répartie en sections départementales.

À cette occasion, elle a confirmé le principe suivant lequel les listes pour les élections européennes seraient composées alternativement d'un

candidat de chaque sexe, et l'a étendu aux élections régionales, alors que la loi de 2000 ne prévoyait que l'obligation de comporter un nombre égal de candidats de chaque sexe par groupe de six.

Faute d'une mention explicite, cette disposition qui contribuait à une amélioration de la parité dans les conseils régionaux, ne s'appliquait pas aux élections de l'Assemblée de Corse. Cette distorsion a été relevée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision **n° 2003-468 DC du 3 avril 2003**.

Le Conseil a considéré que *« l'Assemblée de Corse et les conseils régionaux ne se [trouvaient] pas dans une situation différente au regard de l'objectif [de parité] ; qu'aucune particularité locale, ni aucune raison d'intérêt général, ne [justifiait] la différence de traitement en cause ; qu'ainsi elle [était] contraire au principe d'égalité »* (considérant 26).

Le Conseil a cependant remarqué qu'il ne pourrait mettre fin à cette rupture d'égalité qu'en censurant ces nouvelles dispositions plus favorables à l'objectif de parité. Il y a renoncé, considérant, suivant ses propres termes, *« qu'une telle censure méconnaîtrait la volonté du constituant de voir la loi favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives »* (considérant 27).

Ainsi a-t-il préféré en conclure qu'il appartiendrait *« à la prochaine loi relative à l'Assemblée de Corse de mettre fin à cette inégalité »* (considérant 28).

Tel a été l'objet de la **loi n° 2003-1201 du 18 décembre 2003** relative à la parité entre hommes et femmes sur les listes de candidats à l'élection des membres de l'Assemblée de Corse.

### **3. La parité dans les exécutifs municipaux et régionaux : les avancées de la loi du 31 janvier 2007**

Les lois de 2000 et de 2003 ont amélioré l'accès des femmes aux assemblées locales élues au scrutin de liste, mais celles-ci se sont souvent trouvées confrontées au phénomène bien connu sous le terme de « plafond de verre ». Ainsi n'ont-elles accédé que dans une moindre proportion aux fonctions exécutives : adjointes au maire dans les communes de plus de 3 500 habitants, vice-présidentes ou membres de la commission permanente dans les conseils régionaux.

La **loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007** s'est efforcée d'y remédier en instituant des obligations de parité dans la composition des exécutifs municipaux et régionaux.

Dans les **communes de 3 500 habitants** et plus, les **adjoints** sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ou vote préférentiel<sup>1</sup>. La loi du 31 janvier 2007 précise que *« sur chacune des listes,*

---

<sup>1</sup> Code général des collectivités territoriales, article L.2122-7-1

*l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un ».*

Cette disposition s'applique également au régime communal dans le territoire de la Polynésie française, ainsi qu'à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie.

La loi introduit également l'obligation de parité dans la composition des **exécutifs régionaux**. Conformément à l'article L.4133-5 du code général des collectivités territoriales, les **membres de la commission permanente**, autres que le président sont élus au scrutin de liste.

La loi du 31 janvier 2007 précise que « *chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe* ». Elle tempère cependant ce principe en ajoutant que « *un groupe de conseillers qui ne dispose pas de membres de chaque sexe en nombre suffisant peut compléter sa liste par des candidats de même sexe.* »

Après la répartition des sièges de la commission permanente, le conseil régional procède à l'élection des **vice-présidents** au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. « *Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un* ».

Des dispositions identiques s'appliquent à l'Assemblée de Corse.

La loi du 31 janvier 2007 comporte en outre trois autres séries de mesures.

➤ Elle améliore la parité dans les **communes de plus de 3 500 habitants**, en prévoyant une **alternance stricte des candidats des deux sexes**, et non plus appréciée par groupe de six candidats. Elle pose également des exigences de parité pour les élections à l'**Assemblée des Français de l'étranger**. A compter du renouvellement partiel de 2009, le **candidat et son remplaçant doivent être de sexe différent** dans les circonscriptions où le nombre de sièges à pourvoir est au moins de deux ; dans les circonscriptions plus importantes, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un.

➤ Elle alourdit en outre la **pénalisation financière des partis** qui ne respectent pas la parité dans les candidatures : dorénavant le montant de la première fraction de l'aide qui leur est attribuée est diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts, et non plus à la moitié, de l'écart entre les deux sexes rapporté au nombre total des candidats.

Ainsi, pour reprendre l'exemple cité plus haut, un parti qui présenterait 75 % de candidats et seulement 25 % de candidates, soit un écart de cinquante points, verrait son aide publique réduite, non plus de 25 %, mais de 37,5 %.

Ces dispositions ne seront toutefois applicables qu'à compter du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale.

➤ Enfin, pour tenter d'atténuer la sous-représentation chronique des femmes dans les **conseils généraux**, elle crée un **poste de « remplaçant »** pour les conseillers généraux, et précise que « *le candidat et son remplaçant sont de sexe différent* ».

Toutefois, le remplaçant ne remplace le conseiller titulaire dont le poste devient vacant que dans un certain nombre de cas limitativement énumérés par la loi : décès, démission intervenue en raison d'un cumul avec un autre mandat local, présomption d'absence, ou acceptation de la fonction de membre du Conseil constitutionnel.

La **loi n° 2008-175 du 26 février 2008** a complété cette liste en y ajoutant le cas de démission intervenue en cas de cumul avec un mandat parlementaire national, reprenant une suggestion déjà formulée par notre délégation à l'occasion de la discussion de la loi du 31 janvier 2007.

En cas de vacance pour toute autre cause, ou lorsque le recours au remplaçant ne peut plus être appliqué, la loi prévoit qu'il est procédé à une élection partielle.

## ***B. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS***

Les dispositions législatives destinées à favoriser l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ont obtenu des résultats contrastés, en fonction des modes de scrutin.

Le **scrutin de liste**, assorti de contraintes strictes quant à la composition paritaire des listes de candidats, a permis à la **parité** de devenir une **réalité effective** dans les conseils régionaux, dans les conseils municipaux des villes de plus de 3 500 habitants, et dans la représentation française au Parlement européen.

En revanche, les **résultats** se sont avérés **décevants** dans les élections qui se déroulent suivant un mode de **scrutin uninominal à deux tours** : celle des conseillers généraux et celle des députés à l'Assemblée nationale, qui démontrent, pour ces dernières, le **caractère** finalement **peu efficace des pénalités financières** imposées aux partis politiques.

### **1. Le scrutin de liste : l'instrument privilégié d'une parité effective**

Les contraintes paritaires appliquées aux scrutins de liste ont permis une forte progression des femmes aux élections régionales, européennes et municipales, ainsi que, partiellement, aux élections sénatoriales.

#### *a) Conseils régionaux : l'exemple d'une parité véritable*

Les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à deux tours. Chaque liste est constituée d'autant de sections qu'il y a de

départements dans la région<sup>1</sup>. Au sein de chaque section, la liste est composée, alternativement, d'un candidat de chaque sexe<sup>2</sup>.

Le mode de scrutin combine des règles du scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle.

La liste qui arrive en tête des suffrages, soit qu'elle ait recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, soit qu'elle ait obtenu une majorité relative au second, se voit attribuer le quart des sièges. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages, y compris la liste arrivée en tête<sup>3</sup>.

Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés. Mais les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés sont autorisées à fusionner avec une autre liste<sup>4</sup>.

Suivant les statistiques établies par l'Observatoire de la parité, le pourcentage de femmes parmi les conseillers régionaux était de **27,5 % en 1988** avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 juin 2000.

Les dispositions de cette loi, complétée entre-temps par la loi du 11 avril 2003, ont porté cette proportion à **47,6 %** lors du renouvellement des conseils généraux de 2004. Les récentes élections de 2010 ont confirmé et légèrement accentué cette tendance, avec **48 % de femmes élues**.

Ces résultats démontrent l'efficacité d'un dispositif législatif qui a permis à la parité de devenir une réalité effective dans les conseils régionaux.

Le faible écart qui subsiste entre la proportion d'élus masculins et féminins s'explique par le fait que le nombre d'élus par circonscription peut être impair, combiné au fait que les têtes de liste continuent souvent d'être tenues par des hommes.

On relèvera toutefois qu'en Lorraine et dans le Nord-Pas-de-Calais, la proportion de femmes est supérieure à celle des hommes.

---

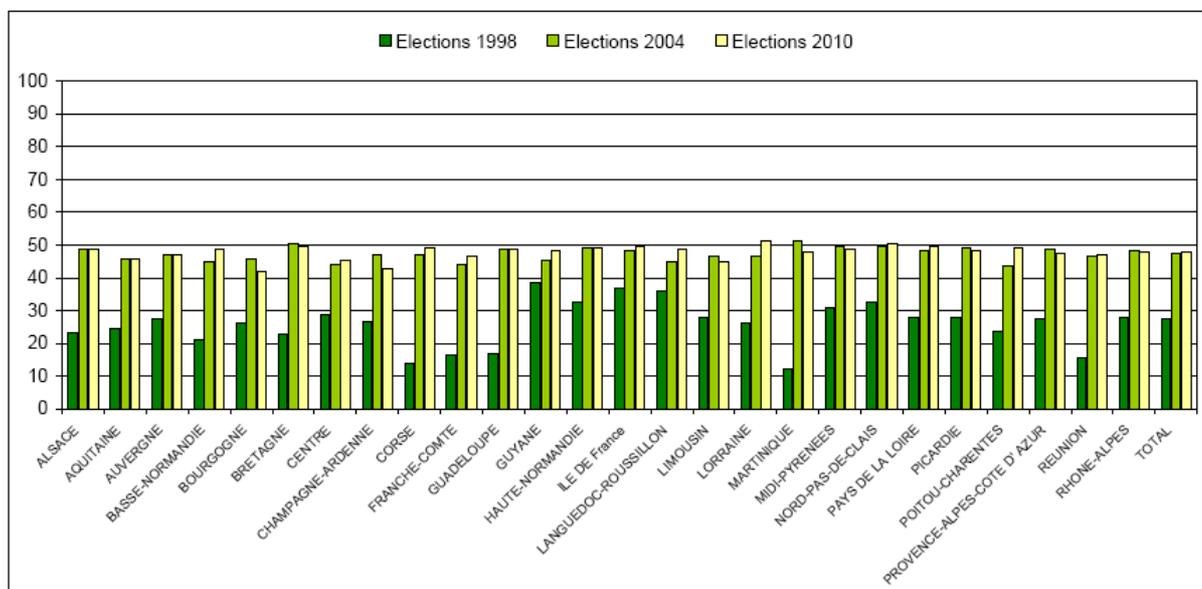
<sup>1</sup> Code électoral, article L.338

<sup>2</sup> Code électoral, article L.346

<sup>3</sup> Code électoral, article L.338

<sup>4</sup> Code électoral, article L.346

## Proportions de femmes élues conseillères régionales en 1998, 2004 et 2010, par région



REGIONS	Elections 1998			Elections 2004			Elections 2010		
	Total	F	% F	Total	F	% F	Total	F	% F
ALSACE	47	11	23,4	47	23	48,9	47	23	48,9
AQUITAINE	85	21	24,7	85	39	45,9	85	39	45,9
AUVERGNE	47	13	27,7	47	22	46,8	47	22	46,8
BASSE-NORMANDIE	47	10	21,3	47	21	44,7	47	23	48,9
BOURGOGNE	57	15	26,3	57	26	45,6	57	24	42,1
BRETAGNE	83	19	22,9	83	42	50,6	83	41	49,4
CENTRE	77	22	28,6	77	34	44,2	77	35	45,5
CHAMPAGNE-ARDENNE	49	13	26,5	49	23	46,9	49	21	42,9
CORSE	51	7	13,7	51	24	47,1	51	25	49,0
FRANCHE-COMTE	43	7	16,3	43	19	44,2	43	20	46,5
GUADELOUPE	41	7	17,1	41	20	48,8	41	20	48,8
GUYANE	31	12	38,7	31	14	45,2	31	15	48,4
HAUTE-NORMANDIE	55	18	32,7	55	27	49,1	55	27	49,1
ILE DE France	209	77	36,8	209	101	48,3	209	104	49,8
LANGUEDOC-ROUSSILLON	67	24	35,8	67	30	44,8	45	22	48,9
LIMOUSIN	43	12	27,9	43	20	46,5	67	30	44,8
LORRAINE	73	19	26,0	73	34	46,6	43	22	51,2
MARTINIQUE	41	5	12,2	41	21	51,2	73	35	47,9
MIDI-PYRENEES	91	28	30,8	91	45	49,5	41	20	48,8
NORD-PAS-DE-CLAIS	113	37	32,7	113	56	49,6	91	46	50,5
PAYS DE LA LOIRE	93	26	28,0	93	45	48,4	113	56	49,6
PICARDIE	57	16	28,1	57	28	49,1	93	45	48,4
POITOU-CHARENTES	55	13	23,6	55	24	43,6	57	28	49,1
PROVENCE-ALPES-COTE D' AZUR	123	34	27,6	123	60	48,8	55	26	47,3
REUNION	45	7	15,6	45	21	46,7	123	58	47,2
RHONE-ALPES	157	44	28,0	157	76	48,4	157	75	47,8
<b>TOTAL</b>	<b>1880</b>	<b>517</b>	<b>27,5</b>	<b>1880</b>	<b>895</b>	<b>47,6</b>	<b>1880</b>	<b>902</b>	<b>48,0</b>

Source : Observatoire de la parité, à partir des données du ministère de l'Intérieur, mars 2010

La **proportion des femmes dans les exécutifs régionaux** a également fortement progressé, quoiqu'à un rythme différent.

Les femmes ne représentaient que 20 % des vice-présidents des conseils régionaux en 1998. Cette proportion est certes montée à 37,3 % après le renouvellement de 2004, mais elle n'en témoignait pas moins de la

persistance d'un phénomène de « plafond de verre » : la composition quasi-paritaire des conseils régionaux n'entraînait pas, par elle-même, la parité des exécutifs.

La loi du 31 janvier 2007, qui impose une composition paritaire des listes de candidats à la commission permanente et aux postes de vice-présidents se propose d'y remédier.

Appliquée pour la première fois au lendemain des élections de 2010, elle a démontré son efficacité : on compte actuellement **45,4 % de femmes vice-présidentes**.

Régions	Nombre de vice-présidence	Nombre de femmes	Nombre d'hommes	% de femmes
Alsace	15	7	8	46,7
Aquitaine	11	5	6	45,5
Auvergne	15	7	8	46,7
Basse Normandie	12	5	7	41,7
Bourgogne	16	7	9	43,8
Bretagne	23	10	13	43,5
Centre	16	7	9	43,8
Champagne-Ardenne	13	6	7	46,2
Corse	13	5	8	38,5
Franche-Comté	11	6	5	54,5
Haute Normandie	13	6	7	46,2
Île de France	16	7	9	43,8
Languedoc-Roussillon	16	8	8	50,0
Limousin	11	5	6	45,5
Lorraine	16	7	9	43,8
Midi-Pyrénées	16	7	9	43,8
Nord-Pas-de-Calais	16	7	9	43,8
Pays de Loire	16	7	9	43,8
Picardie	16	7	9	43,8
Poitou-Charentes	15	8	7	53,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	15	7	8	46,7
Rhône-Alpes	16	7	9	43,8

Source : Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi n° 2422 de M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues visant à renforcer l'exigence de parité des candidatures aux élections législatives, par Mme Pascale Crozon, députée.

Parvenus à une quasi-égalité entre les sexes, tant dans leur composition que dans celle de leurs exécutifs, **les conseils régionaux sont devenus l'exemple d'une parité effective à tous les niveaux**.

Il serait regrettable que la réforme territoriale s'en prenne à ce symbole.

*b) Les élections européennes : la parité approchée*

Renouvelé tous les cinq ans, le Parlement européen comporte actuellement 736 sièges<sup>1</sup>, dont 72 sont attribués à la France.

Le scrutin se déroule, en France, à la représentation proportionnelle, dans le cadre de huit grandes circonscriptions appelées « euro régions », englobant le territoire d'une ou plusieurs régions françaises. L'élection se déroule en un seul tour, et les sièges sont répartis, dans chaque circonscription, entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne<sup>2</sup>.

Les listes présentées dans les huit circonscriptions doivent respecter une alternance stricte entre hommes et femmes<sup>3</sup>.

Le Parlement européen est une assemblée où les Françaises sont traditionnellement bien présentes. Elles constituaient déjà 29,9 % de l'ensemble des représentants français au Parlement européen en 1994 et 40,2 % en 1999. L'application des lois relatives à la parité a conforté cette évolution, sans provoquer toutefois une mutation radicale, compte tenu de cette situation de départ déjà favorable. La proportion des femmes au sein de la représentation française, est montée à 43,6 % en 2004, et à 44,4 % en 2009.

D'après les données communiquées par le Parlement européen<sup>4</sup>, cette proportion place la France en sixième position, derrière la Finlande (61,5 %), la Suède (55,6 %), l'Estonie (50 %), les Pays-Bas (48 %) et le Danemark (46,2 %), mais sensiblement au-dessus et la moyenne de l'Union européenne à 27 (34,9 %).

Compte tenu du régime électoral français, les facteurs qui freinent encore l'accès à une parité véritable tiennent à la réticence des formations politiques à placer des femmes en tête de liste.

*c) Les élections municipales : une arrivée massive des femmes dans les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants*

Dans toutes les communes, les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de six ans.

Mais les élections municipales se déroulent suivant des modes de scrutin distincts suivant que les communes ont, ou non, au moins 3 500 habitants.

---

<sup>1</sup> Il devrait, en 2014, en compter 750, et avec son président, 751

<sup>2</sup> Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, article 3

<sup>3</sup> Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, article 9

<sup>4</sup> Communautés européennes, service euro-parlementaire

### ➤ **Communes d'au moins 3 500 habitants**

Les conseillers municipaux y sont élus au scrutin de liste à deux tours suivant un système conciliant scrutin majoritaire et scrutin proportionnel.

La composition des listes obéit à des règles strictes : elles doivent comporter autant de candidats que de sièges à pourvoir, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation<sup>1</sup> ; elles peuvent être modifiées dans leur composition au second tour pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour, et qu'elles aient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour<sup>2</sup> ; ces listes, dites « bloquées » doivent être composées alternativement d'un candidat de chaque sexe.

La liste qui recueille la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, ou le plus grand nombre de voix au second tour, se voit attribuer la moitié des sièges. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes qui ont obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés, y compris la liste arrivée en tête<sup>3</sup>.

Seules peuvent se présenter au second tour les listes qui ont obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour<sup>4</sup>.

L'application de la **contrainte paritaire** a facilité une **entrée massive des femmes dans les conseils municipaux** des villes de plus de 3 500 habitants.

Alors que leur proportion n'était que de **25,7 %** dans les conseils municipaux issus des élections de 1995, celle-ci est grimpée à **47,5 % en 2001**, atteignant d'emblée une quasi-parité grâce aux dispositions de la loi du 6 juin 2000. Les dernières **élections municipales de 2008** ont confirmé cet ancrage des femmes qui représentent actuellement **48,5 %** des conseillers municipaux des communes d'environ 3 500 habitants<sup>5</sup>.

Le nombre de **femmes maires** dans ces communes n'a malheureusement pas progressé dans les mêmes proportions. De 4,4 % en 1995, elle est passée à 6,7 % en 2001 et à **9,6 % en 2008**. Cette progression, un peu décevante, témoigne des résistances qui freinent aujourd'hui encore l'accès des femmes aux postes de responsabilité.

L'extension de **l'obligation de parité pour l'élection aux postes d'adjoints au maire**, inscrite dans la loi du 31 janvier 2007, devait cependant permettre de mieux résorber ce hiatus.

---

<sup>1</sup> Code électoral, article L.260

<sup>2</sup> Code électoral, article L.264

<sup>3</sup> Code électoral, article L.262

<sup>4</sup> Code électoral, article L.264

<sup>5</sup> Source : Observatoire de la parité

### ➤ **Communes de moins de 3 500 habitants**

Dans ces communes, qui représentent 90 % des communes de France, les conseillers municipaux sont élus au scrutin majoritaire<sup>1</sup>.

Dans les plus petites communes, les listes incomplètes et les candidatures isolées sont autorisées.

Dans les communes d'au moins 2 500 habitants, les candidatures isolées sont en revanche interdites, et les bulletins distribués aux électeurs doivent comporter autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir. Mais les électeurs conservent le droit de déposer dans l'urne des bulletins dont la liste est incomplète<sup>2</sup>.

Les suffrages sont comptabilisés individuellement. Pour être élu au premier tour, un candidat doit avoir recueilli un nombre de suffrages égal à la majorité absolue des suffrages exprimés ainsi qu'au quart des électeurs inscrits<sup>3</sup>.

Le mode de scrutin n'est assorti d'**aucune contrainte paritaire**, mais l'on constate cependant une **progression non négligeable** de la proportion des femmes, comme si l'entrée en vigueur de la loi du 6 juin 2000 avait provoqué, indirectement, un **effet d'entraînement** sur des communes auxquelles, pourtant, elle ne s'appliquait pas.

La proportion des femmes parmi les conseillers municipaux, dans ces petites communes, a progressé de près de moitié **entre 1995 et 2001, passant de 21 % à 30 %**. Les dernières élections municipales ont conforté cette tendance, avec **32,2 %** de femmes élues conseillères municipales **en 2008**.

La proportion des **femmes maires** a également progressé dans ces communes passant de 7,8 % en 1995, à 11,2 % en 2001, et à **14,2 % en 2008**. Il est significatif que cette proportion soit sensiblement plus élevée que dans les communes de plus de 3 500 habitants, témoignant, peut-être d'un moindre attrait, chez les candidats masculins, pour ces postes de responsabilité où les enjeux de pouvoir sont moins importants<sup>4</sup>.

#### *d) Les élections sénatoriales : une progression régulière et marquée*

Le Sénat est actuellement composé de 343 sénateurs élus pour six ans au suffrage universel indirect. Jusqu'à présent renouvelable par tiers, il le sera par moitié à compter des prochaines élections sénatoriales de 2011.

Le mode de scrutin est mixte et diffère en fonction du nombre de sénateurs élus dans le département, nombre défini en fonction de la population du département :

---

<sup>1</sup> Code électoral, article L.252

<sup>2</sup> Code électoral, article L.256

<sup>3</sup> Code électoral, article L.253

<sup>4</sup> Cf. « Rencontre avec des femmes remarquables », actes de la rencontre avec les maires élues en 2008, organisée le 9 mars 2009 au Sénat par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

- dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours<sup>1</sup> ;

- dans les départements où sont élus quatre sénateurs ou plus, l'élection a lieu au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle<sup>2</sup>.

Les contraintes paritaires ne s'appliquent qu'aux élections qui se déroulent au scrutin de liste, et qui représentent approximativement la moitié des sièges.

Elles ont cependant permis une progression sensible et régulière de la proportion des femmes élues au Sénat : 5,3 % en 1998, 10,6 % en 2001, 16,9 % en 2004 et, aujourd'hui, **22,4 %** avec 77 sénatrices sur un total de 343 sénateurs.

Cette forte progression – un **quadruplement en dix ans** - a été tirée à chaque renouvellement triennal par les élections sous contrainte paritaire dans les départements élisant au moins quatre sénateurs.

	% de femmes élues dans les départements au scrutin majoritaire	% de femmes élues dans les départements au scrutin de liste
2001 – Série B	7,1 %	27,0 %
2004 – Série C	4,4 %	34,9 %
2008 – Série A	9,5 %	27,5 %

## **2. Le scrutin uninominal majoritaire : l'absence de leviers efficaces pour faire progresser la parité**

Dans les élections conduites suivant un mode de scrutin uninominal majoritaire, les candidats se présentent individuellement dans le cadre d'une circonscription. Ce mode de scrutin est souvent considéré comme ayant le mérite d'établir un lien très direct entre les candidats et l'électeur et de contribuer, par la suite, à une meilleure identification de l' élu.

Il ne se prête que malaisément à la greffe des leviers favorisant l'égal accès des hommes et des femmes aux responsabilités politiques et les mécanismes qui ont pu être mis en place par la loi, soit pour pénaliser les partis qui ne présenteraient pas un nombre suffisant de femmes aux élections législatives, soit pour imposer que le candidats et le suppléant soient de sexe différent aux élections cantonales, n'ont pas produit les résultats escomptés.

---

<sup>1</sup> Code électoral, article L.294

<sup>2</sup> Code électoral, article L.295

*a) Conseils généraux : les assemblées les plus fermées aux femmes*

Les conseillers généraux sont élus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans<sup>1</sup>.

Pour être élu au premier tour, un candidat doit recueillir un nombre de voix au moins égal à la majorité absolue des suffrages exprimés et au quart des électeurs inscrits. Au second tour, la majorité relative suffit<sup>2</sup>. Seuls les candidats ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages égal à 10 % du nombre des électeurs inscrits peuvent y participer<sup>3</sup>.

Les conseils généraux restent les assemblées les plus fermées aux femmes. Ils ne comptent en moyenne, aujourd'hui, que **12,3 % de femmes**, en très légère progression par rapport à 2004 (10,9 %) et 2001 (9,8 %)<sup>4</sup>.

Trois conseils généraux ne comportent actuellement aucune femme élue : l'Ariège, la Haute-Corse et le Tarn-et-Garonne et, dans quinze d'entre eux, la proportion des femmes est inférieure à 5 %.

La loi du 31 janvier 2007 s'est efforcée de pallier cette insuffisance manifeste en imposant aux candidats ou aux candidates aux élections controversées de se présenter accompagnés d'un « **remplaçant** » **de l'autre sexe**, appelé à lui succéder, dans certaines hypothèses d'ailleurs limitativement énumérées.

Mais ce dispositif n'a guère produit de résultats. Les femmes sont, dans 79 % des cas, restées cantonnées dans les postes de remplaçants, témoignant de la réticence des appareils politiques à s'ouvrir à la parité.

Le nombre de femmes qui ont pu bénéficier de ce dispositif pour accéder à ce « mandat en viager », comme il a parfois été surnommé, semble d'ailleurs très marginal.

*b) L'Assemblée nationale : une lente progression*

Les 577 députés qui composent l'Assemblée nationale sont élus pour cinq ans au scrutin uninominal à deux tours, dans le cadre d'une circonscription correspondant à un siège<sup>5</sup>.

Pour être élu au premier tour, un candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix égal au quart du nombre des électeurs inscrits. Au deuxième tour, la majorité relative suffit<sup>6</sup>.

Pour s'y présenter, un candidat doit avoir obtenu, au premier tour, un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits.

---

<sup>1</sup> Code électoral, article L.192

<sup>2</sup> Code électoral, article L.193

<sup>3</sup> Code électoral, article L.210-1

<sup>4</sup> Source : Observatoire de la parité. Le pourcentage de femmes parmi les conseillers généraux élus lors du renouvellement partiel de 2008 s'est élevé à 13,7 %

<sup>5</sup> Code électoral, articles L.123 et L.124

<sup>6</sup> Code électoral, article L.126

La proportion de femmes élues à l'Assemblée nationale n'a que faiblement progressé en dix ans, passant de 10,9 % en 1997, à 12,3 % en 2003 et 18,5 % en 2007<sup>1</sup>.

### **3. Les pénalités financières infligées aux partis qui ne respectent pas la parité : une efficacité qui reste à démontrer.**

Cette faible progression des femmes élues à l'Assemblée nationale montre que la modulation du financement public en fonction de l'écart entre le nombre de candidats et de candidates présentés aux élections législatives n'a pas vraiment produit, pour l'instant, les résultats escomptés, cette pénalisation financière donnant l'impression, du moins en apparence, d'être indolore pour les partis politiques qui s'y exposent.

#### *a) Un fondement constitutionnel*

Le second alinéa de l'**article 4 de la Constitution**, issu de la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 dispose que « *[les partis et groupements politiques] contribuent à la mise en œuvre du principe [d'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives], dans les conditions déterminées par la loi* ».

Comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2000-429, le dispositif de la modulation de l'aide publique est « *destiné à inciter [les] partis et groupements à mettre en œuvre ce principe d'égal accès* ».

#### *b) Le dispositif en vigueur*

Le **régime de l'aide publique aux partis politiques** est fixé par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988. Aux termes des articles 8 et 9 de cette loi, cette aide publique est partagée en deux fractions égales.

La **première fraction** est destinée au financement des partis et groupements en fonction de **leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale**. Sa répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections par les candidats qui ont indiqué s'y rattacher dans leur déclaration de candidature.

La **seconde fraction** est spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement, sous réserve qu'ils soient déjà bénéficiaires de la première fraction. Son versement est attribué **proportionnellement au nombre de membres du Parlement** – députés et sénateurs – qui ont déclaré au bureau de leur assemblée y être inscrits ou s'y rattacher.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 2507 de Mme Pascale Crozon, députée, au nom de la Délégation aux droits des femmes

La loi précitée du 6 juin 2000 a complété ce dispositif par un article 9-1 qui introduit une **modulation de la première fraction** de cette aide aux partis politiques en fonction de l'écart entre le nombre **de candidates et de candidats** qu'il ont présentés au premier tour des élections législatives.

En application de ce texte, les partis pour lesquels « *l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe [...] dépasse 2 % du nombre total de ces candidats* » ont vu le montant de la première fraction de l'aide publique qui leur est accordée diminué « *d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats* ».

Des dispositions dérogatoires sont prévues pour les partis politiques qui ne présentent de candidats qu'outre-mer : cette diminution ne leur est pas applicable lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un.

*c) Le montant des pénalités financières*

La dotation publique aux partis et groupements politiques s'élève à environ 80 millions d'euros, partagée comme vu plus haut en deux fractions égales.

La **seconde fraction**, d'une quarantaine de millions, est **intégralement versée** aux partis et groupements représentés au Parlement, en fonction du nombre de parlementaires qui y sont rattachés.

La **première fraction**, versée aux partis et groupements, en fonction des résultats qu'ont obtenus leurs candidats au premier tour des élections législatives fait l'objet de **retenues au titre du non-respect de la parité**.

Son montant de départ – une quarantaine de millions d'euros – a été ramené ces dernières années à 34,75 millions d'euros, car les partis politiques n'avaient investi, en moyenne, que 46,6 % de candidates.

Comme le montre le tableau suivant, établi par l'Observatoire de la parité, la **perte financière**, qui s'élève au total à plus de **5 millions d'euros**, est significative pour les grands partis politiques.

<b>Montants des retenues sur la dotation des partis politiques au titre de la parité en 2009</b>					
Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions	Nombre total de candidats	% de candidates	Nombre de voix prises en compte	Retenue sur la dotation au titre de la parité	Montant de la 1 <sup>ère</sup> fraction de l'aide publique compte tenu de la loi sur la parité
Union pour un mouvement populaire (UMP)	589	26,0 %	10 287 207	<b>4 131 614,2</b>	13 120 031,9
Parti socialiste (PS)	531	45,2 %	6 432 544	<b>513 919,0</b>	10 273 457,3
Modem	561	36,2 %	1 920 304	<b>443 765,8</b>	2 776 584,0
Parti radical de gauche (PRG)	71	32,4 %	365 162	<b>107 610,5</b>	504 766,2
Parti communiste français (PCF)	514	46,7 %	1 158 559	<b>67 287,4</b>	1 875 616,0
Solidarité écologie gauche alternative (SEGA)	84	35,7 %	73 220	<b>14 574,4</b>	108 215,5
Mouvement écologiste indépendant (MEI)	132	45,5 %	77 253	<b>5 839,2</b>	123 714,1
Le Trèfle – Les nouveaux écologistes homme-nature-animaux	190	52,1 %	99 603	<b>3 450,9</b>	163 583,3
Les Verts	580	50,3 %	859 781		1 442 431,0
Lutte ouvrière (LO)	563	49,9 %	218 233		366 123,5
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	246	49,6 %	214 389		359 674,6
Front national (FN)	558	49,3 %	1 095 784		1 838 366,8
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	497	49,3 %	534 666		896 994,5
Mouvement pour la France (MPF)	420	49,3 %	356 786		598 570,2
Sous-total	5 535	<b>44,1 %</b>	22 597 707	<b>5 288 061,4</b>	34 448 128,9
<b>Total*</b>					<b>34 749 312,3</b>

\* inclut le montant de l'aide publique alloué aux partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer  
Décret n° 2010-106 du 29 janvier 2010

*d) Les effets limités de la pénalisation financière*

La pénalisation financière, qui a été appliquée pour la première fois à la suite des élections de 2002, a contribué à **une certaine augmentation de la proportion des femmes investies** par les partis aux élections législatives de 2007, sans pour autant que la parité soit atteinte au niveau des candidatures.

En outre, son augmentation, proportionnellement non négligeable, ne s'est **pas traduite par une augmentation comparable du nombre d'élues**, ce qui laisse penser que si les partis présentent davantage de candidates aux élections législatives, cela n'est pas nécessairement dans des circonscriptions où elles ont des chances de l'emporter.

Partis	Élections de 2002		Élections de 2007	
	Femmes candidates	Femmes élues	Femmes candidates	Femmes élues
UMP	19,6 %	10,1 %	26,6 %	14,3 %
UDF UMP	19,9 %	3,4 %	27,9 %	0 %
UDF Modem			36,9 %	0 %
PRG	34,6 %	16,3 %	33,8 %	57,1 %
PS			46,5 %	25,9 %
PCF	43,6 %	23,8 %	48,2 %	20 %
Verts	48,9 %	33,3 %	50,4 %	25 %

*Source* : rapport d'information n° 2507 (AN)  
fait par Mme Pascale Crozon au nom de la délégation aux droits des femmes

*e) Faut-il renforcer les pénalités financières ?*

La loi du 31 janvier 2007 a déjà prévu d'alourdir de moitié les pénalités financières imposées aux partis politiques. A compter du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale, le montant de la première fraction de l'aide qui leur est attribuée sera diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts - et non plus à la moitié - de l'écart entre les deux sexes rapporté au nombre total de candidats.

Appliquée à la situation actuelle, cette nouvelle règle aurait pour effet de porter la retenue financière globale imposée aux partis politiques à un peu plus de 7,5 millions d'euros contre un peu plus de 5 millions d'euros actuellement.

Cet alourdissement n'est pas négligeable, mais il n'est pas sûr qu'il ait raison de la réticence des partis à promouvoir des candidates. Ainsi peut-on se demander si, sans attendre que ces nouvelles dispositions entrent en application, il ne faudrait pas aller plus loin.

Ainsi, à l'occasion des États généraux de la femme, **le Premier ministre** s'est prononcé le 7 mai dernier en faveur d'un « *renforcement très dur des pénalités financières pour les partis qui ne respectent pas la parité* », ajoutant que pour que les partis progressent en ce domaine, il suffisait « *de mettre en place des dispositifs financiers qui soient insupportables* ».

**Deux propositions de loi** ont d'ailleurs été déposées en ce sens à l'Assemblée nationale.

- (1) La proposition de loi de M. Bruno Le Roux : la suppression complète de l'aide publique aux partis ne respectant pas la parité

Déposée par MM. Bruno Le Roux, Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche de l'Assemblée nationale, la proposition de loi n° 2422 propose la suppression complète de l'aide publique – première et deuxième fractions confondues – aux partis dès lors que l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe déclarant s'y rattacher dépasserait le seuil de 2 %.

Dans le rapport qu'il a fait, au nom de la commission des lois<sup>1</sup> sur cette proposition de loi, M. Bruno Le Roux explique que cette disposition « *très sévère et pénalisante pour les partis qui ne présenteraient pas un nombre suffisant de candidates (...) est le seul moyen d'inciter efficacement les partis à changer de comportement* ».

Il estime qu'une suppression complète de l'aide publique à certains partis est juridiquement possible, car l'aide publique aux partis n'est pas une obligation constitutionnelle.

Il rappelle que le dispositif actuel de pénalisation financière des partis politiques avait été validé par le Conseil constitutionnel, celui-ci ayant considéré qu'il ne revêtait pas « *le caractère d'une sanction, mais celui d'une modulation de l'aide publique allouée aux partis* » pour les inciter à mettre en œuvre le principe d'égal accès inscrit dans la Constitution.

Enfin, il signale que les partis peuvent déjà se voir priver du bénéfice de l'aide publique s'ils n'ont pas déposé auprès de la commission nationale des comptes de campagne et du financement de la vie politique, dans les délais requis, des comptes certifiés.

Au cours de la séance du 25 mai, **l'Assemblée nationale a rejeté ce texte.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 2512 de M. Bruno Le Roux, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n° 2422), visant à renforcer l'exigence de parité des candidatures aux élections législatives.

Mme Jacqueline Fraysse a indiqué que le groupe de la Gauche démocrate et républicaine voterait la proposition de loi, même si celle-ci ne prenait en compte l'exigence de parité qu'au niveau des candidatures, et non des élues, rappelant que présenter 50 % de femmes ne signifiait nullement qu'il y aurait 50 % de députées élues.

S'exprimant au nom du Nouveau Centre, Mme Colette Le Moal a jugé que si l'augmentation des sanctions financières était envisageable, la suppression pure et simple de la dotation publique aux partis n'ayant pas respecté la parité n'allait toutefois pas dans le bon sens.

Dans son explication de vote au nom du groupe UMP, M. Etienne Blanc a indiqué les raisons pour lesquelles il voterait contre le texte : la sanction prévue était sans mesure et pesait de la même façon sur les partis, qu'ils aient fait ou non un effort pour se rapprocher de la parité ; le dispositif privilégiait le seul critère des candidatures présentées, au détriment de celui des candidates effectivement élues : à ce titre, il était une incitation pour les partis à s'acquitter de leur obligation de parité en présentant des candidates dans les circonscriptions plus difficiles à remporter. Il exprimait pour finir son intérêt pour le dispositif envisagé par la proposition de loi déposée par Mme Chantal Brunel.

S'exprimant au nom du Gouvernement au cours de la précédente séance du 20 mai 2010, M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales, auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, avait rappelé que le Gouvernement s'était « *d'ores et déjà déclaré favorable à la proposition de loi de Mme Brunel dont le champ s'étend au-delà des élections législatives. C'est pourquoi il ne [soutenait] pas cette modification ponctuelle de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et [plaidait] pour une refonte plus substantielle de celle-ci, intégrant notamment les élections territoriales* ».

- (2) La proposition de loi de Mme Chantal Brunel : la volonté d'étendre le dispositif aux élections des conseils généraux, et de prendre dorénavant également en compte comme critère de modulation de l'aide la proportion des élues.

Annoncée depuis plusieurs semaines sur le site de l'Observatoire de la parité, la proposition de loi (n° 2529) de Mme Chantal Brunel, députée et rapporteure générale de l'Observatoire, a finalement été déposée le 20 mai 2010.

Ce texte se propose d'apporter deux modifications principales et quelques retouches ponctuelles au dispositif actuel de financement public des partis et groupements politiques et à sa modulation en fonction du respect apporté par ceux-ci à l'objectif constitutionnel de parité.

➤ **La création d'un mécanisme de financement public des partis axé sur les résultats des élections cantonales**

La proposition de loi procède à **la division en deux parties égales de la première fraction de l'aide**, d'un montant d'environ 40 millions d'euros, actuellement attribué aux partis proportionnellement aux suffrages recueillis par leurs candidats au premier tour des élections législatives.

La **première partie**, d'un montant d'environ 20 millions d'euros continuerait d'être répartie entre les partis politiques ayant participé aux **élections législatives**, sous des conditions modifiées à la marge : avoir obtenu chacun au moins 2 % des suffrages (contre 1 % dans le texte actuel) dans au moins cinquante circonscriptions. Ce léger relèvement du seuil est justifié dans l'exposé des motifs par le souci de « *mettre fin à l'émiettement ou aux effets d'aubaine<sup>1</sup>* ».

La **seconde partie**, également d'un montant d'environ 20 millions d'euros, serait attribuée aux partis et groupements politiques **en fonction de leurs résultats aux élections des conseils généraux**. Elle serait elle-même divisée à nouveau en deux parts d'un égal montant, attribuées conformément aux dispositions d'un nouvel article 9-2 inséré dans le dispositif de la loi du 11 mars 1988.

La **première part**, d'environ dix millions d'euros, serait répartie « *proportionnellement au nombre des suffrages obtenus au premier tour de ces élections par chaque parti et groupement, dans chacun des départements où ils ont présenté des candidats* ». Le bénéfice en serait cependant subordonné à une double condition : avoir présenté, lors du plus récent renouvellement des conseils généraux, « *des candidats ayant obtenu chacun au moins 2 % des suffrages exprimés dans au moins 200 cantons appartenant à au moins dix départements* ».

Cette nouvelle part serait modulée en fonction de l'écart entre le nombre de candidats et de candidates ayant déclaré se rattacher à un parti, nombre apprécié par département. Dès lors que cet écart dépasserait 2 % du nombre total des candidats, le nombre des suffrages recueillis par ces candidats serait diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts de cet écart rapporté au nombre total des candidats.

Une **seconde part**, d'environ dix millions d'euros également, serait attribuée aux partis qui bénéficieraient déjà de la première part, « *proportionnellement au nombre de membres des conseils généraux qui, dans chaque département, [auront] déclaré au bureau de leur assemblée départementale [...] y être inscrits ou s'y rattacher* ».

---

<sup>1</sup> Un relèvement plus prononcé de ce seuil risquerait d'encourir la sanction du Conseil constitutionnel. Dans la décision n° 89-271 DC qu'il a rendue à propos de la loi de 1988, il a censuré le seuil initialement fixé à 5 % considérant qu'il serait « de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions » et qu'il devait « dans ces conditions être déclaré contraire aux dispositions combinées des articles 2 et 4 de la Constitution » relatives aux expressions pluralistes des opinions (considérant 14).

➤ **La prise en compte du nombre d'élus et non plus seulement du nombre de candidates, dans la modulation de l'aide publique aux partis**

Il a souvent été reproché au dispositif actuel, qui ne prend en compte que le critère de la proportion respective des candidats de l'un et l'autre sexe, d'inciter les partis à présenter des femmes dans les circonscriptions difficiles à remporter.

La proposition de loi essaye d'y remédier en prenant aussi dorénavant en compte la proportion des élus de l'un et l'autre sexe, aux élections législatives comme aux élections des conseils généraux.

A cet effet, elle prévoit que, pour la **seconde fraction** de l'aide, d'un montant global d'environ 40 millions d'euros (celle qui est attribuée aux partis proportionnellement au **nombre de leurs parlementaires**), « *le nombre de parlementaires de chaque sexe ayant déclaré se rattacher au parti ou au groupement politique [ne serait] pris en compte qu'à concurrence de 70% du nombre total des membres qui ont déclaré s'y rattacher* ».

Aux termes de son exposé des motifs, ce mécanisme a pour fin de neutraliser « *pour le calcul de la somme attribuée au titre de cette seconde fraction à une formation politique, les parlementaires du sexe le plus représenté dont le nombre excède 70 % du nombre total de ses parlementaires : ainsi, un parti politique qui ne compterait que 20 femmes pour 80 hommes parmi ses 100 parlementaires sera réputé ne compter que 70 hommes ; [...] un parti comptant plus de 30 % de femmes parmi ses parlementaires ne subira aucun écrêtement.*

Cette disposition prendrait effet lors du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale, prévu en juin 2012. Par la suite, le pourcentage à partir duquel les parlementaires d'un même sexe, rattachés à un parti, ne seraient plus comptabilisés pour l'aide publique serait ramené à 60 % en 2017 et à 50 % en 2022, ce dernier pourcentage correspondant à l'exigence d'une véritable parité.

Ce **même mécanisme** est appliqué à la seconde part de la seconde partie de la première fraction de l'aide, autrement dit au **volet de l'aide** qui est attribuée en fonction du nombre de **conseillers généraux élus** dans un département.

Le pourcentage maximum d'élus de même sexe ainsi comptabilisés, fixé à 60 % pour le prochain renouvellement général des conseils généraux en 2014, serait ramené à 50 % lors du renouvellement général suivant, prévu en 2020.

Par ailleurs, et dans un domaine différent, l'article 5 de la proposition s'efforce de faciliter **l'accession du remplaçant ou de la remplaçante au mandat de conseiller général**, et prévoyant que celui-ci ou celle-ci succède au titulaire dans tous les cas où celui-ci cesse son mandat, et non plus seulement dans les hypothèses énumérées dans la rédaction actuelle de l'article L.221 du code électoral.

**Architecture du financement public des partis politiques : situation actuelle et dispositif proposé par la proposition de loi n° 2529 de Mme Chantal Brunel**

Dispositif en vigueur : loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée	Dispositif proposé par la proposition de loi n° 2529 de Mme Chantal Brunel
Montant global (environ 80 millions d'euros)	Montant global (environ 80 millions d'euros)
<p>+ <b>1<sup>ère</sup> fraction</b> (environ 40 M €) Versée aux groupements et partis politiques dont les candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages dans au moins 50 circonscriptions, et attribuée en fonction de leurs résultats au premier tour des élections législatives, sujette à sanctions financières.</p>	<p>+ <b>1<sup>ère</sup> fraction</b> (environ 40 M €) divisée en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Une <b>1<sup>ère</sup> partie</b> (environ 20 M €) versée aux groupements et partis politiques dont les candidats ont obtenu au moins 2 % des suffrages dans au moins 50 circonscriptions, et attribuée en fonction de leurs résultats au premier tour des élections législatives, sujette à sanctions financières.</li> <li>➤ Une <b>2<sup>ème</sup> partie</b> (environ 20 M €) assise sur les résultats des élections des conseils généraux et elle-même divisée en : <ul style="list-style-type: none"> <li>- une <b>part</b> (environ 10 M €) attribuée en fonction des suffrages obtenus au premier tour par les candidats rattachés au parti, sujette à sanctions financières ;</li> <li>- une <b>part</b> (environ 10 M €) attribuée en fonction du nombre de membres des partis élus dans les conseils généraux, sujette à sanctions financières.</li> </ul> </li> </ul>
<p>+ <b>2<sup>ème</sup> fraction</b> (environ 40 M €) versée aux groupements et partis en fonction du nombre de parlementaires, non sujette à sanctions financières.</p>	<p>+ <b>2<sup>ème</sup> fraction</b> (40 M € environ, mais susceptible d'être réduite) versée aux groupements et partis politiques en fonction de leur nombre de parlementaires, <i>les élus du sexe le plus représenté n'étant plus pris en compte à partir d'un certain pourcentage : 70 %, puis 60 %, puis 50 %.</i></p>

## II. LE MODE DE SCRUTIN ENVISAGÉ POUR L'ÉLECTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX : CHRONIQUE D'UNE RÉGRESSION ANNONCÉE DE LA PARITÉ

Le projet de loi n° 61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, qui regroupait initialement l'ensemble du volet électoral de la réforme territoriale, comporte deux séries de dispositions :

- des dispositions relatives au mode de scrutin des conseillers territoriaux ;
- des dispositions relatives à l'élection des conseillers municipaux et à celle des délégués communautaires.

En proposant de ramener de 3 500 à 500 habitants le seuil de population à partir duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste et en procédant à l'élection directe par « fléchage » des délégués communautaires, le projet de loi n° 61 devrait favoriser l'accès des femmes aux mandats électifs dans les petites communes, ainsi que dans les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale.

La proportion des femmes élues dans les conseils municipaux des petites communes, actuellement de 32 % pourrait ainsi se rapprocher du niveau de 48,5 % atteint dans les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants.

De la même façon, l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes de 500 habitants et plus au sein des organes délibérants des communautés de communes, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des métropoles, simultanément avec celle des conseillers municipaux, avec application de la représentation proportionnelle, et de la contrainte paritaire, devrait permettre un renforcement de la place des femmes dans la composition des organes délibérants de ces EPCI. Actuellement assez réduite, celle-ci varie entre 8 % pour les EPCI à fiscalité propre de moins de 5 000 habitants et 5 % pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. De la même manière, la part des femmes présidentes est plus élevée dans les communautés de communes (7,27 %) que dans les communautés d'agglomération (6,3 %) et les communautés urbaines (6,25 %) (Travaux de l'AdCD, Assemblée des communautés de France cités dans la note de l'observatoire de la parité « *Réforme des collectivités territoriales : effets induits sur la parité des projets de loi n° 61 et 62* », et dans le rapport (n°2512) de M. Bruno Le Roux au nom de la commission des Lois constitutionnelles).

Les dernières élections municipales n'ont permis qu'une modeste progression de la proportion des femmes dans les EPCI. Le nombre de femmes présidentes des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines est passé de 7 à 12 sur un total de 190 présidentes.

**Ces avancées, certes non négligeables et régulièrement mises en avant par le Gouvernement, ne sauraient en aucun cas contrebalancer ni**

**occulter la sévère régression que les modes de scrutin successivement proposés pour l'élection des conseillers territoriaux provoqueront inévitablement.**

En privilégiant successivement pour l'élection des conseillers territoriaux, un mode de scrutin mixte reposant pour 80 % des sièges sur un scrutin majoritaire à un tour, puis un retour au scrutin majoritaire à deux tours pour l'ensemble des sièges, comparable à celui des actuels conseillers généraux, **le Gouvernement a sacrifié l'objectif de parité** à d'autres considérations politiques et électorales.

Votre délégation ne peut accepter ce choix qui traduit à l'égard du principe constitutionnel d'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités politiques, une désinvolture qui contraste avec le souci constant manifesté au contraire par les travaux du « *comité pour la réforme des collectivités locales* », présidé par M. Edouard Balladur, ancien Premier ministre.

#### ***A. LES HYPOTHÈSES ENVISAGÉES PAR LE COMITÉ BALLADUR : LE SOUCI DE FAVORISER LA PARITÉ***

Dans son rapport au Président de la République, le comité pour la réforme des collectivités locales avait proposé que « *les conseillers régionaux et les conseillers généraux, qui seraient renommés conseillers départementaux afin de dissiper toute ambiguïté, soient désignés en même temps et selon le même mode de scrutin* ».

Le Gouvernement a retenu cette proposition dans son projet de réforme territoriale, mais il **n'a pas tenu compte des recommandations formulées par le comité en matière de mode de scrutin.**

Le comité avait commencé par **écarter** l'application d'un mode de **scrutin uninominal** pour les élections départementales, car il estimait que celui-ci aurait pour conséquence que « *chacun des conseillers départementaux ainsi élu, et non pas seulement une partie d'entre eux, siègerait également au conseil régional* » et que cela « *conduirait soit à multiplier par 2,3 en moyenne le nombre de conseillers régionaux, soit à diviser par le même facteur le nombre de conseillers départementaux* ». Il en concluait : « *Aucune de ces deux perspectives n'apparaît crédible* »<sup>1</sup>.

Le comité avait également envisagé, pour finalement l'écarter, l'option d'un **système mixte**, « *qui verrait les zones rurales conserver des cantons mais redécoupés, et les zones urbaines – où le canton n'a plus de signification – voter selon un scrutin proportionnel de liste*<sup>2</sup> ». Ce mode de scrutin, grâce à cette part de proportionnelle, aurait permis de prendre en

---

<sup>1</sup> « *Il est temps de décider* » Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités territoriales p. 70-71.

<sup>2</sup> *Idem* p. 71

compte, au moins en partie, les **exigences de parité** et de représentation des différents courants de pensée. Le comité n'a cependant pas retenu ce mode de scrutin qu'il a jugé *« mal assuré au regard des exigences constitutionnelles, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur toute forme de mixité du scrutin au regard du principe d'égalité, mais aussi de la difficulté qu'il y aurait à définir les critères objectifs selon lesquels les zones rurales seraient distinguées des zones urbaines et à fixer les procédures permettant de vérifier que ces critères demeurent valides »*.

Au cours des auditions conduites par votre délégation, il a cependant été relevé que les formes de scrutin mixte n'étaient pas étrangères à nos institutions, puisque le mode de scrutin utilisé pour les élections sénatoriales s'y rattache à l'évidence. Certains membres de la délégation sont en revanche convenus que la multiplication dans certains départements de cantons dits « rurbains » pourrait en effet rendre délicate la *summa divisio* entre cantons urbains et cantons ruraux.

Le comité Balladur a retenu un mode de scrutin inspiré du **scrutin dit « à fléchage »** en vigueur à Paris, Lyon et Marseille pour la désignation des membres du Conseil municipal de ces trois villes : un **scrutin de liste proportionnel à deux tours** assorti d'une prime majoritaire, dans lequel les listes présentées le même jour aux suffrages des électeurs comporteraient autant de candidats que de sièges à pouvoir dans les conseils départementaux. Le comité proposait que les premiers de liste soient, dans une proportion à déterminer en fonction de la population, désignés pour siéger au conseil régional et au conseil départemental, tandis que les suivants de liste siègeraient exclusivement au conseil départemental.

Parmi les raisons qui plaidaient en faveur de ce mode de scrutin, le comité Balladur soulignait que *« comme tous les scrutins de liste, le mode de désignation aurait également pour effet, tout en assurant la représentation de tous les courants de pensée, d'étendre aux départements le champ de la parité entre élus des deux sexes, ce que ne favorise pas, on le constate, le scrutin majoritaire uninominal »*.

La délégation aux droits des femmes partage pleinement ce constat opéré par le comité Balladur quant aux **effets négatifs pour la parité du scrutin majoritaire uninominal**.

**Elle regrette d'autant plus fortement que le Gouvernement ait cependant privilégié ce mode de scrutin**, tant dans le scrutin mixte initialement proposé, où le recours au scrutin uninominal était tempéré à la marge par une petite dose de scrutin de liste proportionnel, que dans le retour pur et simple au scrutin majoritaire à deux tours adopté début juin par l'Assemblée nationale.

## **B. LE « SCRUTIN MIXTE » INSCRIT DANS LA PROJET DE LOI N° 61**

La réforme territoriale défendue par le Gouvernement se compose à l'origine de quatre projets de loi. Au sein de cette architecture générale, l'ensemble des dispositions relatives aux modes de scrutin fait l'objet d'un projet de loi distinct, le projet de loi n° 61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

### **1. Un mode de scrutin « mixte » d'une particulière complexité.**

Le titre I<sup>er</sup> de ce texte introduit dans le code électoral un nouveau titre III du livre I<sup>er</sup> intitulé « *dispositions spéciales relatives à l'élection des conseillers territoriaux* » qui comporte 43 articles numérotés de L.190-1 à L.190-43. Ce nouveau titre III se substitue à l'actuel titre III « *dispositions spéciales à l'élection des conseillers généraux* » qui devient le titre III bis.

Le mode de scrutin élaboré dans ce texte par le Gouvernement est un mode de **scrutin mixte** reposant pour l'essentiel sur un scrutin majoritaire à un tour, complété à la marge par une part de scrutin de liste à la proportionnelle.

Dans ce mode de scrutin :

- **80 %** des sièges attribués sont pourvus au **scrutin uninominal majoritaire à un tour** ;

- les **20 %** de sièges restants sont attribués, dans le cadre du département, à des **listes** avec application de la **représentation proportionnelle** suivant la règle du plus fort reste.

L'attribution de 20 % de sièges au scrutin de liste ne fait pas l'objet d'un vote distinct. Sont en effet prises en compte pour l'attribution de ces sièges, « *les suffrages obtenus dans chaque canton par ceux des candidats non élus au mandat de conseiller territorial et qui se sont rattachés à une liste lors de leur déclaration de candidature* » (article L.190-6, alinéa 2), liste qui doit elle-même satisfaire à certaines conditions.

Autrement dit, et dans ce dispositif, ne sont prises en compte pour l'attribution de ce second volant de sièges :

- ni les voix qui se sont portées sur un candidat élu au scrutin majoritaire à un tour ;

- ni les voix qui se sont portées sur un candidat non élu, mais non rattaché à une liste ;

- ni les voix qui se sont portées sur un candidat rattaché à une liste qui ne satisferait pas aux trois conditions requises : être enregistrées dans chacun des départements qui composent la région ; avoir des candidats au scrutin uninominal dans au moins la moitié des cantons que compte la région (article L.190-19) ; avoir obtenu au moins 5 % du total des suffrages exprimés au niveau du département en faveur de ses candidats non élus.

Ce dispositif, dont tout le monde conviendra qu'il ne se recommande pas par sa simplicité, a très rapidement soulevé de très nombreuses critiques, au premier rang desquelles figurait son impact négatif sur la parité.

## 2. Un mode de scrutin défavorable à la parité

L'étude d'impact, qui a accompagné le dépôt du projet de loi constituant la réforme territoriale ne procède pas à l'évaluation de l'impact prévisible du mode de scrutin envisagé sur l'accès des femmes au futur mandat de conseiller territorial.

Cette évaluation a cependant été réalisée par l'Observatoire de la parité, un organisme créé en 1995, placé auprès du Premier ministre, et qui a pour mission, notamment, d' « identifier les obstacles à la parité »<sup>1</sup>.

D'après les projections réalisées par l'Observatoire sur la base des résultats aux élections régionales et aux élections cantonales, **la proportion des femmes parmi les conseillers territoriaux** élus suivant le mode de scrutin mixte proposé **ne devrait pas dépasser 17,3 %**. Les conseils généraux et les conseils régionaux élus en 2014 seraient ainsi des assemblées masculines à plus de 80 %.

Cette proportion représente une légère amélioration par rapport à la composition actuelle des conseils généraux (où les femmes ne sont que 12,3 %) mais une terrible régression par rapport à la composition des conseils régionaux qui, à l'issue des élections de 2004 et de 2010, sont parvenus à une quasi-parité (48 % de femmes).

---

<sup>1</sup> Article 2 du décret 95-1144 du 18 octobre 1995, portant création d'un observatoire de la parité entre les femmes et les hommes et modifié par le décret n° 98-922 du 14 octobre 1998.

Pour réaliser ses projections, l'observatoire de la parité a choisi deux séries d'éléments :

1) La **composition des conseils régionaux et des conseils généraux** constatés au lendemain des élections régionales de 2004 et des élections cantonales de 2008.

	Composition des conseils régionaux en 2004 (scrutin de liste sous contrainte paritaire)		Composition des conseils généraux (scrutin majoritaire uninominal sans contrainte paritaire)		Total des élus (régions + départements)	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
Total	1 880	100 %	4 152	100 %	6 032	100 %
Dont femmes	895	47,6 %	571	12,3 %	1 466	24,3 %
Dont hommes	985	52,4 %	3 581	87,7 %	4 566	75,7 %

L'addition des 1 880 conseillers régionaux et des 4 152 conseillers généraux donne environ 6 000 élus, dont 75,7 % d'hommes et 24,3 % de femmes.

2) **L'effectif de 3 000 conseillers territoriaux** annoncé par le Gouvernement répartis entre 80 % élus au scrutin majoritaire à un tour (soit quelques 2 400 conseillers territoriaux) et 20 % élus au scrutin de liste proportionnel (soit quelques 600 conseillers territoriaux)<sup>1</sup>.

L'observatoire procède à une projection de la répartition des femmes-hommes pour ces deux catégories de conseillers territoriaux :

- pour les 600 conseillers territoriaux élus au scrutin de liste, à partir des proportions constatées dans les conseils régionaux ;

- pour les 2 400 conseillers territoriaux élus au scrutin uninominal majoritaire, à partir de proportions constatées dans les conseils généraux.

<sup>1</sup> Les chiffres cités dans le tableau ci-dessous diffèrent légèrement de ces effectifs globaux en raison d'une disposition spéciale pour Paris. La Corse et les DOM ne sont pas concernés.

<b>Projection de la part de femmes et d'hommes élus en 2014, selon le mode de scrutin</b>						
	Scrutin de liste		Scrutin uninominal		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Femmes	269	47,6 %	259	11,1 %	528	<b>17,3 %</b>
Hommes	407	52,4 %	2 105	88,9 %	2 510	<b>82,7 %</b>
Total	676	100,0 %	2 362	100,0 %	3 038	100,0 %

Il est à noter que la proportion de femmes parmi les conseillers territoriaux ainsi obtenue (17,3 %) est inférieure à la proportion de femmes constatée dans **l'ensemble** des conseillers régionaux et généraux actuels (24,3 %)

Comme l'ont souligné à la fois certaines personnes auditionnées et certains membres de la délégation, cette **proportion de 17,3 % de femmes** parmi les futurs conseillers territoriaux est d'ailleurs sans doute une **hypothèse optimiste**.

La **compétition accrue** qui résultera de la diminution du nombre global d'élus, ramené de 6 000 actuellement à 3 000 en 2014 si la réforme entre en vigueur, devrait en effet être défavorable aux femmes et pourrait **diminuer plus fortement encore leur proportion** dans les nouvelles assemblées locales.

### **3. Un mode de scrutin contesté au regard de l'objectif constitutionnel de parité**

Le mode de scrutin mixte proposé par le projet de loi n° 61 a fait l'objet de nombreuses et vives critiques qui avaient trait principalement, mais non exclusivement, à son impact négatif sur la parité.

Dès le 23 octobre 2009, les présidentes des trois délégations aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental ont dénoncé, dans un **communiqué de presse commun**, le risque important de régression qu'il comportait pour la parité entre les hommes et les femmes. Elles exprimaient la crainte que celui-ci n'ait pour conséquence quasi mécanique d'exclure les femmes des responsabilités départementales et régionales pourtant garanties par la loi du 31 janvier 2007. Elles s'interrogeaient sur la façon dont cette régression forte

et prévisible pouvait se concilier avec la disposition constitutionnelle suivant laquelle « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* ».

Ces préoccupations ont également été exprimées devant les ministres chargés de présenter la réforme par des sénatrices et des sénateurs issus des différentes sensibilités politiques lors des auditions élargies et des tables rondes organisées par la commission des lois le 28 octobre et le 2 décembre 2009. Elles l'ont été à nouveau au cours de la discussion devant le Sénat en séance publique du projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux<sup>1</sup> et du projet de loi de réforme des collectivités territoriales<sup>2</sup>.

Il est significatif que les **préoccupations relatives à un recul de la parité** aient été à cette occasion très largement partagées, **dépassant les traditionnels clivages politiques**.

Face à ces interrogations, le Gouvernement a d'abord insisté sur le progrès que permettrait en matière de parité, l'abaissement du seuil pour l'application au scrutin de liste dans les petites communes de 500 à 3 500 habitants et les nouvelles modalités d'élection des délégués communautaires, comme si les avancées en ce domaine pouvaient compenser la régression attendue au niveau départemental et régional.

Pour clarifier le débat, la délégation a souhaité recueillir les points de vue autorisés de quelques-uns des constitutionnalistes des plus réputés.

De leurs analyses, plus complémentaires que divergentes, et dont le compte-rendu figure en annexe du présent rapport, ressortent quelques conclusions générales :

- **Un constat de fait : une loi qui « défavorise » la parité**

Il est significatif en premier lieu qu'aucun des constitutionnalistes interrogés ne conteste la réalité de l'impact très négatif que le mode de scrutin envisagé aura sur la parité. Un **constat de fait** s'impose donc : le **projet de loi « défavorise » l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de conseiller territorial**.

Même si le conseil constitutionnel apprécie le dispositif proposé dans son ensemble, l'argument suivant lequel le recul de la parité chez les conseillers territoriaux serait en quelque sorte compensé par les progrès enregistrés dans les conseils municipaux des petites villes ne leur paraît pas recevable, la jurisprudence du Conseil étant attentive à ces différences qualitatives.

---

<sup>1</sup> Débats des 15 et 16 décembre 2009.

<sup>2</sup> Débats des 19, 20, 21, 26, 27, 28 janvier et 2, 3, 4 février 2010.

• **L'égal accès : un objectif constitutionnel, plus qu'une exigence constitutionnelle**

Pour autant, les constitutionnalistes apportent des réponses réservées à la question de savoir dans quelle mesure le caractère défavorable pour la parité du mode de scrutin proposé serait contraire à la disposition de l'article 1 de la constitution (« *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ») et s'exposerait à une censure du Conseil constitutionnel.

Ces réserves se nourrissent de trois séries d'arguments.

- Contrairement à ce qui prévaut dans le langage courant, et dans certaines branches de droit, l'indicatif ne revêt pas en droit constitutionnel la valeur d'un impératif ; autrement dit, l'expression « *la loi favorise* » doit être interprétée plutôt comme une incitation que comme une obligation pour le législateur.

- La décision n° 2000-429 DC, rendue par le Conseil constitutionnel à propos de la loi sur la parité du 6 juin 2000, semble d'ailleurs également aller dans ce sens. Analysant la signification et la portée de la révision constitutionnelle de juillet 1999, le Conseil a jugé que, à travers elle, « *le constituant [avait] entendu permettre au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ; qu'à cette fin, il [était] dorénavant loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant ; qu'il lui appartenait toutefois d'assurer la conciliation entre les nouvelles dispositions constitutionnelles et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant [n'avait] pas entendu déroger* ».

Autrement dit, le conseil semble considérer que la révision constitutionnelle de 1999 avait pour objet de faire sauter les « verrous » juridiques qui l'avaient conduit à censurer en 1982 et 1999 les premières tentatives du législateur pour imposer des mécanismes favorisant l'accès des femmes à la politique, mais qu'elle n'impose pas pour autant une contrainte au législateur.

- Le Conseil constitutionnel est attentif à préserver la liberté du législateur dans la fixation du régime électoral des assemblées élues, ainsi qu'il l'a rappelé dans décision n° 2003-475 DC.

Dans celle-ci, il a rappelé que la révision constitutionnelle de 1999 n'avait « *pas pour objet, et ne saurait 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* ».

Cette dernière décision avait été précisément rendue à propos de la loi qui a relevé le seuil à partir duquel les élections sénatoriales se déroulaient au scrutin de liste et à la proportionnelle et non au scrutin uninominal majoritaire.

Elle montre donc que le Conseil a déjà validé une loi qui comportait un dispositif moins favorable à la parité que le droit en vigueur.

Il faut cependant relever que cette réforme ne concernait qu'un nombre limité de sièges, et se limitait à faire basculer un petit nombre de départements d'un régime électoral existant vers un autre régime électoral existant.

Le mode de scrutin des conseillers territoriaux pose en revanche un problème d'une autre nature, dans la mesure où il marque une rupture par rapport aux précédents modes de scrutin utilisés aux élections régionales et cantonales, et où il concerne l'ensemble des départements et des régions. On peut dans ces conditions légitimement se demander si le raisonnement adopté par le Conseil constitutionnel pour une modification ponctuelle du régime électoral des sénateurs n'est pas, dans le cas d'espèce, difficilement transposable.

#### • **La responsabilité des partis dans la mise en œuvre de la parité**

Les constitutionnalistes insistent cependant sur l'importance de l'autre versant du principe constitutionnel : celui qui figure à l'article 4 de la Constitution et reconnaît aux partis politiques une responsabilité dans sa mise en œuvre. Cet aspect essentiel de la question a conduit la délégation à auditionner les représentants des partis politiques. Tous sont convenus de la nécessité pour leur mouvement de favoriser l'accès des femmes aux mandats électoraux, considérant que la parité était une condition indispensable pour que les élus soient représentatifs de la société française. Mais leurs points de vue divergent sur le caractère plus ou moins coercitif des leviers juridiques qui pourraient les y contraindre, comme le montrent les comptes-rendus de ces auditions joints en annexe.

#### • **L'addition des critiques : un risque constitutionnel ?**

Le caractère défavorable du mode de scrutin envisagé pour la parité n'est, en outre, pas la seule critique qu'il suscite au regard de sa conformité à la Constitution.

Plusieurs écueils ont ainsi été évoqués :

- M. Guy Carcassonne a estimé que le recours au **scrutin majoritaire à un tour** pourrait être **contraire à un principe fondamental** de la République dans la mesure où il n'avait jamais été utilisé dans l'histoire de France. Il a rappelé que, lorsque le Parlement avait débattu à deux reprises du scrutin majoritaire sous la III<sup>e</sup> République, les travaux préparatoires montraient l'hostilité des parlementaires à un mode de scrutin qui autorise des élections « minoritaires », autrement dit qui peut aboutir à l'élection d'un candidat qui n'aurait recueilli qu'une proportion minoritaire de suffrages ;

– le fait que les 20 % de sièges pourvus à la proportionnelle soient attribués à des candidats **sur le nom desquels aucun bulletin de vote ne serait porté** a été très largement considéré par les constitutionnalistes comme une des grandes faiblesses du mode de scrutin ; circonstance aggravante, le fait que seule une partie des suffrages exprimés au scrutin uninominal majoritaire soit prise en compte pour l’attribution de sièges au scrutin de liste pourrait être considéré comme **ne respectant pas le principe d’égalité des suffrages** et donc contraire à l’article 3 de la Constitution ;

– M. Jean-Claude Colliard a également jugé préoccupantes les difficultés que ne manquera pas de poser la constitution des tableaux de sièges au regard de l’égalité démographique entre les conseillers territoriaux issus des différents départements d’une même région ;

– enfin, le fait que les conseillers territoriaux siègent à la fois dans les conseils régionaux et dans les conseils généraux peut, si un département se retrouve à lui seul, du fait de son poids démographique, majoritaire en voix au sein du conseil régional, soulever une difficulté au regard de l’article 72 de la Constitution qui prohibe toute **tutelle d’une collectivité territoriale sur une autre**.

On peut, dans ces conditions, légitimement se demander si **l’addition de ces faiblesses juridiques ne risquait pas finalement de peser dans le sens d’une censure par le Conseil constitutionnel**.

### ***C. LE RETOUR AU SCRUTIN MAJORITAIRE À DEUX TOURS : UN MODE DE SCRUTIN PLUS DÉFAVORABLE ENCORE À LA PARITÉ***

Les critiques politiques et les objections juridiques formulées à l’encontre du scrutin mixte inscrit dans le projet de loi n° 61 relatif à l’élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale ont incité le gouvernement, après la défaite essuyée par sa majorité aux élections régionales, à renoncer à ce mode de scrutin.

Changeant de support législatif, c’est par un **amendement au projet de loi n° 60 de réforme des collectivités territoriales**, déjà adopté par le Sénat, qu’il a décidé d’appliquer à l’élection des conseillers territoriaux le mode de scrutin actuellement utilisé pour l’élection des conseillers généraux, le scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Le choix de ce mode de scrutin, particulièrement défavorable à la parité, et le détour législatif utilisé appellent un certain nombre de remarques.

#### **1. Un changement de support législatif peu respectueux du Parlement et de la procédure législative**

Le Gouvernement avait initialement fait le choix de présenter la réforme territoriale sous la forme de quatre projets de loi distincts :

- le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ;
- le projet de loi de réforme des collectivités territoriales ;
- le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale ;
- le projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

Ces quatre projets de loi devaient être discutés l'un après l'autre par le Parlement, l'examen de chacun d'entre eux débutant devant le Sénat, comme il est d'usage pour les textes qui traitent de l'organisation des collectivités territoriales.

Au cours de la discussion des deux premiers textes devant le Sénat, respectivement en décembre 2009 et en janvier/février 2010, le gouvernement s'est régulièrement opposé à tout amendement évoquant par anticipation le problème des modes de scrutin, expliquant que ceux-ci feraient, le moment venu, l'objet d'un débat approfondi à l'occasion de la discussion du texte qui leur était spécifiquement consacré.

Il avait toutefois donné un avis favorable à un amendement n° 645 rectifié, déposé par les membres du groupe centriste lors de la discussion au Sénat, le 21 janvier 2010, du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, qui posait les principes que devrait respecter le mode de scrutin des conseillers territoriaux.

Cet amendement, devenu l'article 1<sup>er</sup> A (nouveau) dans le texte adopté par le Sénat<sup>1</sup> dispose : « *La présente loi crée le mandat de conseiller territorial. Le mode d'élection du conseiller territorial assure la représentation des territoires par un scrutin uninominal, l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel ainsi que **la parité.*** »

Ce dispositif, de portée générale, avait le mérite de rappeler les objectifs que devrait respecter le mode de scrutin des conseillers territoriaux, et d'insister en particulier sur l'exigence de parité, sans entrer dans une description précise du mode de scrutin mixte, alliant scrutin uninominal et scrutin proportionnel, qu'il recommandait.

Lors de la discussion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales **devant l'Assemblée nationale**, le gouvernement a déposé devant la commission des lois, un **amendement n° 669** qui substitue au dispositif de l'article 1 A adopté par le Sénat le dispositif suivant :

« *La présente loi crée le mandat de conseiller territorial. Les conseillers territoriaux sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux*

---

<sup>1</sup> *Projet de loi (n° 57) de réforme des collectivités territoriales adopté par le Sénat.*

*tours selon les modalités prévues au titre III du livre I<sup>er</sup> du code électoral. Ils sont renouvelés intégralement tous les six ans. »*

**Votre délégation tient à souligner que ce changement de support n'est respectueux ni du Sénat ni de la procédure législative.**

Le Sénat, qui devait examiner le mode de scrutin des conseillers territoriaux à l'occasion de la discussion en première lecture du projet de loi n° 61 ne peut se prononcer sur le nouveau dispositif et lui apporter le cas échéant les correctifs nécessaires qu'à l'occasion de la navette qui lui renvoie, pour une deuxième lecture, la projet de loi n° 60 qu'il a déjà examiné, amendé, et adopté.

Les délais extrêmement contraints dans lesquels il doit aujourd'hui procéder à cet examen, ne sont pas de nature à favoriser un examen serein et approfondi.

Cet amendement procède à une révision substantielle du mode de scrutin des conseillers territoriaux, et les conditions assez précipitées dans lesquelles il a été déposé peuvent à juste titre alimenter un doute sur la qualité des travaux préparatoires qui ont présidé à son élaboration : le Conseil d'État a-t-il été consulté ? L'impact du mode de scrutin a-t-il fait l'objet d'une évaluation ?

## **2. Un choix politique défavorable à la parité**

M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales a expliqué ainsi devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, le 12 mai, le choix de ce mode de scrutin. Après avoir rappelé les critiques formulées contre le précédent scrutin mixte, il a rappelé que le Premier ministre avait lancé une consultation des partis politiques. Il a précisé qu'après quinze jours, deux partis seulement avaient répondu – l'UMP et le MPF – tous deux favorables au scrutin majoritaire à deux tours. En conséquence, l'amendement n° 669 du gouvernement proposait un scrutin majoritaire à deux tours, à partir de 2014, sur la base de la carte cantonale actuelle.

Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours est **un mode de scrutin usuel en droit électoral français**. À ce titre, il ne s'expose pas, comme le scrutin mixte précédent, à une grande partie des critiques juridiques dont l'addition pouvait porter un doute sérieux sur sa conformité à la Constitution.

Mais votre délégation tient à souligner que **son impact sur la parité est encore plus négatif**, dans la mesure où il s'applique ici à la totalité des sièges attribués et n'est pas tempéré par une part de scrutin de liste et de proportionnelle.

La transposition à l'élection des conseillers territoriaux du mode de scrutin actuellement utilisé pour l'élection des conseils généraux, connus pour

être les assemblées les plus masculinisées de France, ne peut entraîner que des conséquences trop prévisibles.

Compte tenu de la compétition accrue qui résultera de la division par deux du nombre d'élus locaux, il est même à craindre que la proportion de femmes pour les conseillers territoriaux élus avec ce mode de scrutin soit encore inférieure à ce qu'elle est dans les conseils généraux actuellement : 12,3 %.

**À n'en pas douter, l'adoption de ce mode de scrutin ne peut entraîner qu'une terrible régression de la parité dans les assemblées locales.**

On peut même craindre que la faible proportion de femmes qui siégeront dans les futurs conseils régionaux **ne rende en pratique inapplicables les dispositions de la loi du 31 janvier 2007 qui impose la parité dans les exécutifs des conseils régionaux.**

### **3. Le renforcement des sanctions financières : un amendement cosmétique**

Un **amendement n° 599** déposé par le rapporteur de la commission des lois, reprenant en partie, mais en les atténuant, les dispositions contenues dans la proposition de loi de Mme Chantal Brunel, propose d'étendre le champ du financement public des partis et des sanctions financières aux élections territoriales.

À l'image de la proposition de loi de Mme Chantal Brunel, l'amendement propose la création d'un mécanisme de financement public des partis politiques assis sur les résultats des élections territoriales.

Mais, alors que dans la proposition de loi, ce volet représentait la moitié de la première fraction de l'aide, soit environ 20 millions d'euros, il n'en fait plus ici que le tiers, soit 13,33 millions d'euros.

Dans la proposition de loi de Mme Brunel, ce volet de 20 millions d'euros est lui-même subdivisé en deux parts égales de 10 millions d'euros chacune, attribuée pour la première en fonction des suffrages obtenus au premier tour par les candidats rattachés au parti, et pour la seconde en fonction du nombre de membres des partis élus dans les conseils généraux ; l'une et l'autre de ces parts sont susceptibles de faire l'objet de pénalités pour non-respect de la parité.

L'amendement de M. Perben partage également ce volet qui n'est plus que de 13,33 millions d'euros en deux parts égales. Mais il n'assujettit à des pénalités financières que la première part (6,6 millions d'euros) assise sur les candidats déclarés, et non la seconde (6,6 millions d'euros) assise sur les conseillers territoriaux élus.

On peut se demander dans quelle mesure des sanctions qui n'auront pour assiette qu'une enveloppe de 6,6 millions d'euros exerceront, dans chaque département, une pression suffisante sur les partis politiques pour les inciter à respecter la parité.

**Votre délégation** qui exprime son intérêt pour les mécanismes plus dissuasifs envisagés dans la proposition de loi déposée par M. Jean-Marc Ayrault et dans celle de Mme Chantal Brunel, **ne peut se satisfaire** de dispositions qui paraissent purement cosmétiques et ne sont **en aucune façon susceptibles de contrebalancer l'impact négatif du mode de scrutin uninominal majoritaire sur la parité.**

**Financement des partis politiques :  
dispositifs proposés par la proposition de loi n° 2259 de Mme Chantal Brunel  
et par l'amendement n° 599 de M. Dominique Perben**

<b>Dispositif proposé par la proposition de loi n° 2529 de Mme Chantal Brunel</b>	<b>Dispositif proposé par l'amendement n° 599 de M. Dominique Perben</b>
<p>+ <b>1<sup>ère</sup> fraction</b> (environ 40 millions d'euros) divisée en :</p> <p>➤ Une <b>1<sup>ère</sup> partie</b> (environ 20 millions d'euros) versée aux groupements et partis politiques en fonction du premier tour des élections législatives (sanctions financières)</p> <p>➤ Une <b>2<sup>ème</sup> partie</b> (environ 20 millions d'euros) assise sur les résultats des élections des conseils généraux et elle-même divisée en :</p> <p>- une <b>part</b> (environ 10 millions d'euros) attribuée en fonction des suffrages obtenus au premier tour par les candidats rattachés au parti ; sujette à sanctions financières ;</p> <p>- une <b>part</b> (environ 10 millions d'euros) attribuée en fonction du nombre de membres des partis élus dans les conseils généraux, <b>sujette à sanctions financières.</b></p>	<p>+ <b>1<sup>ère</sup> fraction</b> (environ 40 millions d'euros) divisée en :</p> <p>➤ Une <b>1<sup>ère</sup> partie</b> (environ 26,6 millions d'euros) versée aux groupements et partis politiques en fonction du premier tour des élections législatives (sanctions financières)</p> <p>➤ Une <b>2<sup>ème</sup> partie</b> (environ 13,3 millions d'euros) assise sur les résultats des élections des <b>conseillers territoriaux</b> et elle-même divisée en :</p> <p>- une <b>part</b> (environ 6,6 millions d'euros) attribuée en fonction des suffrages obtenus au premier tour par les candidats rattachés au parti ; sujette à sanctions financières ;</p> <p>- une <b>part</b> (environ 6,6 millions d'euros) attribuée en fonction du nombre de membres des partis élus dans les conseils généraux, <b>non sujette à sanctions financières.</b></p>
<p>+ <b>2<sup>ème</sup> fraction</b> (40 millions d'euros) versée aux partis en fonction de leur nombre de parlementaires, <b>sujette à sanctions financières.</b></p>	<p>+ <b>2<sup>ème</sup> fraction</b> (40 millions d'euros) versée aux partis en fonction de leur nombre de parlementaires, <b>non sujette à sanctions financières.</b></p>



### III. IL FAUT SAUVER LA PARITÉ : LES PROPOSITIONS DE LA DÉLÉGATION

Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours est traditionnellement gratifié de deux grandes vertus : il assure l'ancrage territorial de l'élu, et contribue à son identification par l'électeur. Mais, de tous les modes de scrutin, il est le plus défavorable à la parité, comme le reconnaissait lui-même le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, devant le Sénat, le 15 décembre dernier : « *il n'est qu'un seul mode de scrutin qui ne permettra pas une meilleure parité : c'est le scrutin uninominal à deux tours, tous les autres peuvent la faire progresser.* »

Votre délégation a voulu examiner dans quelle mesure le scrutin majoritaire à deux tours ne pouvait pas être rendu davantage conciliable avec l'objectif constitutionnel de la parité.

#### **A. LE BULLETIN DE VOTE PARITAIRE : UNE SUGGESTION DE MME JACQUELINE PANIS ET DE MME MUGUETTE DINI**

Ella a examiné avec un vif intérêt la proposition formulée dans des termes voisins par Mme Jacqueline Panis et par Mme Muguette Dini d'instaurer un bulletin de vote paritaire.

Cette suggestion avait été formulée une première fois par Mme Muguette Dini dans une proposition de loi n° 153 (2005-2006). Comme celle-ci le rappelait à nouveau, le 15 décembre 2009, en séance, cette proposition de loi proposait, pour les élections au scrutin majoritaire uninominal, la mise en place d'un **bulletin de vote paritaire**, sur lequel seraient présentés, non pas un titulaire et suppléant, mais un homme et une femme. Il reviendrait à l'électeur de choisir lequel serait le titulaire et lequel serait le suppléant en rayant le nom du second.

Plus récemment, et dans des termes voisins, Mme Jacqueline Panis proposait une solution « *qui laisserait le choix à l'électeur, en présentant, sur chaque bulletin de vote, deux binômes : titulaire homme/suppléant femme ou titulaire femme/suppléant homme* ». Ainsi la désignation du titulaire résulterait-elle du choix de l'électeur.

Ces dispositifs ne permettraient pas nécessairement d'assurer la parité, mais permettraient sans doute d'apporter la démonstration que les électeurs sont moins misogynes que les partis politiques.

Ils présentent cependant l'inconvénient de placer les deux colistiers dans une situation « schizophrénique » où ils sont à la fois partenaires et rivaux.

***B. LES PROPOSITIONS FORMULÉES PAR M. CHARLES GAUTIER ET  
M. PHILIPPE ADNOT***

La proposition formulée par M. Charles Gautier évite cet inconvénient en proposant d'élire simultanément un homme et une femme, l'un et l'autre titulaires, dans des cantons élargis.

De façon voisine, M. Philippe Adnot a formulé la proposition de constituer de nouvelles circonscriptions électorales d'environ 20 000 habitants représentées par des duos homme/femme qui siègeraient tous les deux au conseil général, mais dont l'un des deux seulement, soit fléché par les électeurs, soit décidé librement par les candidats, siègerait également à la région.

***C. LA RECOMMANDATION DE LA DÉLÉGATION : LE SCRUTIN  
BINOMINAL PARITAIRE***

La recommandation n° 8 adoptée à l'unanimité des présents par votre délégation se situe dans le prolongement de ces suggestions.

Elle propose que, tout en s'effectuant au scrutin majoritaire à deux tours dans le cadre du canton, l'élection porte non sur un candidat unique, doublé d'un suppléant, mais sur un « binôme paritaire » constitué de deux candidats de sexe différent, doublé d'un binôme de suppléants également mixte.

Si l'on veut maintenir inchangé l'effectif prévu des conseillers territoriaux, cette mesure supposera de réduire de moitié le nombre des cantons par rapport au redécoupage envisagé.

Cette mesure permettrait l'instauration d'une **stricte parité**. Elle constituerait un progrès par rapport au mode de scrutin actuel des conseillers généraux, et permettrait même de combler le léger écart qui sépare les conseils régionaux de la parité véritable.

La composition paritaire des futurs conseils généraux rendrait alors possible l'extension à leur commission permanente et leur bureau des dispositions de la loi du 31 janvier 2007 qui a étendu l'obligation de parité à la composition des exécutifs de la région et des communes de plus de 3 500 habitants. Tel est l'objet de la recommandation n° 9.

Au cours de sa réunion du 10 juin, la délégation a souhaité, à l'unanimité des présents, **que ces deux recommandations soient reprises, sous forme d'amendements proposés à la signature de l'ensemble des membres de la délégation.**

## RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

1. La délégation aux droits des femmes constate que la loi du 6 juin 2000 et les lois qui l'ont complétée ont permis au principe de l'« *égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* », consacré par la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999, de devenir une réalité effective dans les assemblées élues au scrutin de liste, et en particulier dans les conseils régionaux et les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants.

2. Elle relève que les assemblées régionales sont devenues l'exemple d'une parité effective à tous les niveaux dans la mesure où les femmes représentent 48 % des conseils régionaux élus en mars 2010 et 45 % de leurs vice-présidents grâce à la loi du 31 janvier 2007 qui a favorisé la parité de leurs exécutifs.

3. Elle constate en revanche que la parité n'a guère progressé dans les élections au scrutin uninominal majoritaire, en particulier dans les conseils généraux qui, avec 12,3 % de femmes, restent les assemblées les plus masculinisées de France.

4. Elle regrette dans ces conditions que le Gouvernement ait successivement privilégié, pour l'élection des futurs conseillers territoriaux, deux modes de scrutin qui, reposant pour l'essentiel ou en totalité sur le scrutin majoritaire uninominal, sont de nature à « défavoriser » l'accès des femmes aux conseils généraux et aux conseils régionaux.

5. Elle approuve le principe de l'extension aux petites communes du scrutin de liste actuellement appliqué aux communes de plus de 3 500 habitants ainsi que l'élection des délégués communautaires au suffrage direct de nature à favoriser la parité. Mais elle considère que l'effet positif de ces mesures à l'échelon municipal ne saurait en aucune façon compenser la régression prévisible des femmes dans les conseils régionaux et les conseils généraux.

6. Elle rappelle que la liberté, reconnue au Parlement par l'article 34 de la Constitution dans la fixation du régime électoral des

assemblées, ne doit pas le dispenser de chercher à atteindre l'objectif constitutionnel d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Elle considère donc que l'adoption d'un mode de scrutin particulièrement défavorable à la parité, comme le scrutin majoritaire à deux tours, ne peut devenir acceptable que si celle-ci s'accompagne de mécanismes susceptibles d'en neutraliser les effets négatifs.

7. Elle constate que les pénalités financières imposées aux partis politiques qui ne présentent pas suffisamment de candidates aux élections législatives n'ont pour l'instant pas produit les effets escomptés. Seul un renforcement très dur de ces pénalités, destiné à les rendre « insupportables » serait de nature à leur donner enfin une véritable efficacité. Mais la timide extension du dispositif actuel aux élections des conseillers territoriaux, adoptée par l'Assemblée nationale, n'est manifestement pas à la mesure du problème.

8. Votre délégation recommande en conséquence que, tout en s'effectuant au scrutin majoritaire à deux tours dans le cadre des cantons, l'élection porte, non sur un candidat unique, doublé d'un remplaçant, mais sur un « binôme paritaire » constitué de deux candidats de sexe différent, accompagnés de deux remplaçants désignés conformément aux dispositions actuellement en vigueur.

Pour maintenir inchangé l'effectif prévu des conseillers territoriaux, cette mesure supposera de réduire de moitié le nombre des cantons par rapport au redécoupage envisagé.

9. La parité étant alors réalisée dans les futurs conseils généraux, il conviendra d'étendre à ces derniers les dispositions de la loi du 31 janvier 2007 qui favorisent actuellement la parité des exécutifs régionaux et municipaux.

## EXAMEN EN DÉLÉGATION

*La délégation procède à l'examen du rapport d'information de Mme Michèle André, présidente, rapporteure, sur les dispositions du projet de loi de réforme des collectivités territoriales n° 527, relative à l'élection des conseillers territoriaux, dont la délégation a été saisie par la commission des lois.*

*Mme Michèle André, présidente. – L'examen par le Parlement du projet de réforme territoriale, et du mode de scrutin qu'elle envisage pour l'élection des futurs conseillers territoriaux interviendra, à peu de choses près, dix ans après l'adoption de la loi du 6 juin 2000 qui a institué, pour la première fois, des leviers juridiques et financiers pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.*

*La discussion de cette réforme revêtira donc une importance symbolique sur laquelle les associations de femmes que j'ai auditionnées la semaine dernière ont particulièrement insisté.*

*Or, les deux modes de scrutin que nous a successivement proposés le Gouvernement ne sont pas favorables à l'accès des femmes au mandat de conseiller territorial : le scrutin mixte initialement proposé ne devait donner, dans les meilleures hypothèses, que 17 % de femmes d'après les évaluations de l'Observatoire de la parité, et le scrutin majoritaire à deux tours, que l'on nous propose maintenant, devrait être encore plus négatif.*

*Un recul en ce domaine donnerait un signal extrêmement négatif quant à la volonté des pouvoirs publics de poursuivre un combat pour la parité qui a enregistré de belles avancées mais qui n'est pas achevé.*

*J'en dresse un bilan détaillé dans notre rapport, en voici les grandes lignes.*

*La loi du 6 juin 2000 a mis en place les deux principaux mécanismes sur lesquels repose aujourd'hui encore la promotion de la parité en politique.*

*D'une part, elle contraint les partis politiques à présenter un nombre égal d'hommes et de femmes lors des scrutins de liste (une loi de 2003 précisera que les listes doivent être composées alternativement d'un candidat de chaque sexe).*

*De l'autre, elle prévoit une retenue sur la dotation financière des partis qui ne désignent pas suffisamment de candidates aux élections législatives.*

*Ces dispositions législatives ont obtenu des résultats contrastés, en fonction des modes de scrutin.*

*Le scrutin de liste, assorti de contraintes strictes quant à la composition paritaire des listes de candidats, a permis à la parité de devenir*

*une réalité effective dans les conseils régionaux, dans les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants, et dans la représentation française au Parlement européen. Grâce à la loi du 31 janvier 2007, on s'est également rapproché de la parité dans les exécutifs des régions.*

*En revanche, les résultats se sont avérés décevants dans les élections qui se déroulent suivant le scrutin uninominal à deux tours : les conseils généraux, avec 12,3 % des femmes, restent les assemblées les plus masculinisées du pays, et l'obligation de se présenter accompagné d'un suppléant (d'une suppléante dans la grande majorité des cas) n'a guère eu d'effet.*

*Quant à l'Assemblée nationale avec 18,5 % de députées elle démontre le caractère finalement peu efficace des pénalités financières imposées aux partis qui ne présentent pas suffisamment de candidates. Ces pénalités représentent aujourd'hui pour les partis politiques un manque à gagner de 5 millions d'euros, sur une aide publique globale de 80 millions d'euros. La loi du 31 janvier 2007 a prévu de les alourdir de moitié à compter du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale. Mais une pénalité de 7,5 millions d'euros aurait-elle beaucoup plus d'effet ?*

*Faut-il aller plus loin ?*

*Le Premier ministre, qui s'exprimait à l'occasion des États généraux de la femme, s'est prononcé en faveur d'un renforcement très dur des pénalités financières pour les partis qui ne respectent pas la parité, allant jusqu'à prôner des « dispositifs financiers insupportables » pour les partis.*

*Mais les partis l'accepteront-ils ?*

*Je constate que la proposition de loi de Bruno Le Roux qui proposait la suppression complète de l'aide publique aux partis ne respectant pas la parité a été rejetée à l'Assemblée nationale.*

*La proposition de loi de Mme Chantal Brunel, rapporteure de l'Observatoire de la parité, ouvre également une piste intéressante en proposant que l'aide publique aux partis soit modulée non seulement en fonction de la proportion des candidates, comme aujourd'hui, mais aussi en fonction de la proportion de femmes élues. Elle envisage aussi d'étendre à l'élection des conseillers territoriaux un dispositif qui ne concerne actuellement que les élections législatives.*

*Cette extension s'effectuant à budget constant, elle se fera par redistribution d'une partie de l'aide publique (20 millions sur un total de 80 millions) vers la création d'une nouvelle enveloppe assise sur les résultats des élections cantonales puis territoriales. Mais constituera-t-elle une incitation suffisante pour garantir un minimum de parité aux élections des conseillers territoriaux ?*

*J'en viens maintenant aux modes de scrutin successivement proposés par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux.*

*Le projet de loi n° 61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, qui regroupait initialement le volet électoral de la réforme territoriale, comporte deux séries de dispositions :*

*- des dispositions relatives au mode de scrutin des conseillers territoriaux ;*

*- des dispositions relatives à l'élection des conseillers municipaux et à celle des conseillers communautaires.*

*Ces dernières permettront certaines avancées en matière de parité, grâce à l'abaissement du seuil de population à partir duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, et à l'élection directe par « fléchage » des délégués communautaires. Mais ces progrès à l'échelon municipal ne sauraient en aucun cas contrebalancer ou occulter la sévère régression que nous pouvons anticiper pour l'élection des conseillers territoriaux.*

*On peut regretter que le Gouvernement n'ait pas retenu les recommandations formulées par le comité Balladur en matière de mode de scrutin. Le comité avait d'abord examiné un système mixte, couplant scrutin uninominal dans les cantons ruraux et scrutin de liste proportionnel dans les zones urbaines. Mais il s'était finalement prononcé en faveur d'un scrutin de liste proportionnel, assorti d'un système à fléchage, à l'image du mode de scrutin municipal en vigueur à Paris, Lyon et Marseille. Ces deux hypothèses présentaient toutes deux l'avantage de favoriser la parité.*

*Tel n'était en revanche pas le cas du mode de scrutin mixte proposé par le Gouvernement dans le projet de loi n° 61, relatif à l'élection des conseillers territoriaux. Dans celui-ci, 80 % des sièges devaient être pourvus au scrutin uninominal majoritaire à un tour, les 20 % restants étant attribués, dans le cadre du département au scrutin de liste proportionnel.*

*Ce mode de scrutin a suscité bien des critiques et des interrogations liées au scrutin de liste à un tour et à un système complexe d'attribution des 20 % de sièges pourvus au scrutin de liste en fonction des suffrages exprimés au scrutin uninominal majoritaire.*

*Mais surtout, il était très défavorable à la parité puisque selon les projections de l'Observatoire de la parité, il aurait permis l'élection tout au plus de 17,3 % de femmes. Et encore s'agissait-il, pour reprendre les remarques de plusieurs d'entre vous, d'une hypothèse optimiste.*

*Les faiblesses de ce dispositif, nous avons été plusieurs à les pointer, tous bords politiques confondus, lors des réunions élargies de la commission des lois ainsi qu'en séance publique.*

*Notre délégation a recueilli les points de vue autorisés de sept grands constitutionnalistes pour déterminer dans quelle mesure un mode de scrutin*

défavorable à la parité pouvait se concilier avec l'objectif constitutionnel d'égal accès et examiner quels leviers juridiques permettraient d'y remédier.

*De ces auditions quelques conclusions s'imposent.*

*Aucun des constitutionnalistes interrogés ne conteste la réalité de l'impact très négatif du mode de scrutin sur la parité. Ils apportent cependant des réponses réservées à la question de savoir dans quelle mesure celui-ci pourrait être considéré par le juge constitutionnel comme contraire à l'objectif constitutionnel de parité. Vous vous souvenez de ces réserves : l'indicatif « la loi favorise » n'a pas nécessairement valeur d'impératif en droit constitutionnel et le juge tient à préserver la faculté du législateur de fixer librement le mode de scrutin des assemblées.*

*Les constitutionnalistes insistent cependant sur l'importance de l'autre versant du principe constitutionnel : celui qui figure à l'article 4 de la Constitution et reconnaît aux partis politiques une responsabilité dans sa mise en œuvre. Il ne faut pas négliger cet aspect de la question et c'est la raison pour laquelle j'ai souhaité que nous auditionnions les représentants des partis politiques.*

*Enfin, plusieurs constitutionnalistes se sont demandé si l'addition des faiblesses juridiques du dispositif, s'ajoutant à l'impact négatif sur la parité, ne risquait cependant pas de peser dans le sens d'une censure.*

*Les critiques politiques et les objections juridiques formulées à l'encontre du mode de scrutin mixte inscrit au projet de loi n° 61 ont incité le gouvernement à y renoncer et à lui substituer le scrutin majoritaire à deux tours à l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale d'un autre projet de loi, le projet de loi n° 60 relatif à la réforme territoriale.*

*Ce changement inopiné de support législatif et le choix de ce mode de scrutin me paraissent également préoccupants.*

*Le changement de support législatif : les dispositions relatives au mode de scrutin faisaient à l'origine, dans l'architecture de la réforme, l'objet d'un projet de loi distinct, le n° 61 dont la discussion devait débiter, comme pour les autres textes, devant le Sénat. Au cours de la discussion des textes précédents et notamment du projet de loi n° 60 de réforme des collectivités territoriales, le Gouvernement s'était opposé à tout amendement évoquant par anticipation le mode de scrutin. Il avait toutefois donné un avis favorable à un amendement du groupe centriste imposant au futur mode de scrutin le respect d'un certain nombre de principes et, en particulier, de la parité. Lors de la discussion du projet de loi n° 60 à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a proposé de substituer à ce rappel de principe inscrit à l'article 1A du texte, un dispositif précisant que les conseillers territoriaux seraient élus au scrutin majoritaire uninominal à deux tours.*

*Ce changement de support n'est respectueux ni du Sénat, ni de la procédure législative. Nous avons prévu d'examiner le mode de scrutin des conseillers territoriaux à l'occasion de la discussion en première lecture du*

*projet de loi n° 61. Mais nous ne pourrions finalement nous prononcer sur le nouveau dispositif et lui apporter les correctifs nécessaires qu'à l'occasion de la navette qui nous renvoie en deuxième lecture le projet de loi n° 60 que le Sénat a déjà examiné, amendé et adopté. Cela nous contraint à travailler aujourd'hui dans des délais très serrés.*

*Le choix du mode de scrutin : le scrutin uninominal majoritaire à deux tours est usuel en droit électoral français mais son impact sur la parité sera plus négatif encore que celui du scrutin mixte précédent qui comportait un volet de 20 % de sièges à la proportionnelle. La transposition à l'élection des conseillers territoriaux du mode de scrutin actuellement utilisé pour l'élection des conseils généraux, qui sont connus pour être les assemblées les plus masculinisées de France, ne peut entraîner que des conséquences trop prévisibles. La proportion des femmes qui siègeront dans les futurs conseils régionaux risque d'être si faible qu'elle rendra en pratique inapplicables les dispositions de la loi du 31 janvier 2007 qui impose la parité dans les exécutifs régionaux.*

*La disposition adoptée par l'Assemblée nationale qui étend à l'élection des conseillers territoriaux les pénalités financières imposées aux partis qui ne respectent pas la parité ne me paraît pas de nature à enrayer cette régression. Cette extension s'effectue à budget constant et l'enveloppe financière assise sur l'élection territoriale ne devrait représenter qu'une enveloppe de 13 millions d'euros sur une aide publique globale de 80 millions d'euros. En outre, seule la moitié de cette enveloppe sera modulée en fonction de la proportion des femmes parmi les candidats présentés par chaque parti.*

*Je crois donc que nous ne devons pas hésiter à explorer une autre voie pour concilier le scrutin majoritaire à deux tours choisi par le Gouvernement avec l'objectif constitutionnel de parité qu'il nous appartient de défendre, en notre qualité de délégation aux droits des femmes.*

*Nos collègues Muguette Dini et Jacqueline Panis nous ont mis sur la piste en nous suggérant l'idée d'un bulletin de vote paritaire sur lequel seraient présentés un homme et une femme, l'électeur choisissant lequel serait titulaire et lequel serait le suppléant en rayant le nom du second. Cette disposition n'assurerait pas nécessairement la parité mais elle permettrait sans doute d'apporter la démonstration que les électeurs sont moins misogynes que les partis politiques. Elle présente cependant l'inconvénient de placer les deux colistiers dans une situation où ils sont à la fois partenaires et rivaux. Dans le même ordre d'idées, nos collègues Charles Gautier et Philippe Adnot ont proposé d'élire simultanément un homme et une femme dans des cantons élargis qui regrouperaient, à peu de choses près, le territoire de deux cantons.*

*Dans le prolongement de ces diverses propositions, notre délégation pourrait en conséquence proposer - c'est le point 8 de nos recommandations - que, tout en s'effectuant au scrutin majoritaire à deux tours dans le cadre du canton, l'élection porte non sur un candidat unique, doublé d'un suppléant,*

mais sur un « binôme paritaire » constitué de deux candidats de sexe différent dont les suppléants seront désignés suivant les modalités actuellement en vigueur. Si l'on veut maintenir inchangé l'effectif souhaité des conseillers territoriaux, cette mesure supposera de réduire de moitié le nombre des cantons par rapport au redécoupage en cours.

Cette mesure permettrait l'instauration d'une stricte parité. Elle constituerait un progrès par rapport au mode de scrutin actuel des conseillers généraux et permettrait même de combler le léger écart qui sépare encore les conseils régionaux de la parité véritable. La composition paritaire des futurs conseils généraux rendrait alors possible l'extension à leur commission permanente et à leur bureau des dispositions de la loi du 31 janvier 2007 qui a imposé l'obligation de parité à la composition des exécutifs régionaux. C'est le point 9 de nos recommandations.

Si ces recommandations vous conviennent, nous pourrions en proposer une traduction, sous forme d'amendements, que nous déposerions, avant lundi, devant la commission des lois.

Le premier de ces amendements porterait sur l'instauration du scrutin binominal paritaire. Le second étendrait l'obligation de parité aux exécutifs des départements : commission permanente et bureau.

Notre délégation ne peut présenter, en tant que telle, d'amendements. Je les déposerai donc sous la forme d'amendements personnels en invitant celles et ceux d'entre vous qui le souhaiteraient, à les cosigner ou à déposer des amendements identiques.

Le scrutin « binominal » que nous proposons a le mérite d'être simple et lisible pour l'électeur. J'ai fait établir par le secrétariat de la délégation un modèle de ce à quoi le bulletin de vote pour l'élection du conseiller territorial pourrait ressembler : vous y trouverez les noms des deux candidats titulaires et, en dessous, les noms des deux suppléants.

**Mme Jacqueline Panis.** – Il est vrai que ce dispositif paraît même plus simple que celui du « fléchage » des délégués communautaires.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je crois que c'est la meilleure solution que nous puissions trouver et il faut en être reconnaissant à tous ceux qui nous ont conduits vers cette idée.

**Mme Françoise Laborde.** – Nos amendements auront d'autant plus de poids qu'ils auront bien été cosignés par l'ensemble des membres de la délégation.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous devons les déposer devant la commission des lois avant lundi 14 juin 2010 midi. Si celle-ci les accepte, elle les intégrera dans le texte qui viendra en discussion devant le Sénat. Sinon, nous les redéposerons en séance publique.

Notre cinquième recommandation approuve le principe de l'extension aux petites communes du scrutin de liste, actuellement appliqué aux

*communes de plus de 3 500 habitants, sans préciser le seuil à partir duquel celui-ci doit s'appliquer. Le projet de loi le fixe à 500 habitants, mais certains d'entre nous proposeront sans doute de le modifier, voire de le supprimer, comme le souhaite l'Association des maires ruraux de France que nous avons auditionnée. Mais je crois que c'est un point que nous pouvons laisser à l'initiative de chacun.*

*Notre sixième recommandation insiste sur la nécessité de neutraliser les effets négatifs pour la parité du scrutin majoritaire à deux tours. Mais il ne faudra pas se contenter d'un relèvement des sanctions financières apportées aux partis, même si c'est sans doute la seule réponse que le Gouvernement est prêt à nous faire.*

**Mme Christiane Hummel.** – *Dans le second alinéa de la huitième recommandation ne faudrait-il pas être plus précis et parler de l'effectif « prévu » des conseillers territoriaux ?*

**M. Yannick Bodin.** – *... et un peu plus loin dans le même alinéa des redécoupages « envisagés ».*

**Mme Michèle André, présidente.** – *Je vous propose, si tout le monde en est d'accord, de retenir ces suggestions pertinentes.*

*Je mets aux voix la recommandation en y intégrant vos suggestions ainsi que l'ensemble du rapport. C'est un moment important pour nous...*

**La délégation adopte à l'unanimité le rapport d'information présenté par Mme Michèle André, présidente et rapporteure, ainsi que ses neuf recommandations.**

**Mme Michèle André, présidente.** – *Je suis fière de notre délégation et de cette décision unanime.*

*Les auditions des partis politiques que nous avons conduites hier encore ont révélé chez eux un certain désarroi : ils voient bien la faille dans le dispositif que l'on nous propose. Et je relève que tous se sont déclarés prêts à faire bouger les choses au sein de leur organisation pour faire avancer la parité.*

*Je vous rappelle que le projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales est inscrit à l'ordre du jour des 28, 29 et 30 juin 2010. Sans doute débordera-t-il aussi sur la session extraordinaire début juillet. Il faut que nous soyons nombreux à participer à ce débat.*

**Mme Mugnette Dini.** – *Il sera intéressant de voir l'accueil que la commission des Lois réservera à nos amendements.*

**Mme Michèle André, présidente.** – *Les membres de notre délégation qui appartiennent à la commission des Lois y seront, je l'espère, présents pour défendre nos positions.*

**Mme Mugnette Dini.** – *Il faut aussi tenir compte de la résistance prévisible du Gouvernement.*

**Mme Michèle André, présidente.** – Jacqueline Panis et moi-même pourrions aller trouver le secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, M. Alain Marleix, pour lui expliquer notre démarche.

**Mme Muguette Dini.** – Le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, M. Michel Mercier, s'inquiétait de la résistance qu'il pensait bien trouver dans notre délégation.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous le tiendrons aussi au courant de nos propositions.

**M. Yannick Bodin.** – Ne va-t-on pas objecter à notre dispositif qu'il représentera une dépense supplémentaire ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Au contraire, il devrait permettre de faire des économies puisqu'il débouchera sur une division par deux du nombre de cantons pour un même nombre d'élus. Muguette Dini et Charles Gautier m'ont, les premiers, parlé de ce dispositif, et ce n'est que progressivement que j'en ai mesuré tout l'intérêt. Il sera toujours possible d'équilibrer les profils géographiques et autres des deux candidats réunis dans un binôme.

**Mme Muguette Dini.** – Cela paraît tout à fait réalisable, si l'on en a la volonté politique.

**M. Yannick Bodin.** – Dans le II de notre premier amendement, l'expression « un binôme de deux membres » n'est-elle pas un pléonasme ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Dans sa rédaction actuelle, l'article L.191 du code électoral dispose que « chaque canton du département élit un membre du conseil général ». Lui substituer la formule « chaque canton du département élit un binôme au conseil général » ne serait peut-être pas très clair. Il vaut mieux préciser un « binôme de deux membres » même si l'expression est, il est vrai, un peu redondante.

**Mme Jacqueline Panis.** – Concertons-nous aussi avec la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale.

**Mme Michèle André, présidente.** – Oui, nous jouons ici pour gagner la partie !

**ANNEXE 1**  
**COMPTE RENDU DES AUDITIONS DE LA DÉLÉGATION**  
**ET CONTRIBUTION ÉCRITE**

	Pages
<b>I. Constitutionnalistes</b>	
M. Jacques Bourdon, Professeur de droit public à l'Université Aix-Marseille III .....	59
M. Bertrand Mathieu, professeur à l'Université Paris I, président de l'Association française de droit constitutionnel .....	65
M. Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'Université Paris Ouest - Nanterre.....	73
Mme Anne Levade, professeur de droit public à l'Université Paris Est - Val de Marne .....	79
M. Michel Verpeaux, professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, directeur du Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC).....	85
M. Jean-Claude Colliard, professeur de droit public et de science politique, président de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne .....	91
M. Denys Pouillard, directeur de l'Observatoire de la vie politique et parlementaire .....	97
 <b>II. Représentants des conseillers territoriaux</b>	
Association des maires ruraux de France (AMRF) : Mme Andrée Rabilloud, vice-présidente, et M. Pierre-Yves Collombat, premier vice-président délégué, sénateur du Var .....	103
Association des départements de France (ADF) : M. Claudy Lebreton, président .....	109
Association des régions de France (ARF) : Mme Naïma Charaï, présidente de la commission nationale de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, accompagnée de Mme Claire Bernard, directrice des études de l'ARF .....	117

### III. Partis politiques

Parti socialiste : Mme Élisabeth Guigou, secrétaire nationale, chargée des collectivités territoriales et de la réforme de l'État, députée de Seine-Saint-Denis .....	123
Les Verts : M. Jean-Marc Brûlé, secrétaire national, adjoint aux élections, aux élus et aux institutions .....	127
Parti radical de gauche : Mme Joëlle Dusseau, vice-présidente .....	131
Union pour un mouvement populaire (UMP) : M. Xavier Bertrand, secrétaire général .....	137
Mouvement démocrate (MODEM) : Mme Jacqueline Gourault, vice-présidente du MODEM, sénatrice du Loir-et-Cher .....	143
Nouveau centre (NC) : M. Hervé Maurey, membre du NC, sénateur de l'Eure, et M. Philippe Vigier, secrétaire général adjoint Réseau élus locaux et projet du Nouveau Centre, député de l'Eure-et-Loir .....	147
Parti communiste français (PCF) : Mme Laurence Cohen, membre de l'exécutif national et Mme Véronique Sandoval, membre du conseil national et du bureau de la commission du PCF.....	151
Démocratie et République : contribution écrite de M. Jean-Louis Masson, président, sénateur de la Moselle .....	155

**Audition de M. Jacques Bourdon,  
professeur de droit public à l'Université d'Aix-Marseille III**

*(3 décembre 2009)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente**, a demandé au professeur Jacques Bourdon dans quelle mesure le dispositif électoral prévu par le projet de loi n° 61 (2009-2010) relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, lui paraissait conforme aux exigences posées par la Constitution pour garantir l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

**M. Jacques Bourdon** a tout d'abord rappelé que le projet de loi instituait un élu unique, le conseiller territorial, appelé à siéger à la fois au conseil général et au conseil régional : 80 % des sièges seraient pourvus au scrutin uninominal à un tour et 20 % au scrutin de liste, à la proportionnelle au plus fort reste.

*Puis il s'est interrogé sur la compatibilité de ce dispositif avec l'article premier de la Constitution selon lequel « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ».*

Il a alors indiqué que l'on recensait aujourd'hui 1 880 conseillers régionaux dont 47,6 % de femmes, soit 896 élues, grâce au recours à un scrutin de liste incorporant un mécanisme imposant l'alternance, dans la présentation des listes, de candidats de sexes opposés. Il a rappelé, en revanche, que les femmes ne représentaient que moins de 13 % des élus aux élections cantonales qui se tiennent au scrutin uninominal à deux tours.

**M. Jacques Bourdon** a souligné que, selon les calculs de l'Observatoire de la parité, la mise en application du dispositif prévu par le projet de loi se traduirait par une proportion de 20 % de femmes élues dans les nouveaux conseils, soit environ 600 élues sur un total de 3000 conseillers territoriaux. Il en a déduit que, par rapport à la situation actuelle des conseils régionaux, le projet de loi « défavorisait » en quelque sorte l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux puisqu'il aurait pour effet de diminuer de près de 300 l'effectif des femmes élues à l'échelon régional et que, à ce titre, il serait contraire aux dispositions de l'article premier de la Constitution.

Il a cependant observé qu'il convenait de prendre en considération le fait que le projet de loi comporte également des mesures de renforcement de la démocratie locale favorables à la parité et notamment celles qui prévoient l'extension du scrutin de liste proportionnel, aujourd'hui appliqué aux communes de plus de 3 500 habitants, à celles dont la population est comprise entre 500 à 3 499 habitants. 13 150 communes, au total, seraient dès lors concernées par ce scrutin, ce qui amènerait, selon les projections, 29 876 conseillères municipales supplémentaires (88 895 contre 59 019 à l'heure actuelle).

Il a ajouté que cette amélioration de la parité dans les conseils municipaux allait mécaniquement accroître celle des conseils communautaires, qui demeurent à l'heure actuelle insuffisamment paritaires.

**M. Jacques Bourdon** s'est alors demandé si, lorsqu'il aurait à statuer sur la conformité de ce projet de loi à la Constitution, le Conseil constitutionnel prendrait en considération l'augmentation globale du nombre de femmes élues qui en résulterait, ou s'il estimerait plutôt que le « retour en arrière » au niveau régional justifiait une décision d'incompatibilité.

**M. Jacques Bourdon** a observé, à cet égard, que l'augmentation du nombre global de femmes élues, qui pourrait résulter de l'application du projet de loi, était purement quantitative alors que le Conseil constitutionnel se montrait aussi attentif à la dimension qualitative, dans la mesure où les mandats de conseiller municipal et de conseiller régional présentent, en effet, une différence de nature. A l'appui de sa démonstration, il a évoqué la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'Assemblée de Corse, qui, insistant sur la nécessité de respecter de la même façon le principe de parité dans des assemblées similaires, a comparé l'Assemblée de Corse aux conseils régionaux à travers l'analyse de leurs compétences, de leur statut et de leur organisation respectifs. Transposant ce raisonnement, **M. Jacques Bourdon** a estimé que les nouvelles assemblées prévues dans le projet de réforme territoriale s'apparentaient « à 90 % », aux conseils régionaux actuels. Il a souligné, *a contrario*, la différence de nature qui sépare le mandat de conseiller municipal dans une petite commune et celui de conseiller régional.

Puis il a insisté sur la « brutalité » du mode de scrutin uninominal à un tour retenu par le projet de loi, craignant qu'il ne se traduise par une remise en cause de la légitimité de certains élus, liée aux conditions de leur désignation.

Il s'est déclaré assez réservé à l'égard du mode de scrutin mixte retenu par le projet de loi, majoritaire pour l'essentiel, mais doublé d'une dose significative de représentation proportionnelle, dont le Gouvernement veut voir un précédent dans le système défendu dans une proposition de loi déposée par Léon Blum le 8 février 1926, puis par le député socialiste Étienne Weill-Raynal sous la IV<sup>ème</sup> République.

Il a estimé que le dispositif proposé ne présentait pas les mêmes garanties de clarté que le système électoral qui s'applique en Allemagne pour les élections législatives, depuis 1949, et dans lequel l'électeur émet deux votes sur un même bulletin : l'un pour un candidat et l'autre pour un parti.

Il a souligné que, dans le système allemand, tous les suffrages étaient pris en compte tandis que le dispositif prévu par le projet de loi soumis au Parlement français ne prenait pas également en compte tous les suffrages exprimés. Il a rappelé que, dans le système proposé, ne seraient prises en compte ni les voix qui se seront portées sur un candidat qui aura effectivement été élu, ni les voix obtenues par un candidat non élu mais qui ne se serait pas préalablement rattaché à la liste d'un parti. Il a d'ailleurs relevé que, d'après les informations disponibles, le Conseil d'Etat aurait considéré que ce dispositif ne respectait pas l'égalité des suffrages.

**Mme Michèle André, présidente**, s'est demandé si le Gouvernement avait bien mesuré toutes les conséquences du scrutin envisagé.

**M. Jacques Bourdon** a ensuite douté de l'efficacité de ce système électoral à l'échelon régional en évoquant les difficultés liées, pour les « têtes de liste » départementales, à la nécessité de se rattacher à une liste régionale.

**Mme Michèle André, présidente**, a remarqué que le Gouvernement semblait aussi se référer à un système électoral italien mis en place sous le gouvernement Ciampi.

Puis **M. Jacques Bourdon** a indiqué que la mise en œuvre du projet pourrait se traduire par l'apparition de deux catégories différentes d'élus, certains étant « bien élus », au scrutin uninominal, et bien identifiés par la population dans les cantons, d'autres risquant d'être considérés comme moins légitimes, car élus au scrutin de liste sur la base des suffrages recueillis par les candidats malheureux du scrutin uninominal.

**Mme Michèle André, présidente**, a alors rappelé que le comité Balladur s'était prononcé en faveur d'un dispositif différent. Elle a demandé s'il n'aurait pas été possible d'envisager des modes de scrutin différents pour les zones urbaines les plus peuplées, qui auraient pu relever d'un scrutin de liste à la proportionnelle, et pour les cantons ruraux, qui auraient relevé du scrutin uninominal, à l'image de ce qui se pratique pour les élections sénatoriales dans lesquelles on distingue les départements où l'élection se fait au scrutin majoritaire et ceux où est organisé un scrutin de liste.

**M. Jacques Bourdon** a répondu qu'une telle solution nécessiterait un redécoupage cantonal aboutissant à créer des espaces urbains d'un seul tenant où pourraient être élus des conseillers territoriaux au scrutin de liste, alors que le scrutin uninominal serait utilisé en zone rurale, l'ensemble devant pouvoir être justifié par des considérations démographiques.

Abordant un autre aspect de la réforme, il a souligné que, du fait de son mode d'élection, le conseiller territorial continuerait d'assurer la représentation des territoires, conformément à la vocation actuelle du conseiller général, consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais que la réforme ne traduirait pas l'abandon de la représentation démographique qui prévalait jusqu'alors dans les scrutins régionaux. Tout en rappelant qu'aucune norme constitutionnelle n'exigeait le maintien de cette configuration, il a toutefois observé que le projet de loi remettait en cause une répartition sur laquelle se fondait traditionnellement l'équilibre de la représentation territoriale et démographique de la France.

A ce titre, il a estimé que le dispositif prévu par le projet de loi risquait, contrairement à l'idée reçue, d'aboutir à une « départementalisation » des régions qui perdront la vision d'ensemble du territoire régional.

**Mme Michèle André, présidente**, a ajouté que cette évolution avait même pu être qualifiée de « cantonalisation ». Puis elle s'est demandé si le projet de loi ne bouleversait pas les institutions locales sans pour autant imaginer des solutions innovantes de remplacement

**M. Jacques Bourdon** a alors noté qu'il n'était pas en soi contraire à la Constitution de faire évoluer le système territorial, mais a souligné les deux éléments essentiels susceptibles de soulever un problème au regard de la conformité à la Constitution : l'atteinte au principe de parité, inscrit à l'article premier, et le principe de l'égalité du suffrage, garanti par l'article 3.

**Mme Michèle André, présidente**, a relevé que l'appréciation du Conseil constitutionnel ne pourrait malheureusement être connue qu'après l'adoption de la réforme territoriale par le Parlement.

**M. Jacques Bourdon** a rappelé que le scrutin uninominal à un tour pour les élections législatives, inspiré du système électoral britannique, avait été envisagé au début de la V<sup>ème</sup> République mais refusé par le général De Gaulle au motif qu'il ne s'inscrivait pas dans les traditions françaises.

Il a craint que la brutalité de ce mode de scrutin ne se traduise par la remise en cause de la légitimité de certains élus locaux en cours de mandat et ne compromette la stabilité des institutions locales.

Puis, prolongeant une interrogation de **Mme Michèle André, présidente**, qui évoquait le principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, **M. Jacques Bourdon** s'est interrogé sur les marges de manœuvre d'un président de conseil régional dans l'hypothèse où il serait confronté à plusieurs présidents de conseils généraux non issus de la même majorité. Il s'est inquiété des blocages qui pourraient résulter de l'organisation concomitante des sessions départementales et régionales, qui pourraient compromettre l'autonomie respective de ces deux collectivités.

**M. Jacques Bourdon** a précisé que, contrairement aux analyses les plus répandues, il considérait que le projet de loi se traduirait plutôt par un affaiblissement des conseils régionaux.

**Mme Michèle André, présidente**, a estimé que le déclin des départements résulterait surtout de l'affaiblissement de leurs ressources financières propres, inscrit dans le projet de loi de finances.

Sur ce sujet, **M. Jacques Bourdon** a rappelé que l'article 72-2 de la Constitution disposait que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales devaient représenter une part déterminante de leurs ressources et que cette proportion minimale avait été précisée par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 par référence au niveau constaté en 2003.

**Mme Michèle André, présidente**, s'est interrogée sur les difficultés pratiques que risquait de soulever la conciliation du projet de loi avec les dispositions de la loi du 31 janvier 2007 qui garantit la parité dans les exécutifs régionaux.

**M. Jacques Bourdon** a évoqué à son tour la difficulté, pour les élus, de participer à la fois aux conseils régionaux et départementaux, particulièrement dès lors qu'ils y exerceraient des fonctions exécutives, et a insisté sur le coût engendré par les déplacements réguliers des élus des capitales régionales aux capitales départementales.

Il a également évoqué les difficultés qui pourraient naître du découpage cantonal notant que si les frontières communales seraient respectées dans les communes de moins de 3 500 habitants, la limite cantonale pourrait en revanche, en milieu urbain, passer au milieu d'une ville d'une façon qui paraîtrait arbitraire aux citoyens.

**Mme Michèle André, présidente**, a cité, à titre d'illustration, une ville du Nord de la France coupée en deux par le découpage cantonal, tout en relevant qu'un tel phénomène s'observe fréquemment dans le découpage des circonscriptions législatives.

Elle s'est ensuite interrogée sur la pertinence de la référence faite par le Gouvernement au système électoral défendu par le député socialiste Étienne Weill-Raynal. Elle a demandé quelles étaient les solutions qui permettraient de préserver la parité.

**M. Jacques Bourdon** a indiqué que le scrutin de liste, proportionnel ou majoritaire, était le mieux adapté à la préservation de la parité.

Par ailleurs, il s'est interrogé sur le bien-fondé de l'institution d'élus – les conseillers territoriaux – dont certains auraient vocation à siéger dans deux assemblées locales différentes : évoquant la régularité juridique de cette innovation, il s'est demandé dans quelle mesure ce cumul pouvait poser un problème au regard

du principe de l'autonomie de ces assemblées, en ajoutant que ce mandat considéré comme unique posait également des difficultés en matière de cumul des mandats et de représentation des collectivités respectives.

**Mme Michèle André, présidente**, a estimé que si le Gouvernement avait affirmé qu'il s'agissait bien d'un mandat unique, la mise en œuvre de la réforme soulèverait inévitablement des difficultés pratiques.

**Mme Brigitte Bout** s'est demandé si les effets négatifs du nouveau mode de scrutin sur la parité ne pourraient pas évoluer avec le temps.

**Mme Michèle André, présidente**, a évoqué la possibilité d'aggraver les sanctions à l'égard des partis qui ne respecteraient pas le principe de parité, se demandant s'il serait possible d'aller jusqu'à la suppression de leur financement public.

**M. Jacques Bourdon** a noté qu'il avait toujours été difficile de sanctionner les partis politiques, estimant qu'il serait juridiquement plus adéquat d'ériger le respect de la parité en condition de l'attribution des financements publics.

**Mme Michèle André, présidente**, a enfin regretté qu'au moment où des États comme l'Égypte prennent des mesures permettant de faire progresser la parité en politique, la France puisse se singulariser par une régression dans ce domaine.

**Audition de M. Bertrand Mathieu,  
professeur à l'Université de Paris I, directeur du Centre de recherche en  
droit constitutionnel (CRDC), président de l'Association française de  
droit constitutionnel**

*(10 février 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente**, a souhaité que le professeur Bertrand Mathieu éclaire les membres de la délégation sur deux points.

Elle l'a interrogé, tout d'abord, sur la conformité à la Constitution du dispositif électoral prévu par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, et notamment sur la conformité aux dispositions de l'article premier, pour garantir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

Puis elle a souhaité savoir sur quels leviers on pouvait s'appuyer, en fonction des divers modes de scrutin possibles, pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux locaux.

**M. Bertrand Mathieu** a d'abord exposé les grandes lignes du mode de scrutin actuellement proposé par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux, rappelant que le projet de loi prévoyait une élection au scrutin uninominal majoritaire à un tour pour 80 % des conseillers territoriaux, les 20 % restants étant élus au scrutin de liste, la répartition des sièges étant effectuée à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Il a ensuite rappelé que le même texte prévoyait l'extension du scrutin de liste proportionnel, aujourd'hui appliqué aux communes de plus de 3 500 habitants, à celles dont la population est comprise entre 500 et 3 499 habitants.

Il a souligné que le choix du mode de scrutin mixte avait pour objet, aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi, de « *garantir l'ancrage territorial des élus et la proximité avec la population* » par l'adoption d'un scrutin majoritaire, tout en permettant de « *ne pas effacer les acquis du scrutin proportionnel qui favorise la parité et la représentation des différentes sensibilités politiques* ». Il a ainsi estimé que les auteurs du projet avaient souhaité permettre l'établissement de majorités claires, tout en garantissant un ancrage de proximité du conseiller territorial.

Il a terminé ces propos liminaires en observant que la prise en compte de l'objectif constitutionnel de parité ne concernerait que l'élection des conseillers territoriaux élus au scrutin proportionnel, bien qu'il soit prévu que le candidat titulaire et le candidat suppléant soient de sexe différent pour le scrutin uninominal majoritaire à un tour.

Il a estimé que le mode de scrutin retenu par le projet de loi devait être apprécié au regard de trois exigences constitutionnelles : l'existence de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République relatifs au mode de scrutin ; les dispositions de l'article 4 de la Constitution relatives à la participation équitable des partis et des groupements politiques à la vie démocratique de la Nation et l'objectif d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives posé par l'article premier de la Constitution, ajoutant que l'article 4 prévoyait que les partis contribuent à la mise en œuvre de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

Avant de développer la question centrale de la conformité à l'objectif de « parité », il a souhaité écarter deux objections susceptibles d'être soulevées à l'encontre du dispositif.

Evoquant, pour commencer, la question de la non-conformité du scrutin majoritaire à un tour à un principe fondamental reconnu par les lois de la République, soulevée, notamment, par le constitutionnaliste Guy Carcassonne dans un article publié le 10 novembre 2009 dans le journal « *Libération* », il a considéré que l'absence de recours au mode de scrutin majoritaire à un tour dans l'histoire constitutionnelle de la République ne suffisait pas à caractériser l'existence d'un tel principe fondamental, s'appuyant pour conforter sa position sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle « *la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution, qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens de l'alinéa 1er du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946* » (décision 2008 573 DC).

S'agissant, d'autre part, de la conformité du mode de scrutin à l'article 4 de la Constitution, en vertu duquel « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* », il a considéré que la part laissée au scrutin proportionnel suffisait à assurer le respect de l'objectif énoncé, sauf à considérer que cette disposition imposait un mode de scrutin proportionnel pour toutes les élections.

Abordant ensuite la question spécifique de l'objectif de « parité », énoncé à l'article premier de la Constitution, selon lequel « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* », il a insisté sur le fait que, au regard de la jurisprudence pertinente du Conseil constitutionnel, cet article n'ouvrait qu'une faculté au législateur, et non une obligation. Il a, en effet, estimé que le léger infléchissement opéré par les juges constitutionnels dans la décision 2003-468 DC n'avait été que provisoire, une décision ultérieure (2003-475 DC) ayant réaffirmé le caractère facultatif, et non contraignant, à l'égard du législateur, de l'objectif de parité.

Il a ensuite rappelé que la jurisprudence constitutionnelle autorisait le législateur, en ce domaine, à adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif soit un caractère contraignant (décision 2000-429 DC). Il a précisé, par ailleurs, que l'objectif de renforcement de l'égalité ne pouvait être apprécié seul, mais devait être concilié avec « *les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'a pas entendu déroger* » (décision

2000-429 DC), de telle sorte que seules les dispositions « *manifestement disproportionnées* » au regard de l'objectif de parité étaient susceptibles d'être invalidées.

Il a conclu cette première partie de l'analyse de la jurisprudence en insistant sur la libre compétence du législateur pour fixer le régime électoral des assemblées, résultant de l'article 34 de la Constitution, dont il découle que l'objectif de parité ne peut pas, par lui-même, interdire au législateur de choisir un mode de scrutin.

Il a estimé, en conséquence, que le mode de scrutin retenu par le projet de loi ne paraissait pas contraire aux exigences de l'article premier de la Constitution, mais pouvait éventuellement être contesté au titre du non-respect des exigences de l'article 4, alinéa 2 de la Constitution.

Sur le premier point, il a estimé que les dispositions favorisant une exigence de parité ne constituaient pas une exigence constitutionnelle mais un objectif constitutionnel. Il a ajouté que, même si le nouveau mode de scrutin pouvait avoir pour effet induit de réduire la parité pour les élections aux conseils régionaux, ces possibles effets de la loi devaient être considérés de manière globale, l'extension du scrutin de liste pour les élections municipales aux communes comprenant entre 500 et 3 500 habitants favorisant la parité.

Sur le second point, il a estimé que le dispositif n'était pas assez incitatif s'agissant de la part uninominale de ce scrutin, considérant que, à partir du moment où le législateur poursuivait un objectif de renforcement de l'égalité entre les hommes et les femmes, le dispositif retenu devait être en adéquation avec cet objectif. Il a ajouté que la constitutionnalité de cette disposition ne pourrait alors être contestée que sur la base d'un caractère insuffisamment incitatif à l'égard des partis politiques qui, conformément à l'article 4 de la Constitution, doivent contribuer à la mise en œuvre du principe de parité énoncé au second alinéa de l'article premier.

Il a conclu son intervention en exprimant toutes réserves sur une possible incompatibilité du dispositif avec les exigences constitutionnelles de « parité », qu'il n'estime que potentielle.

**Mme Gisèle Gautier** a demandé si une modification de la répartition des sièges entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel, au profit de ce dernier, ne serait pas de nature à mieux prendre en compte les exigences de l'article premier de la Constitution.

Tout en convenant que cette modification aurait un effet positif sur la parité, **M. Bertrand Mathieu** a estimé qu'un recours exclusif au scrutin majoritaire à un tour n'aurait pas pour autant été contraire à la Constitution. Il a estimé que, au vu de la jurisprudence constitutionnelle, il conviendrait plutôt de s'orienter vers un dispositif de sanctions pécuniaires applicables aux partis politiques qui ne respecteraient pas la parité des sexes en matière de présentation des candidats aux élections locales.

Puis, interrogé par **Mme Catherine Procaccia** sur l'extension aux conseillers territoriaux d'un dispositif de suppléance de sexe opposé aujourd'hui

applicable à quelque 3 000 conseillers généraux, **M. Bertrand Mathieu** a estimé que, vraisemblablement, les hommes seraient, en pratique, majoritairement titulaires et les femmes suppléantes, et que le dispositif risquait de n'avoir, en pratique, qu'une faible portée.

**Mme Michèle André, présidente**, a noté que le nombre de conseillers généraux titulaires remplacés par le suppléant de sexe opposé se chiffrait à quelques unités. Puis elle a souligné que le projet de loi aurait pour effet de diminuer fortement la proportion de femmes dans les conseils régionaux.

Elle s'est interrogée sur les difficultés pratiques que risquait, dans ces conditions, de soulever la conciliation du projet de loi avec les dispositions de la loi du 31 janvier 2007 qui garantit la parité dans les exécutifs régionaux, **Mme Gisèle Gautier** déclarant partager cette interrogation.

**M. Bertrand Mathieu** a indiqué que la participation quasi automatique des élues à l'exécutif régional qui pourrait en résulter soulèverait effectivement une difficulté politique. Sur le plan juridique, il a fait observer que cette discordance soulevait un problème de compatibilité entre deux textes de valeur législative mais pas un problème de conformité à la Constitution.

Rappelant que le projet de loi prévoyait l'extension du scrutin de liste proportionnel, aujourd'hui appliqué aux communes de plus de 3 500 habitants, à celles dont la population est comprise entre 500 et 3 499 habitants, **Mme Jacqueline Panis** a estimé qu'il conviendrait de relever le seuil d'application minimum à 1 000 ou 1 500 habitants, pour des raisons démographiques et pratiques.

**M. Bertrand Mathieu** a constaté que, en l'absence de tout dispositif incitatif, la proportion de femmes avait progressé dans les conseils municipaux des petites communes lors des dernières élections. Il s'est demandé si le seuil de 1 000 habitants ne serait toutefois pas plus adéquat que celui de 500 habitants pour l'extension du scrutin de liste.

**Mme Michèle André, présidente**, a remarqué que la proportion de femmes avait progressé dans les communes de moins de 500 habitants, ce qui reflète sans doute un moindre engagement des hommes dans la vie politique locale.

En réponse à **M. Bertrand Mathieu** qui observait que les partis politiques jouaient un rôle moindre dans ce type d'élection, **Mme Michèle André, présidente**, a estimé que le clivage entre droite et gauche ressurgissait inéluctablement au niveau des intercommunalités.

**M. Bertrand Mathieu** a insisté sur l'intérêt des contraintes financières imposées aux partis, estimant que les pénalités qui leur sont infligées comportaient aussi une valeur symbolique négative. A ce titre, il a estimé qu'elles devraient être intégrées dans la loi.

**Mme Michèle André, présidente**, a cependant observé que les sanctions financières n'avaient pas, jusqu'à présent, beaucoup affecté les partis politiques et infléchi leurs comportements. Elle a également noté que ces sanctions s'appliquaient

en considération de la proportion des candidates présentées et non des candidates élues.

**M. Bertrand Mathieu** a alors considéré qu'instituer des pénalités en fonction du nombre d'élues reviendrait à en faire reposer la responsabilité sur l'électeur, ce qui serait contraire au principe démocratique de liberté du suffrage.

A **Mme Gisèle Gautier** qui se demandait dans quelle mesure on pourrait envisager l'inéligibilité des candidats dont les partis ne respecteraient pas l'objectif de parité dans la présentation de leurs candidats, **M. Bertrand Mathieu** a répondu qu'une telle sanction entrerait en conflit avec d'autres objectifs constitutionnels et serait vraisemblablement, à ce titre, censurée.

**M. Yannick Bodin** a souhaité faire part aux membres de la délégation de son expérience de terrain s'agissant, en particulier, de la présence des femmes élues dans les petites communes de son département de Seine-et-Marne.

Soulignant la forte proportion de femmes maires dans ce département à forte dominante rurale, il a estimé que les femmes tendaient à s'engager dans la vie politique locale à un moment de leur vie où elles étaient libérées d'un certain nombre d'obligations familiales.

Il a estimé que la présence accrue de femmes au sein des conseils municipaux aurait nécessairement un impact sur les élections nationales, en particulier sénatoriales.

A cet égard, il a rappelé l'effet incitatif qu'avait produit l'abaissement du seuil d'application du scrutin proportionnel aux élections sénatoriales en 2004.

Soulignant les limites de la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, M. Yannick Bodin a estimé que la disposition qui imposait aux titulaires de prendre un « remplaçant » de l'autre sexe, n'aurait, en pratique, qu'un impact limité. Ayant interrogé la Direction générale des collectivités locales et l'Assemblée des départements de France à ce sujet, il a indiqué n'avoir pu obtenir de réponse chiffrée.

Il a reconnu, par ailleurs, être très pessimiste quant à l'avenir des cantons, dont le sort est soumis à la finalisation de la carte de l'intercommunalité et au nouveau découpage des circonscriptions électorales, et que le nouveau mode de scrutin du conseiller territorial vient encore fragiliser.

Enfin, il s'est demandé pourquoi l'expression « la loi favorise... » qui traduit bien, dans l'usage concret, une obligation, pourrait, en langage constitutionnel, renvoyer, suivant les cas, à une obligation ou à une faculté.

**Mme Catherine Procaccia** a rappelé qu'en droit du travail l'indicatif présent équivalait à un impératif. Elle s'est demandé pourquoi il n'en était pas de même en droit constitutionnel.

**M. Bertrand Mathieu** a souligné qu'il n'y avait pas d'interprétation uniforme de l'indicatif présent en droit constitutionnel, citant à titre d'exemple l'article 13 de la Constitution : « *Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres* » qui n'emporte, pour celui-ci aucune obligation de signer. Il a rappelé que l'argument selon lequel l'indicatif présent valait, dans la Constitution, impératif, utilisé lors de l'épisode de refus de signature des ordonnances par le Président de la République avait été implicitement rejeté par le Conseil constitutionnel.

Faisant ensuite référence, pour illustrer son raisonnement, au préambule de la Constitution selon lequel « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* », il a ajouté que, à supposer même que l'indicatif ait valeur impérative, il s'agissait essentiellement de prendre en compte un objectif de valeur constitutionnelle : en matière de parité politique, ce but à atteindre n'empêche pas le libre choix du mode de scrutin par le législateur.

**M. Yannick Bodin** a souligné que le mode de scrutin envisagé pour l'élection des conseillers territoriaux constituait une régression en matière de parité par rapport à la situation actuelle.

**M. Bertrand Mathieu** lui a répondu que le bloc de constitutionnalité ne comportait pas d'effet de « cliquet » interdisant toute forme de retour en arrière ; par analogie, il a rappelé qu'il n'était pas contraire à la Constitution de faciliter les conditions de licenciement, à condition que le législateur ne perde pas de vue l'objectif de plein emploi.

Cependant, il a noté qu'il convenait de ne pas descendre en dessous d'un certain seuil de parité : il a estimé légitime de se demander si le projet de loi répondait à cette exigence tirée de l'article 4 de la Constitution, en l'absence de système incitatif à la parité entre les sexes pour l'élection des 80 % de sièges de conseillers territoriaux pourvus au scrutin uninominal à un tour.

**Mme Michèle André, présidente**, a estimé que, avec le mode de scrutin envisagé pour les conseillers territoriaux, on ne pouvait dire que la loi « favorisait moins » l'égal accès des femmes, mais plutôt qu'elle le « défavorisait ».

**Mme Catherine Procaccia** s'est montrée réservée à propos de la remarque selon laquelle, globalement, les dispositions du projet de loi favorisant la place des femmes dans les scrutins municipaux compenseraient celles qui les feront régresser dans les conseils territoriaux. Puis, dans l'hypothèse où il serait adopté, elle s'est demandé s'il serait possible de contester le mode de scrutin retenu pour les conseillers territoriaux au vu des résultats des élections de 2014.

**M. Bertrand Mathieu** a précisé qu'en aucun cas son raisonnement ne comportait une telle idée de « compensation », mais qu'il se limitait à prendre en compte les éléments favorables à la parité contenus dans le dispositif du projet de loi. Puis il a estimé difficile, mais pas inenvisageable, de contester la conformité à la Constitution au vu du résultat des élections de 2014, d'une part, en raison de son caractère incitatif en matière de parité politique et, en second lieu, parce qu'il

convient de prendre en compte le changement des circonstances dans l'appréciation de la conformité de la loi.

**Mme Michèle André, présidente**, a alors évoqué la suggestion faite notamment par MM. Jean-Louis Masson et Charles Gautier selon laquelle il conviendrait de mettre en place un dispositif électoral comportant deux candidats de sexe opposé par canton, l'électeur élisant un « binôme », **M. Yannick Bodin** ajoutant que cette solution impliquerait de fusionner certains cantons. **Mme Catherine Procaccia** a envisagé, à son tour, une obligation pour les partis de présenter, au niveau par exemple du département, un nombre égal de candidats et de candidates.

**M. Bertrand Mathieu** a estimé, *a priori*, qu'aucun obstacle constitutionnel ne s'opposait à un tel dispositif, **M. Yannick Bodin** soulignant toutefois la nécessité de préserver la liberté de présentation de candidats indépendants.

**Mme Jacqueline Panis** a indiqué qu'une telle idée apportait une solution au problème du remplaçant de sexe opposé.

**Mme Michèle André, présidente**, convenant qu'elle avait, dans un premier temps, incliné à une certaine réserve à l'égard de cette solution qui présente un caractère inédit, a ensuite estimé souhaitable, à la réflexion, d'approfondir cette piste.

Rappelant ensuite que le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, présidé par M. Edouard Balladur, avait proposé d'instaurer un scrutin de liste en zone urbaine et un scrutin uninominal en zone rurale, elle s'est interrogée sur la conformité de ce dispositif à la norme constitutionnelle.

Après avoir fait observer que le mode de scrutin sénatorial comportait aussi une dualité des modes de scrutin, **M. Bertrand Mathieu** a estimé qu'aucun obstacle constitutionnel ne s'opposait à ce type de dualité et que cette solution pouvait donc être envisagée.

**Mme Marie-Thérèse Bruguière** s'est interrogée sur les conditions d'application d'un tel dispositif qui place sur un même plan des élus au scrutin de liste et d'autres au scrutin uninominal.

**M. Bertrand Mathieu** a fait observer que la jurisprudence du Conseil constitutionnel nécessite d'identifier clairement les circonscriptions qui relèveraient du rural ou de l'urbain. Il a conclu son propos en rappelant que la contrainte constitutionnelle qui s'exerce sur le choix des modes de scrutin est limitée et que celui-ci relève donc essentiellement d'un choix politique



**Audition de M. Guy Carcassonne,  
professeur de droit public à l'Université de Paris Ouest - Nanterre**

*(18 février 2010)*

Présidence de **Mme Jacqueline Panis, première vice-présidente**

**Mme Jacqueline Panis, présidente**, a demandé au professeur Carcassonne d'exposer à la délégation son analyse sur la conformité du mode de scrutin envisagé par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux aux exigences constitutionnelles et notamment à celles de l'article premier relatives à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Elle lui a, en outre, demandé, quels leviers juridiques pourraient être utilisés pour favoriser la parité.

**M. Guy Carcassonne** a indiqué qu'il était fortement tenté de répondre négativement à la première question pour plusieurs raisons.

Il s'est tout d'abord demandé dans quelle mesure le principe même de la création des conseillers territoriaux était admissible au regard des dispositions de l'article 72 de la Constitution qui prévoit que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, dès lors que les départements et les régions ne disposeraient plus d'élus qui leur soient propres. Il a jugé discutable la « schizophrénie » dont seraient menacés des conseillers territoriaux qui devraient tantôt défendre les intérêts du département et tantôt ceux de la région. Il a estimé que cette situation ne saurait se réduire aux formes actuelles, au demeurant critiquables, de cumul des mandats car celles-ci résultent du choix de l'électeur alors que le cumul des fonctions chez les conseillers territoriaux serait institué par les dispositions mêmes de la loi.

Evoquant ensuite le mode de scrutin retenu, il a estimé que sa « mixité », qui aboutira à l'élection d'une partie des conseillers territoriaux au scrutin uninominal et de l'autre au scrutin de liste proportionnel, ne soulevait en elle-même aucune difficulté, relevant au passage que l'élection des sénateurs faisait elle-même appel à deux modes de scrutin distincts. En revanche, il s'est déclaré très dubitatif sur la conformité à la Constitution du scrutin majoritaire à un tour, qu'il a jugé contraire à un principe fondamental de la République. Il a relevé que celui-ci n'avait jamais été utilisé dans l'histoire de France et que, lorsque le parlement avait débattu à deux reprises du scrutin majoritaire sous la III<sup>ème</sup> République, les travaux préparatoires montraient l'hostilité des parlementaires à un mode de scrutin qui autorise des élections « minoritaires », autrement dit, qui peut aboutir à l'élection d'un candidat qui n'aurait recueilli qu'une proportion minoritaire des suffrages.

Il a jugé raisonnable, dans ces conditions, de considérer qu'il existait un principe fondamental de la République imposant deux tours pour le scrutin majoritaire.

Evoquant le recours au mode de scrutin à un tour au Royaume-Uni et aux États-Unis, il a rappelé que celui-ci s'inscrivait dans un contexte historique où il

avait modelé une vie politique bipartisane, et relevé qu'il faisait aujourd'hui, dans ces deux pays, l'objet d'un vif débat.

Il a abordé ensuite la question de la conformité du mode de scrutin avec l'article premier de la Constitution qui dispose que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Tout en estimant que le mode de scrutin ne favoriserait pas, dans les faits, cet égal accès, il a jugé que ce constat ne débouchait pas nécessairement sur une conclusion d'inconstitutionnalité.

Commentant la décision rendue par le Conseil constitutionnel à l'occasion de la loi de 2003 qui avait relevé le seuil à partir duquel l'élection des sénateurs s'effectuait au scrutin de liste et à la proportionnelle, il a souligné que cette réforme ne concernait qu'un nombre limité de sièges et qu'elle se limitait à faire basculer un petit nombre de départements d'un régime électoral existant vers un autre régime électoral existant, au contraire de l'élection des conseillers territoriaux, où le nouveau mode de scrutin concernait la totalité des départements et des régions. Dans ces conditions, le raisonnement du Conseil constitutionnel ne lui a paru que difficilement transposable.

Il a cependant reconnu que le Conseil constitutionnel pourrait aussi être tenté de considérer que le moindre accès des femmes aux mandats électoraux locaux ne résulterait pas des dispositions et de la loi elle-même, mais plutôt de l'attitude des partis politiques qui sélectionnent les candidats et les candidates.

Il a estimé que toute la difficulté tenait à l'interprétation que le Conseil constitutionnel donnerait au verbe « favoriser ».

Il a rappelé que le Doyen Vedel avait relevé, au moment de l'adoption de la disposition constitutionnelle relative à l'égal accès des femmes et des hommes, la diversité des sens que pouvait prendre ce verbe : donner des atouts, encourager voire réaliser l'égal accès... En l'absence de décisions antérieures, il était difficile de savoir celles que privilégierait le Conseil Constitutionnel.

**Le professeur Guy Carcassonne** a ensuite évoqué les déséquilibres démographiques auxquels risquait d'aboutir le mode de scrutin dans certaines régions comme par exemple la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, où la volonté de maintenir un nombre minimal de cantons dans un département peu peuplé comme les Alpes de Haute-Provence conduirait, si l'on veut respecter l'égalité démographique, à multiplier le nombre de cantons dans un département très peuplé comme les Bouches-du-Rhône.

Il a précisé à **M. Yannick Bodin** qu'il n'y avait aucun inconvénient aujourd'hui à ce que deux départements élisent leurs conseillers généraux sur des bases démographique différentes dès lors qu'il n'y avait pas d'endroit où leurs poids respectifs se mesurent, mais qu'il en irait tout autrement dès lors que les conseillers territoriaux des différents départements se retrouveraient à siéger dans un même conseil régional.

Évoquant pour finir les 20 % de sièges qui seront pourvus au scrutin de liste à la proportionnelle, **M. Guy Carcassonne** a jugé paradoxal que les candidats inscrits sur ces listes puissent être élus sans qu'aucun bulletin de vote se soit porté sur leur nom.

Il a cependant estimé qu'il était facile de remédier à cet inconvénient en précisant, contrairement au projet de loi actuel, que le bulletin de vote comporterait au recto le nom du candidat au scrutin majoritaire uninominal et au verso la liste départementale à laquelle il déclare se rattacher.

**Mme Jacqueline Chevé** a demandé dans quelle mesure ce dispositif ne poserait cependant pas des difficultés au regard des candidats indépendants qui ne se rattachent à aucune liste départementale.

**M. Guy Carcassonne** est convenu que, dès lors que ces candidats ne seraient pas élus, les voix qui se seraient portées sur eux ne bénéficieraient pas contrairement aux autres d'une seconde possibilité d'être prises en compte.

Enfin, il s'est demandé dans quelle mesure le dispositif envisagé satisfaisait aux exigences d'intelligibilité de la loi, exigences qu'il a jugées particulièrement nécessaires dans le cas d'une loi électorale.

En conclusion, **M. Guy Carcassonne** a indiqué que, compte tenu des inconvénients substantiels du mode de scrutin des conseillers territoriaux, il lui paraissait difficile de lui apporter de véritables améliorations. Il s'est déclaré sceptique quant aux objectifs de cette réforme, considérant que la division par deux du nombre des élus des départements et des régions ne présentait pas, en elle-même, beaucoup de sens, et risquait d'entraîner des conséquences négatives pour la parité et pour la diversité.

Revenant sur le scrutin uninominal à un tour, il a rappelé que son application à l'élection présidentielle aurait eu pour effet de permettre l'élection de François Mitterrand en 1981, de Valéry Giscard d'Estaing en 1988 et de Lionel Jospin en 1995, à supposer que le choix de ce mode de scrutin ait été sans effet sur les candidatures.

Il a estimé que le scrutin majoritaire à un tour était intrinsèquement anti-démocratique, et qu'il constituait une aberration dans un pays qui n'était pas ancré dans une forte tradition de bipartisme.

**Mme Jacqueline Panis, présidente**, a observé que, du point de vue de la délégation, le constat essentiel qui ressortait des propos de l'intervenant était que le mode de scrutin envisagé pour les conseillers territoriaux était défavorable à la parité entre les sexes. Elle lui a ensuite demandé des précisions sur les difficultés que soulèverait le fait qu'un élu unique, le conseiller territorial, serait appelé à siéger à la fois au conseil général et au conseil régional.

**M. Guy Carcassonne** a jugé que la création du conseiller territorial siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional introduirait le conflit d'intérêt au cœur de l'exercice de ses fonctions, Mme Jacqueline Chevé illustrant ce propos en

prenant un exemple concret de délibération en matière de gestion des infrastructures routières.

**Mme Jacqueline Panis, présidente**, s'est toutefois demandé si la nouvelle répartition des compétences, inscrite dans la réforme territoriale, n'était pas de nature à minimiser ces risques.

**M. Yannick Bodin** s'est, à son tour, inquiété de l'ampleur des conflits d'intérêt, voire des tentations clientélistes, que risquait de susciter cette confusion des mandats régionaux et départementaux. Il s'est demandé dans quelle mesure les conseillers territoriaux pourraient, lorsqu'ils auraient à statuer en conseil régional sur l'implantation des lycées, faire abstraction des intérêts de leur département d'origine.

**Mme Jacqueline Panis, présidente**, a rappelé que le conseiller territorial aurait vocation à intervenir sur l'ensemble du périmètre géographique régional et qu'à l'heure actuelle, le conseiller régional était d'ores et déjà conduit à articuler les interventions des départements et de la région.

**M. Guy Carcassonne** a observé que, juridiquement, le conseiller régional était, à l'heure actuelle, exclusivement en charge des intérêts régionaux. Il s'est ensuite demandé comment le conseiller territorial pourrait tour à tour représenter de façon satisfaisante à la fois le département et la région.

Par ailleurs, il s'est interrogé sur le « masochisme » dont devaient faire preuve les députés pour adopter une réforme qui, du fait de la proximité des nouveaux cantons avec leurs propres circonscriptions électorales, était de nature à leur susciter de redoutables concurrents potentiels pour les prochaines élections législatives.

**Mme Muguette Dini** a alors interrogé l'intervenant sur les dispositions qui pourraient réellement favoriser la parité, en rappelant, par ailleurs, qu'elle s'était montrée favorable, lors de la discussion de la révision constitutionnelle, à ce que celle-ci ne se limite pas à favoriser la parité, mais qu'elle la rende obligatoire.

**M. Guy Carcassonne** a fait observer que l'introduction, dans la Constitution, du verbe « assure », plutôt que « favorise » l'égal accès des hommes et des femmes, aurait conduit à remettre en cause la plupart des modes de scrutin et à poser le délicat problème de la parité pour l'élection présidentielle. S'agissant des leviers d'action en faveur de la parité, il a ensuite évoqué la possibilité d'aménager les modalités de suppléance des mandats, d'imposer que les listes proportionnelles comportent alternativement des candidats de sexe opposé et d'élargir le champ des sanctions financières.

En réponse à **Mme Muguette Dini** et à **Mme Jacqueline Chevé** qui ont observé que ces pénalités s'étaient avérées peu efficaces, **M. Guy Carcassonne** a suggéré, pour les rendre plus dissuasives, que le montant des pénalités imposées aux partis politiques ne respectant pas l'exigence de parité soit reversé aux partis « vertueux » dans ce domaine. **Mme Jacqueline Panis, présidente**, a exprimé son intérêt pour cette idée en observant qu'à la base, ce sont les partis politiques qui doivent favoriser la parité entre les sexes.

**Mme Mugnette Dini** a alors rappelé qu'elle avait suggéré de recourir à un mécanisme de bulletin mixte, comportant un homme et une femme, l'électeur devant rayer le nom d'un candidat qui devient alors suppléant, en faisant référence à sa proposition de loi n° 153 (2005-2006) visant à renforcer la parité dans les élections municipales, cantonales, législatives, sénatoriales et dans les exécutifs locaux et établissements publics de coopération intercommunale. Elle a précisé que, dans le cadre d'un scrutin de liste majoritaire, chaque liste pourrait ainsi être composée de deux candidats de sexes différents, sans adjonction de noms mais avec obligation de suppression d'un des deux candidats : celui dont le nom serait conservé sur le plus grand nombre de bulletins serait désigné titulaire, et l'autre suppléant.

**M. Guy Carcassonne** a craint que cette modalité de vote introduise dans les scrutins un nouveau ferment de concurrence, en incitant les candidats à supplanter leur propre colistier.

**M. Yannick Bodin** s'est demandé dans quelle mesure, lorsqu'un mode de scrutin en remplace un autre, on ne peut pas constater le recul qui s'ensuit en matière de parité et l'examiner au regard de la norme constitutionnelle qui impose de favoriser l'égal accès des hommes et des femmes. Évoquant l'élargissement du mécanisme du remplacement du titulaire par le suppléant, il s'est également interrogé sur la possibilité de réduire de moitié le nombre des cantons et de prévoir, dans chacun d'entre eux, des bulletins mixtes permettant d'élire en même temps deux candidats de sexe opposé.

**M. Guy Carcassonne** a indiqué que cette suggestion ne lui inspirait, a priori, pas d'objection immédiate.

**Mme Mugnette Dini** a cependant observé qu'une difficulté surviendrait lorsqu'un territoire se composerait d'un nombre impair de cantons.

A **Mme Jacqueline Panis, présidente**, qui s'est ensuite demandé si le verbe « favoriser » pouvait signifier « atteindre un objectif », **M. Guy Carcassonne** a répondu qu'il était difficile de préjuger de l'interprétation qui serait retenue par le Conseil constitutionnel. Il a expliqué qu'il serait délicat de porter une appréciation globale sur les conséquences de la réforme car elle entraînerait sans doute un recul par rapport à la composition actuelle des conseils régionaux et un progrès par rapport à celle des conseils généraux, dont la proportion de femmes se limite à 13 %.

**Mme Mugnette Dini** a indiqué que le Gouvernement envisageait une disposition contraignant les partis à présenter, au sein d'un même département, un nombre égal d'hommes et de femmes au scrutin uninominal : à défaut d'y satisfaire, ces partis ne seraient pas admis à déposer de liste au scrutin proportionnel. Pour accroître la portée de cette mesure paritaire, elle a suggéré d'accroître la proportion des sièges élus au scrutin proportionnel qui ne concerne, dans le projet de réforme, que 20 % des conseillers territoriaux.

**M. Guy Carcassonne** a jugé l'idée intéressante, en ajoutant qu'en pratique, et même s'il ne portait que sur 20 % des sièges, c'est bien souvent le scrutin

proportionnel qui risquait de jouer un rôle déterminant pour la désignation des présidences.

**Mme Jacqueline Panis, présidente**, a remarqué qu'une telle mesure tendrait également à infléchir les comportements des partis politiques, **Mme Mugette Dini** rappelant que l'alternative qui consiste à contrebalancer l'absence des femmes par de l'argent lui paraissait, par nature, choquante.

A **M. Yannick Bodin**, séduit par l'idée de favoriser financièrement les « partis vertueux », **M. Guy Carcassonne** a précisé que l'on pourrait, pour en améliorer encore l'efficacité, répartir ce bonus pour une moitié aux partis présentant suffisamment de candidatures féminines et pour l'autre moitié à ceux qui ont une proportion satisfaisante de femmes élues.

**Mme Jacqueline Panis, présidente**, a jugé que cette suggestion méritait d'être étudiée.

**Audition de Mme Anne Levade,  
professeur de droit public à l'Université Paris Est - Créteil Val-de-Marne**

*(18 février 2010)*

Présidence de **Mme Muguette Dini**, puis de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Muguette Dini, présidente**, a interrogé Mme Anne Levade sur la conformité à la Constitution du mode de scrutin relatif à l'élection des conseillers territoriaux et sur les moyens de favoriser la parité.

**Mme Anne Levade** a indiqué qu'elle adopterait une démarche opérationnelle pour examiner les dispositions du projet de loi, souhaitant apporter des propositions utiles aux membres de la délégation.

Après avoir rappelé les deux principaux titres du projet de réforme, elle a souhaité concentrer ses propositions sur le titre I relatif à la réforme du mode de scrutin des conseillers territoriaux.

Rappelant que, en France, le scrutin proportionnel était mécaniquement mieux à même que le scrutin majoritaire de favoriser la parité, tant pour des raisons pratiques qu'en raison de l'échec des dispositifs incitatifs prévus dans le cadre du scrutin majoritaire, elle a estimé qu'on pouvait parler de régression puisque, tel que présenté dans le projet de réforme, le mode de scrutin des conseillers territoriaux était susceptible de faire passer la proportion de femmes élues de 22 % à l'heure actuelle (conseillers généraux et régionaux cumulés) à 18 % (conseillers territoriaux).

Toutefois, elle a estimé ne pas devoir en déduire le caractère inconstitutionnel du projet de réforme.

**Mme Anne Levade** a donc proposé d'exposer son argumentation en deux temps : après avoir examiné la constitutionnalité du mode de scrutin des conseillers territoriaux à l'aune de l'objectif de parité, elle a proposé aux membres de la délégation d'envisager des solutions de nature à corriger ou améliorer la mise en œuvre de cet objectif, dans le cadre du projet de réforme existant.

Concernant la compatibilité du dispositif proposé avec l'objectif de parité, elle a indiqué qu'elle développerait une argumentation en trois points permettant de conclure à l'absence d'inconstitutionnalité du dispositif au regard de l'article premier de la Constitution.

Elle a, tout d'abord, rappelé que la conception française du principe d'égalité, tel que rappelé par le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision « Quotas par sexe », du 18 novembre 1982, avait rendu nécessaire l'intervention du pouvoir constituant en 1999 puis en 2008 afin de permettre au législateur de « favoriser » l'égal accès des femmes et des hommes, objectif *a priori* incompatible avec le principe d'égalité.

Elle a ensuite insisté sur le fait qu'il s'agissait par là de formuler une « norme d'habilitation » en faveur du législateur, à qui il était « loisible », pour reprendre les termes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de décider de poursuivre l'objectif constitutionnel ainsi énoncé, sans qu'il lui soit fait obligation de le garantir ou de l'imposer.

Elle a toutefois nuancé ce propos en rappelant qu'une violation flagrante de la parité serait, en toute hypothèse, inconstitutionnelle, car contraire au principe d'égalité.

Elle a rappelé, ensuite, que la poursuite par le législateur de l'objectif de parité devait, en tout état de cause, être conciliée avec les autres règles et principes de valeur constitutionnelle, si bien qu'il ne pourrait être exclu que la poursuite d'autres objectifs ou la mise en œuvre de règles ou principes de valeur constitutionnelle aboutisse à amoindrir l'exigence de parité, sans être pour autant contraire à la Constitution.

**Mme Anne Levade** a, par ailleurs, écarté deux arguments dont elle a estimé la portée douteuse. D'une part, elle a estimé qu'il ne serait pas recevable de considérer que la régression de la parité dans le cadre de l'élection des conseillers territoriaux serait compensée par sa progression du fait de la réforme du mode de scrutin des conseils municipaux. D'autre part, elle a rejeté l'analyse qui consisterait à examiner le mode de scrutin des conseillers territoriaux, au regard de l'objectif de parité, à l'aune de celui des actuels conseillers régionaux, puisque la jurisprudence du Conseil constitutionnel indique que le législateur peut toujours modifier ou abroger des textes antérieurs et peut, en particulier, définir des règles nouvelles en supprimant des dispositions qui ne lui paraissent plus utiles.

Elle a considéré, pour résumer son propos, que l'objet principal du projet examiné n'étant pas de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes au mandat électif et que la conciliation opérée n'apparaissant pas porter à cet objectif une atteinte manifeste ou disproportionnée, le mode de scrutin des conseillers territoriaux n'était pas inconstitutionnel au regard de l'article premier, alinéa 2 de la Constitution.

Cette considération étant posée, **Mme Anne Levade** a estimé que le législateur pourrait utilement proposer d'amender le texte afin d'en corriger les effets au regard de l'exigence de parité et qu'il convenait, alors, d'envisager les solutions visant à favoriser, par voie législative, la parité dans le cadre de l'élection des conseillers territoriaux.

Parmi les trois pistes qu'elle s'est proposé d'examiner, elle a tout d'abord souhaité écarter la voie de la généralisation du scrutin de liste, solution de l'apparente facilité, mais dont elle a estimé qu'elle ne pourrait être raisonnablement soutenue, le constituant, en vertu de l'article 4, alinéa 3, n'ayant pas entendu imposer un scrutin proportionnel de liste pour toutes les élections.

Elle a ensuite examiné les possibilités de préserver l'acquis de dispositifs résultant, notamment, de la loi du 31 janvier 2007 qui étend aux exécutifs régionaux l'obligation de parité. Dès lors que le dispositif nouveau serait susceptible de faire

obstacle à leur application, elle a recommandé d'insérer dans le projet de loi des garanties identiques ou équivalentes afin que les dispositifs antérieurs ne se trouvent pas implicitement abrogés, par l'effet de la succession des lois dans le temps.

Parmi les nombreuses pistes envisageables, elle a proposé aux membres de la délégation d'en retenir deux, applicables, pour les premières, au scrutin lui-même et, pour les secondes, aux partis politiques.

Abordant tout d'abord les propositions relatives au scrutin, elle a considéré dans un premier temps qu'il ne serait pas déraisonnable de demander le relèvement du seuil des 20 % dans une proportion à déterminer.

Elle a ensuite insisté sur le fait que le système du vote unique était de nature à défavoriser plus encore la parité. A cet égard, elle a estimé que le modèle allemand combinant le double vote, d'une part, et une proportion 50/50 entre les élus uninominaux et les élus au scrutin de liste, d'autre part, pourrait être un bon référent, et qu'il permettait, en outre, une plus grande lisibilité de nature à mieux favoriser la parité.

**Mme Anne Levade** a ensuite évoqué la solution consistant à présenter une candidature en « tandem » par canton, en incitant fortement à ce que les deux candidats soient de sexe différent. Elle a cependant jugé que les obstacles tenant à l'obligation de redécouper les cantons, au caractère purement incitatif du dispositif et à la difficulté pour les partis politiques de coordonner les candidatures, faisaient apparaître cette solution comme peu raisonnable.

Elle a finalement estimé que deux propositions pouvaient raisonnablement être retenues, consistant à relever la part d'élus à la proportionnelle de liste et à inscrire des garde-fous adaptés de nature à favoriser, en tenant compte des spécificités de la mixité, la parité.

Elle a ensuite présenter ses propositions relatives aux partis politiques.

Elle a rappelé que les dispositifs existants pour les scrutins de liste apparaissaient satisfaisants au regard de l'exigence de parité, estimant que ce constat justifiait que ne soient pas recherchées de solutions spécifiques pour les 20 % de conseillers territoriaux élus suivant ce mode de scrutin. Elle a estimé, en revanche, que la solution retenue pour les 80 % de conseillers territoriaux élus au scrutin majoritaire étant peu satisfaisante, c'était en ce domaine qu'il convenait de chercher des propositions nouvelles.

**Mme Anne Levade** a rappelé que deux types de solutions existaient déjà pour ce mode de scrutin afin de favoriser l'égal accès des hommes et des femmes : l'exigence de parité du binôme candidat/suppléant, et les sanctions financières infligées aux partis ne respectant pas l'égal accès des hommes et des femmes à la candidature.

Sur le premier point, elle a estimé possible d'envisager l'exigence d'une double parité consistant à maintenir la parité candidat/suppléant combinée à l'échelle

du territoire national, à une parité des types de binômes, ceci afin de ne pas cantonner systématiquement la candidature féminine au rôle de suppléante.

Sur le second point, elle a considéré qu'il était temps de passer de la punition à l'incitation, en reprenant, notamment, la proposition de **M. Guy Carcassonne** consistant à redistribuer le crédit des pénalités financières payées par les contrevenants entre les partis qui ont respecté la parité. Elle a également proposé que les sanctions puissent prendre en compte le nombre de femmes élues et non plus seulement candidates.

Elle a enfin envisagé qu'une part du financement public ne soit versée que sous condition de parité.

Ayant remercié **Mme Anne Levade** pour ces pistes de réflexion, qu'elle a considérées comme particulièrement intéressantes, **Mme Michèle André, présidente**, a souhaité recueillir son analyse sur la proposition formulée par le sénateur Charles Gautier et le sénateur Jean-Louis Masson tendant à présenter des candidatures « en tandem » par canton.

**Mme Anne Levade** a estimé que la constitutionnalité de ce dispositif dépendait des modalités de sa mise en œuvre, la solution consistant à mettre en place un véritable scrutin binominal étant de ce point de vue la moins critiquable. Elle s'est cependant interrogée sur l'incidence globale de ce dispositif qui, conduisant à diviser par deux le nombre de cantons, ne manquerait pas d'affecter le pluralisme de l'élection.

**Mme Michèle André, présidente**, a indiqué que cette proposition d'ériger des candidatures en tandem n'était, après tout, que le prolongement de l'idée avancée par M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, qui proposait de donner un statut au suppléant. Il convenait d'aller jusqu'au bout de cette logique et de faire de ce « suppléant » un candidat et un élu à part entière.

**Mme Anne Levade** a estimé que la réduction du nombre de cantons limiterait le pluralisme politique, et que la constitution de binômes risquait de soulever des difficultés pratiques. Quant à donner un rôle aux suppléants, il reviendrait à doubler le nombre de conseillers territoriaux, ce qui n'est pas l'esprit de la réforme, et à nier l'utilité de la suppléance, sauf à prévoir qu'élus et suppléants « actifs » doivent avoir leurs propres suppléants.

**Mme Mugette Dini** a demandé à Mme Anne Levade l'appréciation qu'elle porterait sur un dispositif qui consisterait à ne permettre à un parti de présenter une liste pour le scrutin proportionnel que dans la mesure où il aurait respecté l'exigence de parité dans la présentation, à l'échelle du département, des candidatures aux sièges pourvus au scrutin uninominal.

**Mme Anne Levade** a estimé que ce dispositif pouvait constituer une excellente solution, à condition que soit préservée la liberté des partis de présenter des candidats pour la partie des sièges pourvus au scrutin majoritaire, et qu'elle se borne à l'interdiction, en cas de non-respect de la parité, de présenter des listes pour la partie des sièges pourvus à la proportionnelle.

**Mme Muguette Dini** a estimé que ce dispositif permettrait de donner une chance supplémentaire à la parité, même si les partis politiques risquaient d'envoyer les candidates dans des cantons jugés perdus d'avance.

**Mme Anne Levade** a estimé qu'il conviendrait toutefois de veiller au respect des autres exigences constitutionnelles et éviter de trop « complexifier » le dispositif.

**Mme Michèle André, présidente**, a estimé que le projet de loi reflétait les hésitations du pouvoir exécutif tiraillé entre la volonté d'assurer la représentation d'un territoire et celle d'assurer la représentation d'une population, et qui s'efforce de concilier ces deux exigences dans l'élection d'une nouvelle catégorie d'élus qui siègeront à la fois au département et à la région. Elle a souligné l'écart qui existait, aujourd'hui, entre les missions des départements, axées sur le social et la proximité, et celles de la région, orientées vers un aménagement ouvert à la dimension internationale.

**Mme Muguette Dini** a demandé dans quelle mesure un dispositif qui envisagerait des modes de scrutin distincts pour les cantons « ruraux » et les cantons « urbains » et prévoirait, pour les premiers, un scrutin uninominal et, pour les seconds, un scrutin de liste, plus favorable à la parité, serait contraire à la Constitution.

**Mme Anne Levade** a estimé qu'une distinction de cette nature n'était pas en soi inconstitutionnelle, à condition que la différenciation entre les deux catégories de cantons soit clairement établie dans la loi.

**Mme Muguette Dini** a estimé que, d'une façon générale, les hommes actuellement élus dans les cantons avaient tendance à s'en considérer comme les détenteurs naturels et ne les céderaient pas à des candidates. **Mme Michèle André, présidente**, a estimé que la proportion de femmes élues avec le mode de scrutin proposé par le Gouvernement risquait, de ce fait, de tomber en dessous des 20 % communément évoqués et de s'établir aux environs de 15 %.

**Mme Muguette Dini** a rappelé que les hommes étaient très majoritaires dans les conseils généraux actuels et que la diminution du nombre des cantons les conduirait à commencer par évincer les éventuelles candidates avant de s'affronter entre eux.

**Mme Anne Levade** a estimé que le scrutin à un tour risquait d'accentuer ces phénomènes d'éviction des femmes.

**Mme Michèle André, présidente, Mme Muguette Dini** et **Mme Jacqueline Chevé** sont convenues que, d'une façon générale, c'étaient davantage les partis politiques que le vote des électeurs qui écartaient les femmes des fonctions électives.

**Mme Anne Levade** a estimé que la limitation du cumul des mandats dans le temps, en contribuant au renouvellement des élus, permettrait de faire évoluer les

partis et progresser la parité. Elle a également ajouté qu'il s'agissait d'une formule délicate à mettre en œuvre, peu expérimentée à l'étranger et inconnue en France.

**Mme Jacqueline Chevé** et **Mme Mugnette Dini** ont estimé que la discussion du projet de loi devrait être l'occasion de réintroduire dans le débat la limitation du cumul des mandats dans le temps et dans l'espace.

**Mme Michèle André, présidente**, a estimé que le redécoupage des cantons contribuerait à relâcher les liens qui existent actuellement entre les élus et un territoire donné et pouvait constituer, de ce fait, une occasion de faire évoluer les choses.

Elle a rappelé que, d'une façon générale, les femmes étaient acquises à l'idée qu'un retour en arrière en matière de parité serait inacceptable.

**Audition publique de M. Michel Verpeaux,  
professeur à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne,  
directeur du Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC)**

*(25 février 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente**, a interrogé M. Michel Verpeaux sur la conformité à la Constitution des modes de scrutin retenus par le projet de loi n° 61 (2009-2010) relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale ainsi que sur les leviers d'amélioration de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

**M. Michel Verpeaux** a rappelé qu'il avait participé aux travaux du Comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Edouard Balladur. Il a toutefois ajouté que les dispositions du projet de loi ne correspondaient pas, en particulier s'agissant du mode de scrutin et de la parité politique entre femmes et hommes, aux recommandations formulées par ce comité.

Il a ensuite observé que cette réforme d'ensemble avait été fractionnée en plusieurs projets de loi, ce qui nuit à sa lisibilité et peut prêter le flanc à certaines supputations. Puis, il a rappelé que, à l'occasion de l'examen en première lecture du projet de loi n° 60 (2009-2010) de réforme des collectivités territoriales, le Sénat y avait introduit un article 1<sup>er</sup> A (nouveau) précisant que le mode d'élection du conseiller territorial devait assurer la représentation des territoires par un scrutin uninominal, l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel ainsi que la parité. Il a cependant estimé que cette disposition qui vise explicitement à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs ainsi que l'expression du pluralisme politique n'avait que la portée d'une déclaration d'intention.

Puis, soulignant qu'il convenait de bien distinguer le mode de désignation des conseillers territoriaux de celui des délégués communautaires, **M. Michel Verpeaux** a jugé difficile d'affirmer que le projet de loi allait globalement dans le sens de l'amélioration de la parité ou de la représentation des différents courants de pensée, même s'il n'était pas nécessairement pour autant contraire à la Constitution.

Évoquant l'argument suivant lequel l'élargissement de la parité résultant de l'extension du scrutin de liste proportionnel aux communes de moins de 3 500 habitants pour l'élection des délégués communautaires « compenserait » en quelque sorte le recul de la parité dû au mode de scrutin des conseillers, il a estimé qu'il ne présentait que peu de valeur, au plan juridique.

Il a d'ailleurs signalé que, pour l'élection des conseillers municipaux, le Comité Balladur n'avait pas souhaité fixer de seuil minimal de population pour l'application du scrutin de liste, en dépit des difficultés que pourrait susciter ce mécanisme dans les très petites communes. Il a cependant évoqué le souhait exprimé par certains élus locaux de réserver ce dispositif aux communes de plus de

500 habitants, en rappelant que ce mode de scrutin avait vocation à favoriser la parité à la fois dans les communes de taille réduite et dans les instances intercommunautaires.

S'agissant des conseillers territoriaux, il a rappelé que le Comité avait envisagé d'instituer des « super cantons » ou des « mini arrondissements » permettant de mettre en place un scrutin de liste de type mixte, inspiré des dispositifs en vigueur pour les élections municipales et les élections régionales, et de nature à favoriser le pluralisme politique et la parité. Il a noté que le Gouvernement n'avait toutefois pas retenu cette solution. Il a insisté sur la relation étroite existant entre le découpage des circonscriptions et le mode de scrutin, les grandes circonscriptions étant propices à l'instauration du scrutin de liste tandis que les petites imposent le scrutin uninominal.

Il a ensuite regretté la complexité du volet électoral du projet de réforme territoriale qui aboutit à l'élection de deux catégories d'élus : les 80 % des conseillers territoriaux élus au scrutin uninominal à un tour, et les 20 % restants élus au scrutin de liste. Affirmant que le scrutin uninominal était clairement défavorable à la parité, il a envisagé la possibilité de prévoir un tandem de candidats titulaires et suppléants de sexe opposé, tout en considérant ce palliatif comme peu satisfaisant, **Mme Michèle André, présidente**, et **M. Yannick Bodin** rappelant que ce dispositif, institué dans les conseils généraux avait conduit certains à parler de « cantons en viager ».

**M. Michel Verpeaux** a ajouté qu'il était aussi possible de ramener à 70 % la proportion des élus au scrutin uninominal et d'augmenter à 30 % celle des élus au scrutin de liste, sans être sûr que l'amélioration qui en résulterait en matière de parité serait suffisante. Évoquant ensuite l'impossibilité pour un candidat de se présenter à la fois au scrutin majoritaire et au scrutin de liste, il a estimé que la présentation d'un « mauvais candidat » au scrutin uninominal pèserait sur le nombre d'élus au scrutin de liste puisque celui-ci dépend du nombre de voix obtenues au scrutin uninominal. Il a jugé que ce système complexe ne favoriserait ni la parité, ni la diversité politique.

S'agissant de la conformité de ce dispositif électoral à la Constitution, il a rappelé que la loi devait favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, et que cette formule devrait, en principe, signifier que le législateur ne doit pas s'engager dans une voie opposée. Il a cependant rappelé qu'en 2003 le Conseil constitutionnel était resté silencieux sur la disposition relevant aux départements comportant au moins quatre sénateurs l'application du scrutin de liste, inscrite dans la loi du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs, ce qui ne constitue pas un signe encourageant.

Il a aussi remarqué que le Conseil constitutionnel pourrait ne pas censurer un dispositif défavorable à la parité ou au pluralisme politique en considérant que la poursuite de ces objectifs devait se concilier avec d'autres considérations d'intérêt général, comme par exemple la recherche de majorités stables au sein des conseils. Le Conseil peut en effet estimer, comme dans la décision 475 DC, que la mesure ne porte pas par elle-même atteinte à l'objectif de parité.

**M. Michel Verpeaux** a enfin évoqué les deux leviers susceptibles d'être utilisés pour favoriser la parité : la mise en place d'un mécanisme d'inéligibilité en cas de non-respect de la parité dans la présentation des candidats et les sanctions financières. S'agissant du premier, qu'il a qualifié de « radical », il a observé qu'il ne pouvait fonctionner de manière satisfaisante qu'avec un scrutin de liste. Il a ensuite estimé qu'un durcissement des sanctions financières ne pourrait être efficace qu'à condition d'être vraiment douloureux, mais que, alors, les partis politiques n'y seraient sans doute pas favorables.

Après avoir remercié le Professeur Michel Verpeaux, **Mme Michèle André, présidente**, a souligné que, si la conformité à la Constitution du mode de scrutin présenté dans le projet de réforme restait incertaine, ceci ne devait pas conduire à l'inaction, l'examen en séance plénière étant avant tout le lieu du débat politique, d'autant plus que la décision du Conseil constitutionnel ne viendrait qu'après l'adoption du projet de réforme.

Après avoir souligné que l'ensemble des personnalités qualifiées auditionnées par la délégation avaient conclu à l'incidence défavorable du projet de réforme sur l'objectif de parité, **M. Yannick Bodin** a rappelé l'importance du choix du mode de scrutin pour faciliter l'accès des femmes aux mandats électoraux, en donnant pour preuve l'écart de 5 % du nombre de femmes élues à l'Assemblée nationale et au Sénat, découlant directement de la place du scrutin proportionnel pour l'élection des sénateurs.

Bien que ne disposant pas de données chiffrées globales sur la réalité de la parité dans les conseils municipaux des petites communes de moins de 3 500 habitants, il a néanmoins estimé qu'on pouvait considérer que le nombre de femmes élues y était en augmentation, et s'est appuyé pour illustrer son propos sur les chiffres de son propre département, la Seine-et-Marne, au sein duquel le nombre de femmes maires a presque doublé, passant de 50 à 96 en deux mandatures. Il a reconnu que ces chiffres traduisaient tant le regain d'intérêt des femmes pour la politique qu'un certain désengagement des hommes, en particulier dans les petites communes.

En l'absence d'interprétation uniforme de la valeur juridique à donner à l'article premier de la Constitution, qui confère à la loi le soin de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats locaux, il s'est demandé si le Conseil constitutionnel ne pouvait adopter une analyse relative, consistant à sanctionner les régressions et approuver les avancées législatives au regard de l'objectif de parité.

Après s'être inquiété que le désengagement observé des hommes ne traduise une certaine dévalorisation des fonctions électives, **M. Michel Verpeaux** a attiré l'attention des membres de la délégation sur les possibles effets pervers de l'application des dispositions visant à favoriser la parité dans les intercommunalités, craignant qu'elles aboutissent à cantonner les femmes dans les fonctions exécutives des petites communes, les hommes se réservant les postes les plus valorisants.

S'agissant de l'analyse du Conseil constitutionnel, il a estimé que, bien qu'étant, à son sens, la méthode la plus propice pour faire avancer la mise en œuvre de l'objectif de parité, l'examen concret des situations consistant à n'autoriser que

des améliorations par rapport au droit existant ne faisait pas partie des méthodes habituelles d'examen des juges du Conseil.

Au vu de la jurisprudence, il a estimé que le Conseil constitutionnel était aussi susceptible de privilégier une approche globale du texte, de considérer que l'amélioration de la parité dans les communes compensait en quelque sorte la diminution du nombre de femmes élues conseillères territoriales dans les régions, et de valider le texte « *a contrario* », en considérant que le texte « ne défavorise pas trop » l'objectif de parité.

Estimant qu'en privilégiant le mode de scrutin uninominal, le projet de réforme avait fait le choix délibéré de laisser le pouvoir aux hommes, **Mme Gisèle Printz** s'est demandé dans quelle mesure il ne fallait pas envisager de modifier le mode de scrutin proposé. Elle a exprimé son inquiétude que le projet de réforme n'aboutisse, en définitive, en cantonnant les femmes aux fonctions exécutives des petites communes, à les exclure des autres responsabilités politiques.

Tout en convenant, avec **Mme Gisèle Printz**, qu'il était toujours possible de proposer une modification du mode de scrutin proposé, **M. Michel Verpeaux** a estimé que la parité apparaissait comme une victime collatérale d'un dispositif électoral qui se fixait d'autres objectifs politiques que le respect de la parité.

Souhaitant aborder successivement trois points, **Mme Mugnette Dini** a tout d'abord estimé qu'il était trompeur de parler de compensation entre le titre I et le titre II du projet de loi, la différence de pouvoirs entre un maire d'une petite commune et un conseiller territorial interdisant toute forme de comparaison.

S'agissant du mode de scrutin, elle a rappelé qu'elle avait présenté en 2005 dans une proposition de loi (n° 153, 2005-2006) un dispositif consistant à garantir, pour l'ensemble des scrutins et dans toutes les circonscriptions, la présence des deux sexes à parité dans les candidatures, et s'est interrogée sur la possibilité d'appliquer ce dispositif aux conseillers territoriaux.

Enfin, elle a soumis à l'examen du professeur Michel Verpeaux une proposition qu'elle a estimée intéressante consistant à réserver, au sein d'un même département, la possibilité de présenter une liste aux partis politiques ayant respecté la parité de candidatures au scrutin uninominal.

**M. Michel Verpeaux** a considéré qu'il ne serait possible de parler de compensation entre la progression des femmes dans les fonctions municipales et leur régression au niveau des conseillers territoriaux que si l'on s'en tenait à une approche quantitative, certes objective, mais qui méconnaîtrait la différence qualitative qui sépare ces deux types de mandats.

Tout en jugeant intéressant le dispositif envisagé par la proposition de loi de **Mme Mugnette Dini**, il a toutefois estimé qu'il serait difficile d'imposer une égalité de candidature hommes/femmes au scrutin uninominal, arguant, d'une part, de la réticence des partis politiques à appliquer ce dispositif et, d'autre part, des difficultés de lier, en pratique, au sein d'une même élection, le choix des candidatures.

**Mme Bernadette Dupont** s'est demandé s'il ne fallait pas procéder par étape, en considérant les femmes élues dans les petites communes comme une « réserve » pour les futures fonctions électives nationales, et a jugé particulièrement formateurs les mandats locaux « de terrain ».

Citant une étude diligentée par ses services, à l'occasion de la décision du SPD allemand d'imposer 40 % de femmes aux élections législatives alors qu'elle était secrétaire d'État chargée des droits des femmes, **Mme Michèle André, présidente**, a indiqué que, en l'absence de dispositif incitatif, il aurait fallu 75 ans pour aboutir à la même proportion en France, et souligné, par conséquent, qu'il n'était donc pas inutile de fixer des objectifs chiffrés.

Estimant qu'il serait peu probable qu'une majorité soit réunie pour adopter le mode de scrutin présenté dans le projet de loi, transmis par le Gouvernement, et après avoir marqué son opposition au dispositif, **Mme Jacqueline Gourault** a considéré qu'il revenait aujourd'hui aux parlementaires de trouver un mode d'élection plus juste et plus paritaire pour les conseillers territoriaux, dont l'existence semblait maintenant actée.

Estimant que, appliqué à l'échelle d'une circonscription trop étroite et à des listes trop réduites, le scrutin proportionnel perdrait en pratique une partie de sa réalité, elle a proposé de l'appliquer plutôt au niveau de la région.

Convenant avec **Mme Michèle André** de l'intérêt de réfléchir à d'autres modes de scrutin, **M. Michel Verpeaux** a rappelé que l'institution même du conseiller territorial ayant vocation à siéger simultanément dans deux assemblées distinctes était susceptible de soulever un problème de constitutionnalité, que le Gouvernement semblait ne pas vouloir considérer, mais qui pouvait cependant déboucher sur une remise en question du dispositif.

En réponse à **Mme Jacqueline Chevé** qui l'interrogeait sur le conflit d'intérêt que pouvait susciter ce cumul de fonctions, **M. Michel Verpeaux** a estimé que son existence risquait de soulever des difficultés au regard des dispositions contenues dans la Constitution, notamment celles garantissant la libre administration des collectivités territoriales, tout en reconnaissant que son analyse ne semblait pas être partagée par tout le monde.

**Mme Catherine Procaccia** a rappelé le contenu de l'amendement présenté par M. Nicolas About dont elle a estimé qu'il constituait une bonne référence pour la défense de la parité dans le projet de loi.

Par ailleurs, elle s'est interrogée sur la possibilité de limiter à deux le nombre de mandats du conseiller territorial, ce qui favoriserait mécaniquement le renouvellement des candidatures.

Enfin, elle a jugé que l'élargissement du scrutin proportionnel et ses conséquences automatiques sur la parité n'étaient pas forcément la meilleure façon de pérenniser la présence des femmes dans les assemblées élues, estimant que les femmes avaient tout à gagner à être élues au scrutin uninominal, parce qu'il permettait de personnaliser la fonction et d'acquérir une véritable notoriété.

**Mme Michèle André, présidente**, a insisté sur le fait que la délégation n'avait pas pris de position en faveur du scrutin proportionnel ou du scrutin majoritaire et qu'elle se fixait pour objectif, comme l'amendement de M. Nicolas About, de défendre la parité, quel que soit le mode de scrutin proposé.

**M. Michel Verpeaux** a estimé que si, à l'évidence, le scrutin de liste proportionnel paraissait plus avantageux au regard de l'objectif de parité, on ne pouvait pour autant condamner par principe le mode de scrutin uninominal. Il a rappelé, par ailleurs, la faible portée juridique de l'amendement de M. Nicolas About.

**Mme Jacqueline Gourault** a exposé les enseignements qu'elle retirait de son expérience d'élue, ayant successivement assumé un mandat de conseiller général, puis de conseiller régional, élue au scrutin uninominal.

Elle a indiqué que son élection au conseil régional, au scrutin de liste, ne l'avait pas empêchée, grâce à son activité et à son investissement dans les domaines qui lui avaient été confiés, de se faire véritablement connaître des électeurs. Elle a tiré de cette expérience la conviction que la légitimité des élues tenait moins aux modalités de leur élection qu'à leur investissement dans leurs fonctions électives.

**Mme Michèle André, présidente**, s'est félicitée que chacun puisse faire part de ses expériences propres et proposé qu'un échange soit programmé entre les membres de la délégation après la suspension des travaux.

**Mme Françoise Cartron** a considéré que le projet de loi de réforme présentait trois anomalies graves au regard de l'objectif de parité et, plus généralement, au regard de la place des femmes dans les conseils élus.

Elle a estimé que, premièrement, la réduction par deux du nombre d'élus, deuxièmement, le mode de scrutin retenu, enfin la présentation du titre II comme une « compensation » possible des incidences négatives du titre I, étaient autant de coups portés à l'accès des femmes aux responsabilités politiques, auquel elle a indiqué être particulièrement attachée.

A cet égard, elle a estimé que réserver aux femmes les fonctions exécutives locales dans les petites communes ne pouvait être analysé comme un tremplin, mais comme un cantonnement.

Elle a estimé que si la bataille parlementaire contre l'adoption du mode de scrutin devait être perdue, il reviendrait à chacune de reprendre le flambeau au sein de sa formation politique.

**Audition de M. Jean-Claude Colliard**  
**professeur de droit public et de science politique,**  
**président de l'Université Paris I - Panthéon-Sorbonne**

(25 mars 2010)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente**, a tout d'abord salué la mémoire et le grand courage de Jacqueline Chevé, décédée à l'âge de 48 ans, en rendant tout particulièrement hommage à son activité en faveur des droits des femmes.

Elle a ensuite accueilli M. Jean-Claude Colliard et l'a interrogé sur la conformité à la Constitution des modes de scrutin retenus par le projet de loi n° 61 (2009-2010) relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale ainsi que sur les leviers d'amélioration de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

**M. Jean-Claude Colliard** s'est montré critique à l'égard du mode de scrutin prévu par le projet de réforme pour les conseillers territoriaux en précisant qu'il comportait tout d'abord des inconvénients politiques avec, à la fois, une incitation au rapprochement qui découle du scrutin majoritaire à un tour et, de façon contradictoire, un effet de dispersion qui résulte du scrutin proportionnel. Il a ajouté que le projet de réforme soulevait, en outre, des objections juridiques, tout en précisant qu'il est, de façon générale, difficile de se prononcer *a priori* sur la conformité d'une disposition à la norme suprême, dans la mesure où, comme il l'a rappelé, « est constitutionnel ce que le Conseil constitutionnel juge comme tel ».

S'efforçant néanmoins de rechercher des indices dans ce domaine, il a recensé quatre principales difficultés juridiques en précisant que si chacune d'entre elles ne paraissait pas déterminante isolément, l'addition des quatre était susceptible de peser dans le sens d'une censure.

Il a évoqué en premier lieu la thèse, défendue par M. Guy Carcassonne, selon laquelle le scrutin majoritaire à un tour serait contraire aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Tout en relevant que le scrutin majoritaire uninominal à deux tours n'avait pas connu d'exception notable dans l'histoire électorale française, il a estimé que toute pratique régulièrement suivie n'était pas susceptible d'être érigée en principe fondamental de la République. Il a ainsi rappelé que, dans sa décision du 14 janvier 1999, le Conseil constitutionnel avait refusé d'ériger en principe fondamental la règle de séniorité, selon laquelle lorsque deux candidats disposent du même nombre de voix à l'occasion d'une élection, le plus âgé des deux est déclaré élu.

Il a en revanche jugé plus préoccupants les problèmes posés par la constitution des tableaux des sièges au regard de l'égalité démographique entre des conseillers territoriaux issus des différents départements d'une même région.

Il a observé, au passage, les effets contreproductifs de ce dispositif au regard de la limitation du cumul des mandats. Il a alors cité l'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans laquelle, avec l'hypothèse haute de 50 conseillers territoriaux pour le département des Bouches-du-Rhône - qui en compte aujourd'hui 57 - le respect de l'équité démographique et de l'égalité devant le suffrage conduirait à élire 26 conseillers généraux pour le Var, 14 pour le Vaucluse, 4 pour les Alpes de Haute-Provence et 3 pour les Hautes-Alpes. Comme il était difficilement envisageable de constituer un conseil général avec trois ou quatre élus, il conviendrait de tripler ou de quadrupler les effectifs des conseillers territoriaux des petits départements, ce qui aboutirait soit à une inégalité au regard du principe d'égalité démographique, soit à des conseils régionaux pléthoriques. Il a rappelé que le juge administratif avait censuré un découpage cantonal à cause d'un écart allant de 1 à 5 entre la population de deux cantons d'un même département.

Il a ensuite exposé que la troisième difficulté tenait aux dispositions qui ont pour effet de faire des élus au titre de scrutin de liste des « élus sans voix ». Il a en effet noté que l'article L. 190-8 du code électoral, dans sa rédaction prévue par le projet de réforme, disposait que nul ne peut être candidat à la fois sur une liste et dans un canton. Il en a conclu que les listes des conseillers territoriaux élus au scrutin proportionnel seraient composées de candidats sur les noms desquels aucune voix ne se serait portée, leur élection relevant de la comptabilisation des voix des candidats non élus au scrutin uninominal dans les cantons. Il a considéré qu'il pouvait y avoir là un principe fondamental reconnu par les lois de la République, à savoir que nul ne peut être élu sans avoir recueilli des voix sur son nom, soit seul, soit sur les listes où il figure.

En quatrième lieu, il a analysé le projet de loi au regard des exigences de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958 selon lequel « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* ». Il a rappelé que les femmes représentaient aujourd'hui 12 % des conseillers généraux et 48 % des conseillers régionaux, soit, au total 1 360 femmes représentant 21 % de ces 6 400 élus régionaux ou départementaux. Il a ensuite estimé, de façon très globale, que la réforme qui prévoit la désignation de 3 000 conseillers territoriaux, dont 2 400 élus au scrutin majoritaire et 600 au scrutin proportionnel, pourrait, toutes choses égales par ailleurs, se traduire par l'élection de 576 femmes, soit 19 % du total, ce qui constitue une baisse par rapport aux 21 % actuellement constatés.

Il s'est demandé si un tel recul pouvait être considéré comme compatible avec l'exigence constitutionnelle selon laquelle la loi « favorise » la parité. Il a estimé que, certes, cette disposition ne devait pas aboutir à priver le législateur de la liberté de choisir un mode de scrutin et de remplacer un scrutin de liste à la proportionnelle par un scrutin uninominal majoritaire, moins favorable par nature à la parité ; pour autant, cette liberté ne devait pas dispenser le législateur de rechercher d'autres moyens de favoriser alors la parité.

Abordant ensuite les différents leviers favorables à la parité, il a tout d'abord évoqué l'idée d'étendre les sanctions financières aux élections locales. Il a jugé difficile d'instaurer un nouveau mécanisme de pénalités financières applicables aux élections locales, relevant que « l'offre politique » n'était pas la même aux élections nationales et aux élections locales, et que le périmètre des partis pouvait

être amené à fluctuer en fonction du niveau où se déroulent les élections. D'une façon générale, il a jugé illusoire l'efficacité des sanctions financières, relevant d'ailleurs que celles-ci prenaient pour référence uniquement les candidatures présentées et non les sièges pourvus alors que cela ne pose pas de difficultés techniques. Rappelant que la plus grande partie de la dotation financière aux principaux partis politiques était calculée en fonction du nombre d'élus, il a cité l'exemple d'un parti politique dont les pénalités financières s'étaient limitées à 10,8 % en 2007 alors qu'il avait présenté aux élections législatives 74 % d'hommes et seulement 26 % de femmes. Il a conclu qu'il ne croyait ni à la faisabilité technique de ces sanctions ni à leur efficacité.

Puis il a jugé difficile d'imposer aux partis de réserver un canton sur deux à des candidatures féminines estimant que des candidatures dissidentes risquaient de toute façon de contrecarrer le résultat escompté.

Il a également examiné l'idée de créer des « bi-cantons » dans lesquels chaque parti présenterait simultanément deux candidats de sexe différent, en soulignant qu'une telle mesure aboutirait à diviser par deux le nombre de cantons qui tomberait alors à 1 500, ce qui limiterait à trois le nombre de cantons par circonscription législative, érigeant le conseiller territorial en rival potentiel des députés.

Il a enfin proposé une idée qui consisterait à prévoir que les sièges attribués au scrutin proportionnel ne le soient qu'à des ensembles paritaires (50 % de l'ensemble des candidats tant sur les cantons que sur la liste complémentaire). Il a cependant jugé que ce dispositif, techniquement possible, serait sans doute insuffisant et fragile, car il pourrait être contourné par des candidatures dissidentes. Son efficacité pouvait être améliorée par une augmentation de la proportion des sièges pourvus à la proportionnelle, ou mieux encore, être confortée par le recours à un mode de scrutin inspiré du modèle allemand où la moitié des sièges serait pourvue au scrutin uninominal et l'autre moitié au scrutin de liste proportionnel.

Il a enfin estimé qu'une solution consisterait à changer purement et simplement le mode de scrutin, et à revenir, par exemple, à la solution envisagée par le Comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Edouard Balladur qui proposait d'instituer le mode de scrutin proportionnel dans les circonscriptions urbaines et le scrutin uninominal majoritaire dans les cantons ruraux. Il a estimé qu'une telle solution n'était pas contraire à la Constitution, relevant qu'un double mode de scrutin existait déjà pour les élections sénatoriales.

A la demande de **Mme Michèle André, présidente, M. Jean-Claude Colliard** a précisé que la solution qu'il évoquait, bien qu'insuffisante au plan de la parité, consisterait à n'attribuer les sièges pourvus à la proportionnelle qu'à des ensembles comptabilisant à la fois des candidats présentés par un parti politique dans les cantons et ceux qu'il présente sur la liste départementale respectant le principe de parité. Il a cependant reconnu que, dans chaque département, ce serait le grand parti qui aurait remporté le moins grand nombre de cantons qui bénéficierait du plus grand nombre de sièges pourvus à la proportionnelle.

A **Mme Christiane Kammermann**, **M. Jean-Claude Colliard** a précisé que la proposition du Comité Balladur consistait à distinguer les circonscriptions urbaines, où l'élection aurait lieu au scrutin de liste, et les cantons ruraux, où le scrutin majoritaire permettrait de préserver la proximité de l'élu avec ses électeurs. Il a cependant ajouté que l'urbanisation tendait à réduire le nombre des cantons ruraux.

**M. Yannick Bodin** a estimé que les auditions conduites par la délégation montraient à quel point le mode de scrutin envisagé par le projet de loi était source d'une grande confusion et s'est demandé si la meilleure solution ne serait pas d'élaborer un nouveau dispositif. Il a estimé qu'en l'état, un mode de scrutin qui se traduirait par un recul de la parité ne pouvait être considéré comme « favorisant » un égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux.

D'un point de vue concret, et s'appuyant sur le cas de l'Ile-de-France, il s'est demandé si les hôtels de région disposeraient de salles de réunion suffisamment vastes pour accueillir la totalité des conseillers territoriaux.

Par ailleurs, il a indiqué qu'il était difficile, dans un département comme celui de la Seine-et-Marne, de distinguer cantons ruraux et urbains, du fait de la multiplication de cantons que l'on pourrait qualifier de « rurbains ». Il s'est ensuite demandé si le découpage cantonal, qui correspond à une ancienne vision de la France, ne devait pas être remplacé par la carte des intercommunalités en soulignant la difficulté d'articuler cette logique territoriale tournée vers l'avenir avec les dispositions du projet de réforme territoriale.

**M. Jean-Claude Colliard** a apporté un certain nombre de précisions complémentaires.

Citant les *Mémoires* de Guy Mollet, il a tout d'abord rappelé que le général De Gaulle estimait que l'indicatif présent avait valeur impérative. Après avoir évoqué le caractère récurrent de ce vieux débat sémantique, il a estimé que la loi ne pouvait pas, à tout le moins, « défavoriser » la parité.

S'agissant du caractère pléthorique des conseils régionaux, tels qu'ils risquent de résulter du projet de réforme, il a signalé qu'il s'agissait d'une conséquence de la création du conseiller territorial qui a d'ores et déjà été votée par le Sénat en première lecture.

Il a par ailleurs signalé que, dans plusieurs cas, un département risquait de disposer à lui seul de la majorité des conseillers territoriaux de la région, ce qui soulèverait des difficultés au regard de l'interdiction constitutionnelle de la tutelle d'une collectivité sur une autre.

Il a ensuite estimé que le mode de scrutin retenu n'aboutirait pas nécessairement à la constitution de véritables majorités et que ce problème avait sans doute été sous-estimé par le Gouvernement.

Il a également reconnu que la distinction entre rural et urbain devenait de plus en plus délicate à opérer.

**Mme Michèle André, présidente**, a estimé que les réponses apportées par le Gouvernement dans le débat sur la réforme territoriale manquaient souvent de solidité sur des aspects très concrets.

**M. Jean-Claude Colliard** a observé que notre droit électoral se fondait sur le critère de la population et non pas sur celui du nombre d'électeurs. Ainsi, a-t-il précisé, en Seine-Saint-Denis, seuls 48 % de la population sont inscrits sur une liste électorale alors que le ratio est en moyenne de 70 % sur l'ensemble de la France.

**Mme Michèle André, présidente**, a estimé que les principes posés par l'amendement du groupe centriste adopté par le Sénat étaient difficilement conciliables et constituaient une sorte de quadrature du cercle. Elle a invité les parlementaires de l'UMP à réfléchir aux solutions envisageables, pour sortir d'un dispositif dont on voyait bien qu'il débouchait sur une grande confusion. Elle a jugé peu efficaces les pénalités financières imposées aux partis politiques.

**Mme Odette Terrade** s'est également déclarée sceptique sur la portée de ces sanctions.

Rappelant qu'elle avait été conseillère régionale puis conseillère générale, **Mme Michèle André, présidente**, a souligné que, contrairement à l'idée d'un enchevêtrement des compétences, la proportion de dossiers sur lesquels intervenaient à la fois la région et le département ne dépassait pas 10 %.

**M. Yannick Bodin** a insisté sur la lourdeur des tâches qui incomberaient aux conseillers territoriaux, estimant que celles-ci appelleraient alors à la création de suppléants qu'il conviendrait de rémunérer, ce qui n'irait pas dans le sens des économies présentées comme un objectif de la réforme.



**Audition de M. Denys Pouillard**  
**directeur de l'Observatoire de la vie politique et parlementaire**

*(1<sup>er</sup> avril 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente**, a interrogé M. Denys Pouillard sur la conformité à la Constitution des modes de scrutin retenus par le projet de loi n° 61 (2009-2010) relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale ainsi que sur les leviers possibles d'amélioration de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

Elle a indiqué avoir invité l'intervenant sur la recommandation de la Secrétaire générale de l'Observatoire de la parité, Mme Emmanuelle Latour, notamment pour sa connaissance fine de la réalité du terrain électoral et afin qu'il fournisse aux membres de la délégation un éclairage sur la réalité des chiffres, en particulier ceux relatifs à la parité, dont le respect est une des préoccupations majeures de la délégation aux droits des femmes.

Rappelant qu'il avait déjà exprimé son inquiétude à propos du projet de loi examiné dans un article intitulé « *Un coup d'état électoral* », **M. Denys Pouillard** a estimé que, même si le Président de la République avait indiqué que le texte pouvait évoluer, rien ne montrait pour l'instant des changements positifs d'orientation, concernant tant la parité que le mode de scrutin lui-même.

Il a estimé que le projet de loi déposé par le Gouvernement présentait une haute portée politique, et c'est sous cet angle, et non sous celui d'une analyse purement juridique, qu'il a souhaité l'aborder.

Il a relevé que, comme cela avait été le cas déjà pour le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions législatives, le Parlement était invité à adopter des principes, tout en laissant au Gouvernement le soin de procéder au découpage des futurs cantons qui n'interviendrait qu'ultérieurement, mais dont celui-ci avait indiqué qu'il s'inscrirait dans le respect des limites des circonscriptions législatives.

Il a estimé que le problème de méthode était encore aggravé par le calendrier : la carte définitive des nouveaux cantons devant être finalisée au plus tard avant le mois de mars 2013, le Gouvernement aurait de ce fait la latitude d'y procéder en tenant compte des élections législatives qui se seront déroulées en juin 2012. Ainsi, la nouvelle carte des cantons risquera-t-elle moins de traduire l'intention du législateur que la stratégie électorale du pouvoir en place.

Il a souhaité ensuite attirer l'attention de la délégation sur l'incidence politique du choix du scrutin majoritaire à un tour, tout en reconnaissant que les projections réalisées à ce sujet par le passé s'étaient la plupart du temps révélées inopérantes.

Outre qu'il confère un avantage au personnel politique en place, une sorte de « prime au sortant », il a estimé que le choix d'un scrutin à un tour bousculerait la tradition électorale française, plus respectueuse du pluralisme politique que la méthode anglo-saxonne bipartiste.

Abordant le dispositif proposé du point de vue de la science politique, il a craint que la fusion des conseils généraux et des conseils régionaux en une seule assemblée territoriale ne réduise considérablement les possibilités de renouvellement de la classe politique, alors même que la diversité des parcours des élus au sein des différentes assemblées constituait une particularité de la vie politique française et une garantie de mixité, tant des âges que des genres, du personnel politique.

Par ailleurs, il s'est inquiété que l'incitation forte pesant sur les candidats à se rattacher à des listes politiques pour pouvoir bénéficier du « recyclage » des suffrages recueillis par les candidats non élus au scrutin majoritaire ne confère aux partis politiques majoritaires une influence défavorable à la diversité et à la richesse des appartenances des candidats, à l'instar des élus « divers droite » ou « divers gauche », qui risquent de disparaître.

Concernant le découpage géographique des 2 400 nouveaux « territoires » et la représentativité territoriale des futurs conseillers, il a fait valoir que le texte proposé fournissait peu d'indications concrètes et que, faute de la définition d'un coefficient d'habitants par canton, dans le cadre départemental, ou d'un quotient national, les parlementaires ne pouvaient se fier qu'aux déclarations, au Sénat, du secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, garantissant un minimum de quinze représentants par département.

Il a émis de sérieux doutes quant à la compatibilité du dispositif avec le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant le suffrage, tel que rappelé par la jurisprudence constante tant du Conseil constitutionnel que du Conseil d'État (arrêt Boulanger en 2004).

**M. Denys Pouillard** a ensuite estimé que le mode de scrutin retenu différait sensiblement de celui qui prévaut en Allemagne : dans celui-ci, l'électeur émet deux votes distincts : l'un en faveur d'un candidat élu au scrutin uninominal majoritaire à un tour, et l'autre pour un parti sur une liste de formations politiques (chacune disposant d'un ordre de candidats éligibles puis désignés, en fonction des voix obtenues, par ces partis, à la répartition proportionnelle) ; en revanche, dans le mode de scrutin proposé par le projet de loi seront comptabilisées, pour le scrutin de liste, les voix qui s'étaient portées, au scrutin uninominal, sur un candidat non élu. Il a estimé que, dans ces conditions, les candidats élus au scrutin de liste risquaient de représenter, politiquement, la somme des oppositions, et que la complexité du dispositif ne manquerait pas de désorienter le citoyen. Quant à la suggestion qui consisterait à faire figurer sur un même bulletin de vote le nom du candidat qui se présente au scrutin uninominal majoritaire, et la liste régionale à laquelle il se rattache, il a craint qu'elle ne se traduise par une multiplication des bulletins nuls.

Il a estimé que ce mode de scrutin qu'il a qualifié de « proportionnel par soustraction » avait pour objet, dans l'esprit de ses promoteurs, de compenser la

disparition du scrutin de liste proportionnel qui prévalait jusqu'à maintenant dans l'élection des conseils régionaux, et de faire entrer quelques femmes supplémentaires dans les futurs conseils généraux.

Il a également souligné les incertitudes qui entourent la détermination, par le Gouvernement, du nombre des futurs cantons par département, incertitudes que n'ont pas levées les propos tenus devant le Sénat par le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales.

En outre, il s'est demandé dans quelle mesure le Gouvernement n'était pas tenté, dans son argumentation, de faire reconnaître par le Conseil constitutionnel une sorte de droit nouveau de « compensation » : le recul de la parité dans un certain domaine étant compensé par d'autres leviers, soit destinés à inciter les partis politiques à assurer une meilleure place aux femmes, soit destinés à favoriser la parité grâce aux nouveaux modes de scrutin dans les communes de 3 500 à 500 habitants. Il s'est alarmé des conséquences que pourrait entraîner, à l'avenir, l'application de cette notion de « compensation » à d'autres principes constitutionnels consacrés par l'article premier de la Constitution.

**M. Denys Pouillard** a ensuite rappelé que le projet de loi prévoyait la création de suppléants qui auraient vocation à remplacer le titulaire dans certaines circonstances. Il a regretté que cette innovation juridique n'ait pas été assortie des garde-fous nécessaires, et a relevé que, si l'on s'en rapportait à la répartition des rôles qui prévalait actuellement dans les conseils généraux, les candidats masculins risquaient de s'arroger les mandats de titulaire, et de laisser aux femmes ceux de suppléant. Il a souligné que la création de ces postes de suppléants, en doublant le nombre des mandats, allait à l'encontre de l'objectif affiché de réduction du nombre des élus des départements et des régions, mais qu'elle ne contribuerait en rien à la diversité politique de la représentation, dans la mesure où le suppléant, comme le titulaire, serait fortement incité à se rattacher à la liste d'un parti politique.

**M. Denys Pouillard** a jugé délicate la question de savoir dans quelle mesure le non-respect de l'objectif de parité par le mode de scrutin pouvait constituer un motif d'inconstitutionnalité, soulignant les ambiguïtés quant à la portée de l'expression « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* », expression dont il a estimé qu'elle n'était sans doute pas assez coercitive.

Il a ensuite présenté deux options envisageables pour améliorer le dispositif électoral proposé : l'adoption d'un dispositif calqué sur le système électoral allemand, et qui inviterait chaque électeur à voter à la fois pour un candidat dans le cadre d'un canton, et pour une liste à l'échelle de la région ; un rééquilibrage de la répartition des sièges entre scrutin uninominal majoritaire, et scrutin de liste proportionnel, de façon à parvenir à un partage égal entre ces deux modes de scrutin, et non à un partage 80 contre 20 comme dans le projet de loi actuel. Il a cependant reconnu que cette solution, qui se traduirait par une diminution supplémentaire du nombre des cantons, risquerait de réduire de façon très prononcée la représentation, au sein d'une région, de certains départements très peu peuplés, sauf à remettre en cause le plafonnement à 3 000 du nombre de sièges de conseillers territoriaux.

**Mme Michèle André, présidente**, a relevé que l'analyse présentée par M. Denys Pouillard sur le caractère finalement peu coercitif de l'expression constitutionnelle « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes* » rejoignait le point de vue des constitutionnalistes déjà auditionnés par la délégation, et qu'il convenait, dans ces conditions, de rechercher des solutions pratiques sans s'en remettre, pour la défense de la parité, à une éventuelle censure par le Conseil constitutionnel.

**M. Denys Pouillard** a ensuite estimé, au vu des recensements d'élus auxquels procède régulièrement l'Observatoire de la vie politique et parlementaire, que les règles relatives au cumul des mandats conduisaient à creuser un fossé entre deux grandes catégories d'élus : d'une part, le personnel politique territorial, d'autre part, les élus nationaux qui, quand ils doivent arbitrer entre leurs différents mandats choisissent généralement de conserver leur mandat de maire, plutôt que celui de conseiller régional ou de conseiller général. Il a craint que le projet de loi n'accentue encore cette tendance regrettable à la hiérarchisation des mandats électifs. Incidemment, il a regretté que les préfetures ne fassent pas remonter au ministère de l'intérieur les informations relatives à la cessation des mandats pour cause de décès ou de démission (dans les conseils régionaux actuels) ou aux suppléances de conseillers généraux décédés, qui permettraient un suivi général plus régulier de la population des élus en France. Cependant, il a estimé, au vu des évaluations dont il dispose, que la proportion de femmes dans les conseils régionaux avait plutôt légèrement progressé en cours de mandature.

En réponse à **Mme Catherine Morin-Desailly** qui évoquait les stratégies parfois complexes des partis pour faire accéder un suppléant déterminé à un mandat électif, **M. Denys Pouillard** a cité le cas d'une région où le premier suppléant dans l'ordre de la liste avait été invité à démissionner pour permettre à la suivante de liste, qui était du même sexe et de la même couleur politique que l'élue décédée, de lui succéder.

**Mme Michèle André, présidente**, a indiqué qu'elle avait adressé un message de félicitations à l'ensemble des conseillères régionales et des conseillers régionaux qui venaient d'être élus, sur la base des listes fournies par le ministère de l'intérieur, ajoutant qu'elle était bien consciente que ces listes devraient être actualisées régulièrement.

Elle a rappelé l'attachement des membres de la délégation à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives et s'est alarmée, avec **M. Alain Gournac**, des risques de recul inhérents au mode de scrutin proposé pour l'élection des conseillers territoriaux.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam** a estimé que le problème de l'accès des femmes aux mandats électoraux se rattachait au problème plus général du rajeunissement et du renouvellement de la vie politique française.

**M. Alain Gournac** a jugé prioritaire de commencer par défendre la parité.

**M. Denys Pouillard** a estimé que cette question n'était pas étrangère à la forte abstention constatée, particulièrement chez les jeunes, lors du dernier scrutin

régional. Il a estimé que la disposition législative qui a prévu l'inscription d'office de jeunes citoyens en âge de voter sur les listes électorales avait eu pour effet, en gonflant le nombre des inscrits, de majorer mécaniquement le taux d'abstention, dans la mesure où beaucoup de jeunes ne se mettent à participer effectivement aux élections qu'à l'âge de trente ans passés. Il a estimé que cette disposition devrait, à tout le moins, s'accompagner d'un effort pour inciter davantage les jeunes à voter.

Il a indiqué que plusieurs propositions de lois avaient été déposées à l'Assemblée nationale pour instaurer une limite d'âge supérieure pour se présenter aux élections, mais qu'aucune d'entre elles n'avait abouti. Il a estimé qu'une limitation dans le temps du nombre des mandats devrait s'accompagner de l'adoption d'un véritable statut de l'élu qui aborde les conditions, pour les professions libérales et les salariés du secteur privé, d'une reprise d'activité professionnelle à la fin du mandat politique.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam** a jugé que l'adoption d'un statut de l'élu serait une solution préférable aux indemnités de chômage actuellement perçues par les parlementaires en fin de mandat, et qui ne sont pas nécessairement bien comprises par l'opinion.

**M. Denys Pouillard** est convenu que l'attachement des élus à un mandat qu'ils exercent depuis de nombreuses années constituait un frein au renouvellement de la vie politique. Il a également souligné les inconvénients qui s'attachent à une entrée précoce dans la vie politique : ne permettant pas aux jeunes élus de bénéficier d'une expérience professionnelle antérieure, elle risque de les couper de la réalité vécue par leurs concitoyens. Il s'est inquiété de la tendance, fréquente aujourd'hui chez les députés, à s'inscrire comme avocats au barreau, jugeant qu'elle donnait dans l'opinion une mauvaise image des parlementaires.



**Audition de Mme Andrée Rabilloud, vice-présidente de l'Association des maires ruraux de France et présidente de l'Association départementale des maires de l'Isère, maire de Saint-Agnin-sur-Bion, et de M. Pierre-Yves Collombat, premier vice-président délégué de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), sénateur du Var**

*(11 mai 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous avons déjà consacré de nombreuses auditions à l'impact sur la parité de la réforme territoriale et des modes de scrutin qu'elle propose, en particulier pour l'élection des conseillers territoriaux.

Le dispositif initialement envisagé par le Gouvernement – un scrutin mixte alliant scrutin majoritaire à un tour et une part de proportionnelle -, nous a paru constituer une grave menace pour la parité.

Depuis lors, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui propose de revenir au scrutin majoritaire à deux tours. Ces deux solutions ne sont, ni l'une, ni l'autre, favorables à la parité alors que celle-ci était devenue une réalité à laquelle on était attaché dans les conseils régionaux.

Je souhaite, par conséquent, recueillir le sentiment de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) à ce sujet et, éventuellement, entendre les propositions qui pourraient permettre de faire évoluer le mode de scrutin des conseillers territoriaux dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'objectif de parité.

Mme Andrée Rabilloud. – Je commencerai par examiner le mode de scrutin tel qu'il a été initialement présenté, c'est-à-dire 80 % des conseillers territoriaux élus au scrutin majoritaire à un tour, les 20 % restants élus au scrutin proportionnel.

Puisque la représentation paritaire des femmes est garantie au scrutin proportionnel et aléatoire au scrutin majoritaire, la proposition la plus efficace au regard de l'objectif de parité serait d'augmenter le nombre de conseillers élus au scrutin proportionnel : rien, en effet, n'interdit de modifier, voire d'inverser, les proportions du scrutin mixte proposées.

Si, comme il est probable, le scrutin majoritaire reste prépondérant, il me semble que le seul moyen de garantir une représentation équilibrée au sein des conseils territoriaux serait de disposer d'un arsenal de sanctions suffisamment dissuasif pour encourager les partis politiques à présenter à parité des femmes à des positions éligibles.

**Mme Michèle André, présidente.** – Vos propos corroborent ceux que nous avons déjà entendus. Pour garantir un égal accès des femmes aux fonctions électives, l'alternative est simple : soit on privilégie le scrutin proportionnel, soit, si l'on

adopte un mode de scrutin majoritaire, on demande aux partis politiques d'assumer leurs responsabilités. Comme les autres interlocuteurs, vous estimez que, pour les « encourager » en ce sens, il n'y a pas d'autre solution que les sanctions.

**Mme Andrée Rabilloud.** – En effet, puisque, si j'en crois les chiffres, le scrutin mixte présenté dans le texte initial aurait pour effet de diminuer drastiquement le nombre de femmes élues dans les conseils territoriaux : de 48 % à l'heure actuelle dans les conseils régionaux, elles passeraient à 10 %.

**Mme Gisèle Printz.** – Ne pourrait-on pas envisager un scrutin entièrement proportionnel, qui garantirait automatiquement l'application du principe de parité ?

**Mme Andrée Rabilloud.** – Bien entendu, rien ne l'interdit.

Mme Nicole Bonnefoy. – Il me semble que cette solution, évidente en apparence, n'est, en réalité, pas si simple : certes, le scrutin proportionnel garantit davantage aux femmes une représentation équilibrée, mais une élection au scrutin uninominal, certes plus difficile, leur offre davantage de visibilité et de reconnaissance au plan local, car elles sont élues sur leur nom propre.

A titre personnel, je considère que la reconnaissance de mon mandat d'élue locale, qui m'a permis de briguer un mandat sénatorial, n'aurait pas été la même si je n'avais été d'abord élue au scrutin uninominal direct au conseil général.

Par ailleurs, la difficulté à constituer des listes paritaires rend concrètement complexe la mise en œuvre du scrutin proportionnel.

**Mme Andrée Rabilloud.** – Je veux bien que les femmes jouissent d'une plus grande visibilité dans l'exercice de leur mandat quand elles sont élues sur leur nom propre, mais encore faut-il que les hommes leur laissent la place. Or, les exemples d'hommes acceptant de se placer en seconde position dans un binôme restent rares.

**Mme Jacqueline Panis.** – Dans un courrier que j'ai adressé récemment à la Présidente, je proposais d'examiner une nouvelle modalité de présentation des candidatures mixtes au scrutin uninominal, qui donnerait les mêmes chances aux hommes et aux femmes : au sein d'un binôme mixte, l'électeur choisirait qui, du candidat ou de la candidate, serait le titulaire et le suppléant. Autrement dit, le choix reviendrait à l'électeur et non au parti politique. Mais je reconnais que ce système est complexe d'application.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Dans le même ordre d'idées, M. Charles Gautier avait envisagé de proposer aux électeurs d'élire un couple homme/femme, mais dans le cadre de la réunion de deux cantons, ce qui garantirait une représentation féminine équilibrée.

**Mme Michèle André, présidente.** – Cette idée, qui revient à élire un homme et une femme dans le cadre d'un grand canton réunissant deux circonscriptions cantonales actuelles, pousserait plus loin encore l'élargissement du territoire des cantons.

**Mme Jacqueline Panis.** – L'idée de proposer un « couple » homme/femme pour un grand canton me semble, en effet, une idée intéressante, au regard de l'objectif de la réforme, consistant à fusionner les circonscriptions existantes pour proposer quinze élus au moins par département.

**Mme Odette Terrade.** – Bien qu'intéressante, cette idée risque d'être difficile à appliquer. Il me semble en effet politiquement complexe de solidariser le vote, alors que, dans les deux cantons ainsi réunis, les rapports de force politiques ne sont pas toujours les mêmes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je tiens, tout d'abord, à indiquer que l'Association des maires ruraux n'a pas de position officielle concernant le scrutin des conseillers territoriaux. Je m'exprime donc ici moins en tant que vice-président de cette association qu'en tant que coauteur d'un rapport de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales relatif aux modes d'élection du conseiller territorial qui sera publié prochainement : nous sommes confrontés à la quadrature du cercle. Il me semble que, quel que soit le mode de scrutin retenu, les effets du scrutin sur la constitution de majorités stables restent aléatoires au niveau de la région : en effet, les mécanismes qui encouragent la constitution de majorités au niveau des départements risquent fort de se neutraliser à l'échelon régional. Dans ces conditions, même si le projet de réforme prétend favoriser le niveau régional, c'est l'échelon départemental qui en sortira renforcé.

**M. Yannick Bodin.** – Au fur et à mesure que les auditions avancent, ma perplexité à l'égard de ce projet de loi grandit.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je vous rappelle qu'après le vote de la commission des lois de l'Assemblée nationale, la semaine dernière, le nouveau scrutin proposé est le scrutin majoritaire à deux tours. Je vous encourage vivement à suivre ces débats en séance à l'Assemblée nationale à partir du 25 mai prochain.

Mme Mireille Schurch – Je m'étonne que l'Assemblée nationale débattenne actuellement du mode de scrutin des conseillers territoriaux, alors qu'il devait d'abord être examiné par le Sénat !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je vous rappelle que, initialement, deux projets de loi consacrés à la réforme territoriale avaient été déposés par le Gouvernement. Le premier (n° 60) ne traitait pas des modes de scrutin qui faisaient l'objet d'un texte distinct (n° 61). Un amendement du groupe centriste a toutefois introduit dans le projet de loi n° 60, au cours de son examen devant le Sénat, un dispositif précisant les principes que devait respecter le mode de scrutin, y compris la parité. C'est cet article I A nouveau que le Gouvernement modifie aujourd'hui pour introduire un scrutin uninominal majoritaire à deux tours, qui n'est satisfaisant ni pour la constitution de majorités, ni pour le respect du pluralisme politique. J'ajoute que certains députés de la majorité proposent, en outre, de défendre une proposition de loi limitant à deux le nombre de candidats pouvant se maintenir au second tour.

**Mme Mireille Schurch** – Il n'en reste pas moins que cette procédure, qui permet à l'Assemblée nationale d'examiner en premier un dispositif radicalement différent n'est pas respectueuse du Sénat.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je vous rappelle que le Sénat débattrait du texte, en tout état de cause, fin juin en deuxième lecture.

**Mme Michèle André, présidente.** – Comment favoriser la parité aux élections municipales ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je vais vous donner lecture de l'extrait du communiqué relatif à la motion adoptée par les maires ruraux de France réunis en assemblée générale le 18 avril 2010 : *« S'agissant de l'élection des conseillers municipaux, l'AMRF réitère sa demande qu'il soit mis fin à l'élection de personnes non candidates et au panachage qui se réduit trop souvent à un petit règlement de compte entre « amis » au détriment de la cohérence d'un véritable projet pour la commune. Cette modernisation, absolument nécessaire parce que porteuse de plus de respect de la démocratie, ne doit laisser aucune commune sur le bord du chemin. C'est pourquoi elle se prononce en faveur de l'extension du mode de scrutin applicable aux communes de plus de 3 500 habitants, non pas seulement aux communes de plus de 500 habitants, mais à toutes les communes quelle que soit leur taille. Il serait en effet dommage d'exclure de cette modernisation plus de 20 000 communes françaises. »*.

J'ajoute que, conscient des difficultés techniques que risque de poser cette extension, au moins en ce qui concerne les communes de moins de 500 habitants, nous avons exploré deux pistes. La première était d'imaginer que les communes de moins de 500 habitants pourraient présenter des listes incomplètes : cette solution n'est, à la réflexion, pas la bonne car elle ne fonctionne pas dans l'hypothèse où sont présentées à la fois des listes complètes et incomplètes. La deuxième voie à laquelle avait pensé le bureau de l'Association consisterait à réduire le nombre de conseillers municipaux : de neuf à sept pour les communes de moins de 100 habitants, et de onze à neuf pour celles de moins de 500 habitants. Cette suggestion n'a pas été retenue par l'assemblée générale : mais à l'usage, les choses peuvent évoluer. De toute façon, le mode de scrutin actuel n'est plus acceptable.

**Mme Michèle André, présidente.** – On a entendu beaucoup de protestations à ce sujet, en particulier dans les petites communes. Avez-vous tranché le débat pour l'ensemble des communes ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Nous avons eu un vrai débat, et nous avons tranché. Souvenons-nous que l'AMRF, dans les années 1990, a été très en avance au sujet de l'intercommunalité qui suscitait, à l'époque, beaucoup de débats au sein de la majorité des communes rurales. Peut-être, aujourd'hui, est-ce un peu la même chose. Nous avons été guidés par deux considérations : le mode de scrutin actuel des petites communes n'est plus supportable ; il fallait cesser, en matière de mode de scrutin de traiter à part les communes rurales.

**Mme Michèle André, présidente.** – J'ai entendu un représentant de votre association qui, à titre personnel, préconise le scrutin proportionnel à partir de

1 500 habitants. Par ailleurs, avez-vous des chiffres permettant de mesurer la situation actuelle en matière de parité dans les petites communes ?

**Mme Andrée Rabilloud.** – Personnellement, je remplis mon sixième mandat et je constate que le seuil du tiers de femmes est aisément atteignable. Il est, en revanche, beaucoup plus difficile d’aller au-delà.

**Mme Michèle André, présidente.** – On constate donc globalement une progression de la parité - y compris, d’ailleurs, dans mon département qui n’est pas de tradition particulièrement féministe -.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Ce qui est fondamental, c’est le problème de la disponibilité et du statut des élues qui doivent concilier l’exercice de leur mandat avec leurs autres tâches professionnelles et familiales.

**M. Yannick Bodin.** – J’ai fréquemment entendu le discours de maires ruraux qui s’inquiétaient de l’étroitesse du vivier de femmes pour trouver des candidates potentielles. Je ne veux pas sous-estimer ces difficultés pratiques, mais je me suis aperçu que leurs arguments reproduisaient exactement ceux avancés autrefois par les opposants au scrutin de liste paritaire dans les villes de 3 500 habitants, alors que le vivier y était plus large. En fin de compte, je crois que, peu à peu, la situation s’améliorera en zone rurale. Sur la base de mon expérience, je constate d’ailleurs que, dans mon département, on est passé, en 1990, d’une situation où il était difficile de trouver des candidates, à un stade où se manifeste aujourd’hui une compétition entre les femmes qui briguent un mandat.

**Mme Michèle André, présidente.** – J’observe cependant que, dans mon département, le nombre de candidatures féminines a diminué par rapport aux élections précédentes.

**Mme Nicole Bonnefoy et Mme Gisèle Printz.** – Les femmes ne sont pas suffisamment aidées dans les multiples tâches qu’elles doivent remplir.

**Mme Odette Terrade.** – Il faut résoudre les problèmes concrets de statut, de formation, d’aide et d’accompagnement des femmes élues, d’autant que le nombre de mères isolées se multiplie.

**Mme Michèle André, présidente.** – La recommandation de l’Association des maires ruraux de France, qui propose l’extension aux petites communes du scrutin de liste applicable dans les autres communes me paraît intéressante. J’avais d’ailleurs déjà défendu un amendement en ce sens.

**Mme Gisèle Printz.** – Mon département compte 730 communes : dans les petites communes, il ne sera pas simple d’élaborer des listes complètes, et l’impossibilité de rayer le nom d’un candidat créera des obstacles.

**Mme Mireille Schurch.** – J’estime souhaitable d’harmoniser les mécanismes applicables à l’ensemble des communes, ce qui aura pour effet de revaloriser à la fois les petites communes et leurs élus, tout en luttant contre la frustration ambiante que l’on peut aujourd’hui percevoir. Un strict respect des

proportions conduirait, s'il y a 15 élus pour gérer une commune de 500 habitants, à avoir 1 500 élus pour une ville de 50 00 habitants : c'est évidemment excessif. Il ne faut pas tomber dans ces excès et réfléchir aux moyens de mieux mobiliser un nombre d'élus plus restreint, en leur confiant à chacun des missions plus importantes.

**Mme Michèle André, présidente.** – Peu à peu, la place de l'intercommunalité se développera et deviendra prépondérante.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – En réponse à la question posée par les parlementaires de la délégation, je précise que le pourcentage de femmes présidentes d'intercommunalités se limite à 2 ou 3 %.

**M. Yannick Bodin.** – Statistiquement, dans nos départements, j'observe qu'il n'est pas rare que, dans les scrutins avec panachage, le nom le plus fréquemment rayé de la liste soit celui du maire ou de l'adjoint chargé des travaux qui a pu s'attirer des inimitiés dans l'accomplissement de sa mission.

**Mme André Rabilloud.** – Je crois également utile, dans le débat, de s'interroger sur les incidences d'une éventuelle diminution du nombre des conseillers municipaux à l'égard de leur représentation dans les instances intercommunales.

**Audition de M. Claudy Lebreton  
président de l'Association des départements de France (ADF)**

*(25 mai 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente.** – Notre délégation travaille depuis plusieurs mois sur les conséquences de la réforme territoriale et des modes de scrutin qu'elle propose, sur l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Mais le mode de scrutin envisagé par le Gouvernement a évolué et il semble, si on en croit l'amendement qu'il a proposé à la commission des lois de l'Assemblée nationale, qu'il s'oriente maintenant vers le scrutin majoritaire à deux tours. Au regard de notre volonté de garantir l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électifs, cette proposition n'est pas très encourageante : alors que la parité est respectée dans les Conseils régionaux élus au scrutin proportionnel, la proportion des femmes dans les Conseil généraux élus au scrutin majoritaire à deux tours est faible, de l'ordre de 12 %. Nous souhaiterions savoir si des débats ont eu lieu au sein de l'Assemblée des départements de France (ADF) sur ce sujet et si des suggestions ont été émises pour permettre un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes.

**M. Claudy Lebreton.** – Le mode de scrutin vers lequel on semble s'orienter aujourd'hui pour l'élection des conseillers territoriaux est le scrutin uninominal à deux tours dans le cadre de circonscriptions reconfigurées, en tenant compte du poids démographique.

Je vous rappelle à cet égard que, à l'heure actuelle, il existe une grande disparité dans la représentation démographique des Conseils généraux élus : à titre d'exemple, le département des Côtes d'Armor, qui compte 576 000 habitants, élit 52 conseillers généraux, alors que le département du Vaucluse, dont la population dépasse les 500 000 habitants, n'en élit que 24.

S'agissant du mode d'élection des conseillers territoriaux, l'Assemblée des départements de France est majoritairement opposée à leur création. Néanmoins, elle a délibéré à plusieurs reprises sur le mode de scrutin des conseillers généraux, et je vous présenterai la position de l'Assemblée, avant de vous exposer mes opinions personnelles, que je prendrai bien soin de distinguer de la position majoritaire.

S'agissant de la position de l'Assemblée des départements de France, outre le fait que nous aurions préféré la dénomination de « conseiller départemental » à celle de conseiller général, la majorité des membres s'est prononcée en faveur du scrutin uninominal majoritaire à deux tours, sans que ce mode de scrutin ne fasse pour autant l'unanimité.

Deuxièmement, l'Assemblée des départements de France est favorable à ce que l'élection des conseillers généraux ait lieu en une fois tous les 6 ans, ce que l'adoption de la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux en février dernier devrait satisfaire.

Troisièmement, l'Assemblée des départements de France est favorable à un redécoupage des cantons qui prenne mieux en compte le critère démographique, sachant qu'à l'heure actuelle, sur un total de 4 220 conseillers généraux (dont 182 élus à la proportionnelle), un conseiller général représente une moyenne de 15 000 habitants, avec des disparités importantes d'un canton à l'autre.

L'assemblée des départements de France a conscience que le mode de scrutin uninominal à deux tours pose un certain nombre de problèmes, en particulier au regard de la représentation des « diversités », entendues au sens large, c'est-à-dire pas seulement les femmes, mais aussi certaines catégories socioprofessionnelles, qui seraient sous-représentées.

C'est la raison pour laquelle nous avons formulé un certain nombre de propositions visant à rééquilibrer cette sous-représentation. En ce qui concerne les femmes, nous estimons qu'il faut renforcer les sanctions financières de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les hommes et les femmes : les étendre aux autres élections, tant pour le premier volet de l'aide financière qui est fonction du nombre de candidates que pour le second volet qui prend en compte le nombre d'élues.

Nous regrettons que les sanctions financières visant les partis politiques qui ne respectent pas la parité ne s'appliquent actuellement qu'aux élections législatives. Nous estimons que les incitations financières doivent s'appliquer à toutes les élections, y compris sénatoriales, mais aussi à l'échelon intercommunal, puisque la loi du 6 juin 2000 imposant des listes paritaires ne vise que les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus, ce qui ne garantit pas la représentation paritaire dans les intercommunalités.

D'ailleurs on ne peut plus prétexter aujourd'hui un manque de candidates femmes. Elles ont prouvé leur implication à tous les échelons territoriaux. Les sanctions doivent donc être suffisamment élevées et suffisamment ciblées pour que les femmes candidates ne se trouvent pas, comme c'est fréquemment le cas, dans des positions non éligibles.

C'est l'objet de la seconde proposition de l'Assemblée des départements de France : il s'agirait de moduler le financement des partis politiques, non plus proportionnellement au nombre de candidatures, mais aussi proportionnellement au nombre de femmes effectivement élues, et ceci pour toutes les élections.

J'ajoute, pour terminer, que cette position défendue par l'Assemblée des départements de France, en faveur d'un mode de scrutin majoritaire à deux tours, corrélé au durcissement et à la généralisation des sanctions financières visant les partis politiques qui ne respectent pas la parité, est également partagée par un certain nombre de femmes, membres des assemblées ou des exécutifs des conseils généraux.

**Mme Michèle André, présidente.** – Tel que je l'entends, la position de l'Assemblée des départements de France se rapproche donc du dispositif de deux propositions de loi récemment déposées, la première par Bruno Le Roux, visant à renforcer l'exigence de parité des candidatures aux élections législatives, la seconde

par Mme Chantal Brunel, rapporteure de l'Observatoire de la parité, tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux pourvus au scrutin uninominal majoritaire. Ces deux textes visent à moduler le financement public des partis politiques, non plus en fonction des candidatures féminines, mais en fonction du nombre de mandats électifs effectivement exercés par les femmes. L'Assemblée des départements de France a-t-elle pris connaissance de ces propositions de loi ?

**M. Claudy Lebreton.** – L'Assemblée des départements de France s'en est tenue, jusqu'à maintenant, à exprimer des positions de principe, et non à prendre position en faveur d'un dispositif précis.

Néanmoins, à titre personnel, j'estime que, parallèlement à une meilleure prise en compte de l'objectif de parité, il est essentiel de réfléchir à la rénovation de l'exercice du mandat : le maintien de l'attractivité du mandat et le respect du principe d'égal accès aux responsabilités supposent que les conditions dans lesquelles on propose aux candidats d'exercer leurs fonctions, mais aussi de les quitter à l'issue de leurs mandats, soient profondément renouvelées.

A l'heure actuelle, il me semble que les conditions d'exercice n'encouragent pas les citoyens à s'engager, que ce soit à des responsabilités politiques, syndicales ou associatives. On ne devrait pas faire l'économie d'une réflexion sur la reconversion des élus à l'issue de leurs mandats, mais également sur la question du cumul des mandats, puisqu'il semble que ce sujet soit d'actualité.

**Mme Michèle André, présidente.** – Il est vrai que l'on a d'abord abordé la question du statut de l' élu par le seul biais de la question indemnitaire, ce qui était réducteur, alors que beaucoup d'autres sujets, tels la protection sociale, sont en jeu. L'Assemblée des départements de France a-t-elle pris position à ce sujet ?

**M. Claudy Lebreton.** – Les lignes de clivage sur ces sujets dépassent les appartenances partisans, et il me semble qu'à l'heure actuelle, la réflexion évolue en faveur de la possibilité de cumuler un mandat local avec un mandat parlementaire, à condition de ne pas exercer de fonctions exécutives. Mon expérience d' élu local me pousse à croire que, pour beaucoup d'élus locaux, en particulier ceux exerçant des responsabilités exécutives, la recherche d'un mandat parlementaire permet de compenser les insuffisances de leur rémunération et de leur couverture sociale d' élu local, qui ne correspondent pas actuellement à l'investissement en temps et aux responsabilités qu'ils assument.

La situation était encore plus délicate, lorsque la rémunération des présidents d'exécutifs locaux avait été alignée sur celle des maires des grandes villes, avant que M. Jean-Paul Delevoye, alors ministre de la fonction publique, ne rétablisse la situation antérieure.

**Mme Michèle André, présidente.** – Il semble donc que les préoccupations des élus concernent moins aujourd'hui les conditions de rémunération que la possibilité de bénéficier d'une protection pendant l'exercice du mandat et de voies de reconversions professionnelles à son terme.

**M. Claudy Lebreton.** – Il faut ajouter, il me semble, la nécessaire conciliation entre l'exercice du mandat et les obligations de vie privée, qui sont particulièrement difficiles à assumer pour les femmes quand elles sont mères ou cadres supérieures dans une entreprise.

**Mme Michèle André, présidente.** – Il faudra revenir sur cette question de la rénovation du statut de l'élu.

**M. Claudy Lebreton.** – J'ajoute que l'Assemblée des départements de France est favorable au maintien de ce « remplaçant » pour le conseiller général, et que celui-ci succède au titulaire dans tous les cas de figure et pas seulement, comme aujourd'hui, dans un certain nombre de cas limitativement énumérés par la loi.

**Mme Catherine Procaccia.** – A cet égard, il est intéressant de souligner que le texte de la proposition de loi de Mme Chantal Brunel propose de faciliter l'accès du remplaçant d'un conseiller général, en l'étendant à toutes les hypothèses de démission du titulaire, ce qui permettrait une augmentation sensible du nombre de conseillères générales.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Je tiens à souligner, tout d'abord, que la présence de 30 % de femmes au Conseil général du Finistère, tant parmi les membres qu'au sein de l'exécutif, place notre département en bonne position au regard de l'objectif de parité. Je m'étonne, ensuite, que l'obligation de présenter un « binôme » respectueux de l'objectif de parité se solde le plus souvent par la présentation d'un titulaire masculin et d'un remplaçant féminin. Les dernières élections sénatoriales n'ont, à cet égard, pas dérogé à cette pratique.

**M. Claudy Lebreton.** – A cet égard, j'estime que la préconisation de la formation européenne « Equal » de formuler la parité en terme de « femme-homme » et non l'inverse, a son importance. Par ailleurs, la question de la représentation paritaire au sein des exécutifs locaux est un point essentiel : il faut que la représentation paritaire des assemblées régionales et municipales de plus de 3 500 habitants se retrouve au niveau des exécutifs.

**M. Yannick Bodin.** – Comme vous le savez, la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives impose actuellement que, dans les élections cantonales, le candidat et le suppléant soient de sexe différent. Cette mesure a bien été présentée, à l'origine, comme favorable à la parité, mais son influence s'avère assez réduite.

**Mme Michèle André, présidente.** – Le remplacement par le suppléant était initialement prévu en cas de décès du titulaire, d'absence au sens de l'article 112 du code civil ou lorsqu'il accepte les fonctions de membre du Conseil Constitutionnel. Le remplacement intervenait également dans l'hypothèse de la démission du titulaire pour des raisons liées au cumul de mandats, mais de façon limitative. La loi du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général a complété le dispositif en permettant au suppléant de remplacer le conseiller général qui aurait démissionné en raison d'un cumul avec un mandat de député ou de sénateur.

**M. Yannick Bodin.** – Je m’interroge sur les conséquences concrètes de ce mécanisme que l’on a pu qualifier de « mandat en viager ». Il a été appliqué à partir de 2008 : trois ans plus tard, à mi-mandat, combien de femmes ont aujourd’hui remplacé des hommes ? Je cherche, en réalité, comme l’a deviné notre présidente Michèle André, à estimer combien de temps il faudra pour que cette réforme atteigne son objectif.

**M. Claudy Lebreton.** – Nous avons calculé qu’au rythme actuel, il faudrait environ 250 ans pour parvenir au rééquilibrage entre femmes et hommes. Je rappelle que la démission volontaire entraîne nécessairement la tenue d’une élection partielle en cas de démission.

**M. Yannick Bodin.** – Je citerai également, pour mémoire, le cas d’un député-maire qui s’est présenté aux élections cantonales en indiquant qu’après son élection, il démissionnerait aussitôt pour laisser sa place à sa suppléante : je précise qu’il n’a pas été élu, mais le procédé existe.

**Mme Mireille Schurch.** – Je souhaite revenir sur le fait que le conseiller territorial sera à la fois conseiller général et conseiller régional : comme on l’a maintes fois souligné, son emploi du temps et sa charge de travail seront bien lourdes, particulièrement pour des femmes, par ailleurs accaparées par leur vie professionnelle et leurs charges de famille.

**M. Claudy Lebreton.** – La très grande majorité des présidents de conseils généraux est contre l’institution du conseiller territorial, même si tous ne peuvent l’exprimer publiquement. Sur la base de l’expérience du fonctionnement des collectivités locales, il apparaît assez clairement que l’institution du conseiller territorial conduira à terme à la transformation de la région telle qu’elle était conçue initialement, et à la disparition du département par l’effet de la mutualisation. Selon une étude réalisée par KPMG, la réforme entraînera dans les premiers temps de son application non pas une réduction mais une augmentation des dépenses publiques, notamment par le biais de l’alignement par le haut du statut des personnels dans la phase de rationalisation des structures administratives.

J’ajoute que l’exercice de leur mandat représente, pour les conseillers généraux comme pour les conseillers régionaux, *a minima* un mi-temps. Le conseiller territorial qui conjuguera ces deux mandats sera donc occupé à plein temps. Cette charge de travail s’accompagnera d’un allongement des délais de transports, et pourrait avoir pour effet une augmentation des dépenses d’hébergement et de secrétariat. Sans compter, au niveau politique, que chaque député aura derrière lui au moins quatre conseillers territoriaux qui seront autant de rivaux.

**Mme Catherine Procaccia.** – Je souhaite nuancer ce propos pour rappeler que les fonctions de conseiller général ne sont pas toujours si prenantes, particulièrement quand on siège dans l’opposition. Par ailleurs, on affirme souvent que la réforme envisagée porte en elle-même la disparition du conseiller régional, à travers la disparition de son ancien mode de scrutin, avez-vous ce sentiment ?

**M. Claudy Lebreton.** – Aujourd’hui, nous sommes en pleine préparation des élections de l’année prochaine, et je constate d’ailleurs que par la nature de leurs enjeux ces élections sont de plus en plus des élections départementales, plutôt que des élections cantonales. Je rappelle aussi que les conseillers régionaux ont été élus l’an dernier. On discerne dès aujourd’hui les prodromes d’une concurrence électorale très vive et si l’on ne durcit pas la loi sur la parité, nous risquons de voir émerger des assemblées élues très masculines. Dans ce contexte, j’entends des responsables de départements qui disent qu’ils vont « manger les régions » et des responsables régionaux qui évoquent la cantonnalisation des départements.

Sur la base de mon expérience de conseiller territorial avant l’heure, puisque j’ai été à un certain moment à la fois conseiller général et conseiller régional, je considère que le mandat de conseiller territorial devrait représenter une véritable charge à plein temps.

**Mme Michèle André, présidente.** – Avez-vous eu des échanges récents avec le Gouvernement sur la taille et le nombre des cantons, car nous avons entendu des chiffres qui ont beaucoup varié ?

**M. Claudy Lebreton.** – Sur ce point, nous en sommes restés aux données divulguées au moment de la présentation du projet de loi ; nous devons prochainement nous entretenir avec le Gouvernement à ce sujet. En tout état de cause, il était prévu au moins quinze conseillers généraux par département: cependant, les interrogations subsistent quant à la façon de prendre en compte les différences démographiques entre départements peu et très peuplés.

**Mme Michèle André, présidente.** – Il nous a également été indiqué que tous les cantons devraient respecter les frontières des circonscriptions législatives.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Le plus important, à mon sens est d’assurer une juste représentation des différents départements à l’intérieur de chaque région. S’agissant des sanctions financières, et tout en préférant des incitations positives en faveur de la parité, je suis favorable à un durcissement fondé sur la prise en compte du nombre d’élus et non pas de celui des candidatures, car il y aurait inévitablement des candidatures dissidentes pour contourner la loi si les sanctions se fondaient sur le nombre de candidatures.

S’agissant de la charge de travail, et comme Mme Catherine Procaccia l’a bien dit, quand on fait partie de l’exécutif d’une assemblée locale, on travaille certes beaucoup plus qu’en étant dans l’opposition. Mais, je suis convaincue que le mandat de conseiller territorial porte en lui-même sa professionnalisation et sera, à terme, un mandat unique. Ne devrait-on pas, dans ces conditions, travailler sur le thème du statut du remplaçant du conseiller territorial? Je remarque, au passage, que ce statut et la rémunération qui l’accompagnera ne vont pas dans le sens des économies budgétaires souhaitées. Cependant, il s’agirait là d’un excellent moyen de mettre en avant les femmes car, pour l’instant, la règle suivant laquelle le suppléant doit être de sexe opposé au niveau du conseil général n’a pas donné grand-chose.

**Mme Michèle André, présidente.** – L'idée du binôme a été développée à plusieurs reprises, en particulier par Charles Gautier. Notre collègue Jacqueline Panis avait également formulé une proposition en ce sens.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Il me semble que, pour améliorer les conditions d'exercice du mandat, la reconnaissance par la loi d'un rôle particulier au « remplaçant » constitue une piste intéressante : on pourrait ainsi véritablement instituer un « binôme » exerçant conjointement le mandat.

**M. Claudy Lebreton.** – Tout d'abord, pour répondre à Mme Procaccia je crois que, en matière de charge de travail, la distinction est moins entre conseiller général appartenant à la majorité ou à l'opposition qu'entre ceux qui ont des fonctions dans l'exécutif et ceux qui n'en ont pas.

En ce qui concerne l'objectif de parité, il me semble que seul l'objectif à atteindre compte, qu'on l'atteigne par le biais de sanctions ou de bonifications.

Concernant le statut du remplaçant, il ne faut pas faire l'impasse sur un problème juridique important : quand il siège au conseil d'administration de certains établissements, le conseiller général engage sa collectivité par son vote : est-on prêt à reconnaître ce pouvoir au remplaçant ?

Ce sont ces questions auxquelles il faut apporter des réponses. Enfin, je m'étonne qu'on légifère sans coordonner notre organisation territoriale avec celles des autres démocraties européennes ! A titre d'exemple, dans certains pays d'Europe, les collectivités territoriales peuvent se dissoudre elles-mêmes, sans que le préfet n'intervienne !

A titre personnel, je préconiserais une autonomie qui irait jusqu'à confier à l'Assemblée locale la responsabilité de procéder au découpage territorial qui la concerne. Sous la réserve de garde-fous, imposant par exemple un vote à la majorité des 2/3, il me semble que le découpage des circonscriptions pourrait ainsi être beaucoup mieux adapté à la réalité de terrain. En cette matière, édicter des règles identiques sur l'ensemble du territoire me semble contraire à la grande disparité des réalités géographiques et démographiques, qui conditionne le niveau pertinent d'intervention.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Si je prends pour exemple la communauté d'agglomération de Quimper, dont l'exécutif ne compte qu'une seule femme, il me semble nécessaire de nous interroger sur la façon d'assurer une représentation paritaire dans les intercommunalités, et, plus largement, au sein des exécutifs.

**Mme Michèle André, présidente.** – L'obligation légale de représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les exécutifs communaux devrait être étendue aux exécutifs intercommunaux.



**Audition de Mme Naïma Charaï,  
présidente de la commission de lutte contre les discriminations et pour  
l'égalité à l'Association des régions de France (ARF),  
accompagnée de Mme Claire Bernard, directrice des études de l'ARF**

*(27 mai 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Naïma Charaï.** – C'est en tant que présidente de la commission nationale de lutte contre les discriminations et pour l'égalité de l'Association des Régions de France (ARF), déléguée par M. Alain Rousset, président de l'ARF, que j'ai aujourd'hui l'honneur de vous présenter la position de l'ARF sur le mode de scrutin retenu pour l'élection des conseillers territoriaux au regard de l'objectif de parité.

Je commencerai par un bref historique des éléments juridiques qui encadrent la mise en application de l'objectif de parité : la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 a permis l'adoption d'un certain nombre de lois tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Je vous rappelle à cet égard les deux principaux dispositifs législatifs, le premier visant à rendre obligatoire la présentation de candidatures mixtes au scrutin de liste, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe ; le second visant à sanctionner financièrement les partis politiques qui ne respectent pas l'objectif de parité pour les scrutins uninominaux.

En complément de ce dispositif initial, la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a étendu aux élections régionales et européennes l'obligation de présenter des listes composées alternativement d'un candidat de chaque sexe.

La loi du 31 janvier 2007 est venue ensuite briser un « plafond de verre », en imposant la parité pour l'élection des membres des exécutifs régionaux et municipaux.

Bien que permettant de réelles avancées, ce dispositif reste à consolider. En ce qui concerne les fonctions exécutives régionales en particulier, les femmes restent encore aujourd'hui trop souvent cantonnées à des postes de « vice-présidentes », chargées de délégations dites « féminines », telles les affaires sociales, l'éducation ou la jeunesse, alors que les hommes se réservent les compétences « lourdes » (développement économique, finances, transports...).

Il est indéniable que la loi a permis de faire progresser la parité pour les scrutins de liste. J'en veux pour preuve le résultat des élections régionales : représentant 27,5 % des conseillères régionales en 1998, les femmes étaient 47,6 % en 2004 et 48 % en 2010. Le faible écart qui nous sépare encore d'une exacte parité tient au fait que les femmes sont rarement investies en tête de liste.

Les femmes ne représentent encore que 18 % des députés élus à l'Assemblée nationale, mais elles forment 22,4 % au Sénat grâce au scrutin proportionnel utilisé dans les départements qui élisent au moins quatre sénateurs.

Les élections cantonales restent le « point noir » au regard de l'objectif de parité : les femmes ne représentent que 12,3 % des conseillers généraux en 2008, ce qui représente une faible progression par rapport à 2001, et à 1998. La disposition introduite par la loi du 31 janvier 2007 imposant au titulaire et au suppléant d'être de sexes différents n'a guère eu d'effet.

**Mme Michèle André, présidente.** – La délégation a interrogé Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des Départements de France, il y a quelques jours. Selon lui, le dispositif du code électoral visant à prévoir que le « remplaçant » du conseiller général est obligatoirement de sexe opposé n'a pas permis à un nombre significatif de femmes d'accéder au mandat de conseiller général.

**Mme Naïma Charaï.** – A titre personnel, je n'étais pas favorable à ce dispositif quand il a été institué. D'ailleurs, aux élections cantonales de 2008, 80 % des investitures étaient masculines.

Il me semble donc que, pour garantir la représentation féminine dans les assemblées élues, l'alternative est simple : soit l'on opte pour un mode de scrutin proportionnel qui a fait ses preuves pour les élections régionales, soit l'on impose des pénalités financières vraiment sévères aux partis politiques qui ne respectent pas l'objectif de parité. Il me semble que les sanctions financières actuelles ne sont en effet pas assez dissuasives pour être efficaces.

Au regard de l'objectif de parité, le nouveau mode de scrutin proposé pour les futurs conseillers territoriaux constitue donc une régression grave.

D'après les projections de l'Observatoire de la parité, l'application de ce mode de scrutin aurait pour effet de limiter à 17 % la proportion des femmes parmi les futurs conseillers territoriaux.

**Mme Michèle André, présidente.** – Ces projections ont été réalisées en prenant en compte le mode de scrutin mixte initialement proposé par le projet de loi. Mais le retour au scrutin majoritaire à deux tours proposé par amendement en commission des lois conduirait, s'il était adopté, à revoir à la baisse ces projections : la proportion de femmes dans les futurs conseils territoriaux serait tout au plus celle que l'on trouve actuellement dans les conseils généraux, avec le même mode de scrutin. Notre collègue Catherine Procaccia pensait que cette proportion pourrait même tomber en dessous des 12 %.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je vous rappelle qu'un amendement du groupe centriste, visant à garantir le respect de plusieurs objectifs, et en particulier celui de la parité, avait été adopté à l'occasion de l'examen en première lecture du projet de loi n° 60 devant le Sénat. Je regrette que cet article ait été supprimé à l'Assemblée nationale.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je n'ai pu entendre que le début de l'intervention de Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, ce matin en séance lors de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Celle-ci portait un regard critique sur les conséquences de ce mode de scrutin pour la parité, et, d'une façon générale, nos deux délégations partagent les mêmes analyses.

**Mme Naïma Charaï.** – Je souhaite également vous mettre en garde sur les effets de la réduction du nombre d'élus, prévue par le projet de loi ; ceux-ci passeront de 5 660 en 2010 à 3 471 en 2014 ; la concurrence accrue qui en résultera risque de pénaliser en priorité les femmes. Je crains donc que les futures assemblées territoriales ne soient à l'image des actuels conseils généraux, composées de quinquagénaires masculins et « blancs » au détriment des femmes et de la diversité.

Plus fondamentalement, la réforme du conseiller territorial m'apparaît faire un procès d'intention injustifié à l'encontre des élus locaux, dont on ne cesse de rappeler qu'ils seraient trop nombreux et qu'ils coûteraient trop cher. Conseillère régionale à Bordeaux, mon expérience d'élue locale me permet de m'inscrire en faux contre les propos de certains ministres qui ont récemment qualifié les conseillers régionaux d'« ovni politique » du fait de leur élection au scrutin de liste. Ayant eu l'occasion de tester sur le terrain l'appropriation par les électeurs des compétences et l'identification des élus de la région, j'estime qu'il faut rompre avec l'idée selon laquelle seul le scrutin uninominal permettrait aux élus d'être reconnus et légitimes.

J'estime, par ailleurs, qu'il faut soulever la question de la conformité des dispositions du projet de loi à la Constitution, au regard de l'objectif de parité.

Enfin, il me semble que la confusion des missions des conseils régionaux et généraux va appauvrir le travail des futurs conseillers territoriaux, qui privilégieront la gestion de leur territoire au détriment de la prospective développée à l'heure actuelle au sein des conseils régionaux. Je crains, alors, que ces assemblées de gestionnaires locaux perdent la vision d'avenir, pourtant essentielle à toute politique territoriale.

**Mme Michèle André, présidente.** – Avez-vous des données précises sur la moyenne d'âge des élus régionaux ? Il me semble discerner, au moins dans ma région, et au terme des dernières élections, un assez net rajeunissement ainsi qu'un renouvellement important des élus. De plus, je me demande si les conseillers généraux ne sont pas sensiblement plus âgés que les conseillers régionaux.

**Mme Claire Bernard.** – D'après nos statistiques, la moyenne d'âge des conseillers régionaux s'établissait, en 2005, autour de 50 ans ; nous allons très rapidement les actualiser. Notre intuition est que l'on a fait porter le poids du renouvellement des élus, en termes de générations ou de diversité, sur les femmes plus que sur les hommes : je pourrais prendre des exemples précis qui témoignent du fait que c'est surtout aux conseillères régionales sortantes que l'on a demandé de ne pas se représenter et de laisser leur place à de nouvelles générations d'élues.

**Mme Michèle André, présidente.** – Dans mon département, elles ont plutôt été préservées. Mais il ne faut pas tirer trop vite de conclusions générales à partir

d'observations ponctuelles. Il est vrai que les élues sont souvent plus fragiles que leurs homologues masculins et, par conséquent, la tentation est plus grande de leur demander des sacrifices.

**Mme Claire Bernard.** – Nous mesurerons attentivement ce phénomène.

**Mme Catherine Procaccia.** – Hormis un nouvel accroissement des pénalités financières, quelles autres solutions envisagez-vous pour favoriser la parité ? Peut-on imaginer un mécanisme de pénalités non plus seulement financières mais aussi électorales qui comporterait, par exemple, l'obligation pour les partis de présenter une proportion de femmes aux élections suivantes ? Par ailleurs, la dernière version du projet de réforme prévoit-il des dispositions de nature à favoriser la parité des conseillers territoriaux dans les exécutifs départementaux et régionaux ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Ces dispositions risquent d'être difficiles à appliquer. J'ai entendu ce jeudi matin, lors des débats de l'Assemblée nationale, Mme Marie-Joe Zimmermann demander au Gouvernement dans quelle mesure il n'allait pas être conduit à abroger les dispositions de la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives qui instaurent une obligation de parité dans les exécutifs des régions.

**M. Yannick Bodin.** – C'est malheureusement dans la logique du projet de réforme : comment ferait-t-on dans les départements dans lesquels aucune femme ne serait élue en tant que conseiller territorial ?

**Mme Claire Bernard.** – Cette disposition défavoriserait les hommes pour l'accès aux exécutifs : ainsi dans l'hypothèse où très peu de femmes seraient élues, elles pourraient alors presque toutes occuper des fonctions de vice-présidente, ce qui ne manquerait pas de susciter, de la part des hommes, des recours en inconstitutionnalité contre un tel projet, au titre de l'inégalité qu'il susciterait pour l'accès aux exécutifs.

**Mme Naïma Charaï.** – Il faut tout d'abord se battre en faveur du mode de scrutin proportionnel ; s'il n'est pas retenu, il conviendra alors d'envisager un recours devant le Conseil constitutionnel. Je constate que les pénalités financières existent déjà mais elles ne sont pas suffisamment dissuasives d'autant qu'elles prennent en compte le nombre de candidatures présentées et non le nombre d'élues, ce qui incite les partis politiques à présenter des candidatures de femmes dans des circonscriptions perdues d'avance.

**Mme Michèle André, présidente.** – L'idée de Mme Catherine Procaccia sur l'instauration de sanctions électorales est une piste intéressante : reste à réfléchir sur ses modalités d'application.

Par ailleurs que pensez-vous de la proposition de loi n° 2529 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux pourvus au scrutin uninominal majoritaire que vient de déposer la présidente de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, Mme Chantal Brunel, et qui prévoit un

dispositif intéressant et audacieux sur les pénalités financières, en prenant en compte à la fois les élections nationales et locales.

**Mme Catherine Procaccia.** – S’agissant de l’idée qui consisterait à prendre en compte la parité au niveau des élus et pas seulement des candidatures, je rappelle qu’en 2006, nous avons lancé cette idée au Sénat : on nous avait alors indiqué qu’un tel dispositif était inconstitutionnel. La proposition de loi de Mme Chantal Brunel étend également les sanctions financières aux élections locales et prévoit la diminution des dotations aux partis politiques si la parité n’est pas respectée au niveau de l’élection des conseillers territoriaux.

**Mme Naïma Charaï.** – Il conviendrait de diminuer de façon drastique les financements des partis qui ne respectent pas la parité de candidatures en ne prenant pas pour base les candidatures mais les résultats des élections.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je me demande si les esprits n’ont pas évolué au sujet de l’inconstitutionnalité d’une telle mesure depuis 2006.

**Mme Naïma Charaï.** – Pour favoriser l’accès des femmes aux fonctions électives, nous préconisons également le non-cumul des mandats, y compris dans le temps.

**M. Yannick Bodin.** – D’auditions en auditions, un constat majeur s’impose : le projet de réforme annonce un recul en matière de parité politique. Constitutionnellement, il s’agit de déterminer si un tel recul est compatible avec la disposition qui prévoit que la loi « favorise » la parité. En tout état de cause, la première conclusion à tirer de ce débat est que seul le scrutin proportionnel garantit la parité de façon satisfaisante.

En second lieu, je crains qu’en termes de conformité à la Constitution, la prise en compte des résultats des élections à la fois parlementaires et locales pour l’attribution des dotations aux partis se heurte à deux difficultés. D’une part, seuls les partis politiques seraient sanctionnés ; or, j’observe que, dans notre droit, rien n’empêche à un candidat de se présenter aux électeurs en dehors de tout rattachement à un parti. Par conséquent, le dispositif de sanction envisagé traite donc de manière inégale les candidats. D’autre part, le Conseil constitutionnel pourrait considérer qu’un parti politique ne doit pas être sanctionné sur la base du choix des électeurs. Même si en termes politiques cette affirmation est contestable, en particulier lorsque des partis présentent des candidates dans les circonscriptions les plus difficiles, elle demeure juridiquement envisageable.

Cependant, même en sachant qu’elle est semée d’embûches, une telle initiative pourrait être retenue par la délégation puisque, après tout, les plus hautes autorités de l’État n’hésitent pas, sur d’autres sujets, à prendre des risques juridiques. Au demeurant, s’il est saisi, le Conseil constitutionnel devra également se prononcer sur bien d’autres aspects de la réforme dont il n’est pas sûr qu’ils soient conformes à la Constitution, à commencer par la création d’un conseiller territorial qui doit siéger dans deux assemblées différentes.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je voudrais demander aux intervenants une précision : combien de conseils régionaux ont-ils voté la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale ?

**Mme Naïma Charaï.** – Plusieurs régions, mais pas toutes, se sont engagées dans cette démarche. Nous avons participé à divers colloques, organisés sous l'égide du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE).

**Mme Michèle André, présidente.** – A l'occasion de notre déplacement à la prison de Rennes, j'ai constaté les initiatives prises en Bretagne dans ce domaine. C'est d'ailleurs une illustration qui montre à quel point nous devons préserver, au niveau régional, une dynamique prospective aujourd'hui menacée par le projet de réforme.

**Audition de Mme Élisabeth Guigou,  
secrétaire nationale au Parti socialiste, chargée des collectivités  
territoriales et de la réforme de l'État, députée de Seine-Saint-Denis**

*(2 juin 2010)*

**Présidence de Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente.** – Notre délégation travaille depuis plusieurs mois sur les conséquences de la réforme territoriale et des modes de scrutin qu'elle propose, sur l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Dans le cadre de ses travaux, elle a souhaité auditionner les représentants des partis politiques représentés au Parlement sur la façon dont ceux-ci envisagent la mise en œuvre du principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats politiques.

Le mode de scrutin envisagé par le projet de loi n° 61 (2009-2010) relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale n'était pas satisfaisant au regard de l'objectif de parité. Celui que vient d'adopter l'Assemblée nationale par un amendement au projet de loi n° 60 de réforme des collectivités territoriales, qui revient vers le scrutin majoritaire à deux tours, est, du point de vue de la parité, sans doute moins satisfaisant encore. Est-il possible de l'améliorer ? Comment les partis politiques, que l'article 4 de la Constitution charge de mettre en œuvre le principe d'égal accès vont-ils s'acquitter de cette responsabilité pour l'élection des conseillers territoriaux ?

**Mme Élisabeth Guigou.** – La révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 a permis un certain nombre d'avancées législatives permettant de faire progresser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives avec, en particulier, l'adoption de la loi du 6 juin 2000 qui a garanti des candidatures paritaires aux élections se déroulant au scrutin de liste. Par la suite, le dispositif a continué d'être amélioré, pour prévoir, d'une part, une alternance stricte des candidatures et, d'autre part, le renforcement du scrutin proportionnel pour les élections sénatoriales, ce qui a abouti à une représentation féminine plus importante au Sénat qu'à l'Assemblée nationale.

C'est dans les élections au scrutin uninominal que l'on continue de buter contre un obstacle. A cet égard, les chiffres parlent d'eux-mêmes : les femmes ne représentent encore que moins de 13 % des conseillers généraux et moins de 20 % des députés à l'Assemblée nationale.

La réflexion que nous menons au sein du parti socialiste de l'Assemblée nationale vise à garantir, non seulement 50 % de femmes parmi les candidatures mais surtout 50 % de femmes parmi les membres élues au sein des assemblées.

Je vous rappelle, à cet égard, que l'analyse que fait le parti socialiste de l'objectif de parité vise à obtenir une représentation paritaire stricte des femmes et des hommes au sein des assemblées élues.

Notre position, outre qu'elle a des conséquences pratiques fortes, se base sur une nouvelle analyse du principe d'universalisme républicain. Déjà défendue lorsque j'ai présenté la révision constitutionnelle en 1999, et soutenue par les travaux de nombreux philosophes, chercheurs et historiennes qui ont réfléchi à ce sujet, cette analyse entend renverser l'argument opposé par le Conseil constitutionnel, notamment à l'encontre de la politique des quotas. Elle vise à faire reconnaître les femmes, non pas comme une « catégorie » au sein d'une « universalité », qui a trop longtemps servi de masque à la domination masculine, mais comme la moitié du genre humain. C'est à ce titre que nous tenons au principe de parité stricte.

C'est ce qui distingue notre approche de celle de la proposition de loi présentée par Mme Chantal Brunel, rapporteure de l'Observatoire de la parité, et soutenue par un certain nombre de parlementaires du groupe de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP), et dont il reste à attendre qu'elle soit inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

En revanche, nous avons soutenu et participé à l'élaboration de la proposition de loi présentée par notre collègue, M. Bruno Le Roux qui préconise de supprimer la totalité de l'aide publique aux partis dès lors que l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe déclarant s'y rattacher dépasserait le seuil de 2 %.

Nous l'avons d'ailleurs complétée par un amendement qui prévoit de ne plus s'attacher seulement à la proportion des candidatures féminines mais à la proportion de femmes effectivement élues.

Le Gouvernement a formulé des objections quant à la conformité de ce dispositif à la Constitution, au motif qu'il reviendrait à exercer une contrainte sur l'électeur.

Notre dispositif peut cependant d'autant mieux se défendre que, non seulement l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose que la loi favorise cet égal accès, mais que son article 4 charge en outre les partis politiques de la mise en œuvre de cet objectif. Bien sûr, la garantie serait plus forte encore si la Constitution disposait que la loi « garantit » et non pas seulement « favorise » cet égal accès.

Au demeurant, les partis n'ont pas l'obligation de recevoir ce financement public. Rien ne leur interdit de le refuser.

Je m'étonne qu'un gouvernement qui a fait le choix de ne pas tenir compte de l'avis du Conseil d'État dans la rédaction de son projet de loi relatif à la burqa s'abrite ici derrière la perspective d'une éventuelle censure du Conseil constitutionnel.

Ce sont les partis politiques qui, de toute façon, contraignent le choix de l'électeur en sélectionnant déjà les candidatures dans toutes les élections.

La difficulté reste de toute façon entière pour les élections locales qui ne sont pas prises en compte dans le financement public des partis politiques. En dehors

du scrutin proportionnel, il n'y a donc pas de levier possible en faveur de la parité. C'est pourquoi nous sommes favorables au scrutin de liste.

Le scrutin uninominal à deux tours est certes préférable au scrutin uninominal à un tour, mais il n'en reste pas moins qu'il n'est pas favorable à la parité.

Quant à l'argument selon lequel le gouvernement œuvre en faveur de la parité en offrant aux femmes des postes de remplaçantes, il nous paraît insultant.

**Mme Michèle André, présidente.** – ... et peu efficace, car il faudrait des années pour qu'il nous permette d'atteindre la parité.

**Mme Elisabeth Guigou.** – La position du parti socialiste est la suivante : si cette loi est votée, nous la déférerons devant le Conseil constitutionnel. Le recul manifeste de la parité nous fournira un argument solide. Si la loi venait à échapper à cette censure, nous reviendrions sur ses dispositions, une fois arrivés au pouvoir, car celle-ci présente, outre son impact négatif pour la parité, de très nombreux inconvénients.

Nous n'avons pas souhaité pousser plus loin notre réflexion sur la façon d'améliorer le dispositif. Constituer des binômes homme/femme de candidats ? Pourquoi pas... mais nous hésitons à nous engager dans une démarche qui paraîtrait avaliser des découpages électoraux qui nous paraissent sujets à caution.

Je résumerai donc les deux principales positions de notre parti, sur lesquelles ont émergé un consensus, à savoir, d'une part le maintien des conseils régionaux et des conseils généraux tels qu'ils existent à l'heure actuelle, d'autre part inciter les partis politiques à faire leur travail en faveur de l'objectif constitutionnel de parité avec un système de sanctions dissuasives.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je vous rappelle que certains de nos collègues, dont M. Charles Gautier, M. Philippe Adnot et Mme Muguet Dini, notamment, ont présenté des dispositifs visant à modérer les effets défavorables du scrutin uninominal sur la parité, en prévoyant la possibilité d'un scrutin binominal : notre collègue Charles Gautier, en particulier, a en effet envisagé de proposer aux électeurs d'élire un couple homme/femme, dans le cadre de la réunion de deux cantons, ce qui garantirait une représentation féminine équilibrée.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Faut-il envisager, comme pour l'élection des conseillers généraux l'obligation de présenter un remplaçant de l'autre sexe ?

**Mme Elisabeth Guigou.** – Pour les élections législatives, nous excluons le recours à un scrutin binominal mais nous pourrions envisager une dose de proportionnelle.

En ce qui concerne les scrutins locaux et en particulier l'élection des conseils généraux, je ne vous cacherais pas que, contrairement à la position majoritaire au Sénat, la majorité des hauts responsables politiques de notre parti, parmi lesquels les plus éminents, comme Pierre Mauroy, considèrent que l'actuel

scrutin dans le cadre du canton est dépassé, et estiment qu'il faudrait instituer un scrutin proportionnel au niveau départemental, auquel, à titre personnel, je ne suis pas opposée. Mais il me semble qu'il nous reviendra de trancher cette question le moment venu.

Je reste persuadée que si les partis politiques n'arrivent pas à imposer une proportion suffisante de conseillères générales effectivement élues, cela condamnera le mode de scrutin en vigueur.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je suis heureuse de constater que nous partageons la même conviction et que nous considérons que, tel que modifié par l'Assemblée nationale, le mode de scrutin initial est encore plus défavorable à l'objectif de parité.

**Mme Élisabeth Guigou.** – Je vous rappelle, à ce propos, que le mode de scrutin adopté à l'Assemblée nationale a été introduit par amendement dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, sans avoir été examiné en première lecture par le Sénat, et sans avoir été soumis pour avis au Conseil d'État, ce qui me paraît constituer un nouveau motif d'inconstitutionnalité.

Enfin, je profite de notre réunion aujourd'hui pour vous informer qu'au sein du parti socialiste à l'Assemblée nationale, nous avons élargi à l'ensemble des organismes publics notre réflexion sur l'égal accès des femmes et des hommes aux postes à responsabilité. Dans le prolongement de la pétition « Défendons la parité » que nous avons lancée le 27 mars dernier avec les autres partis de gauche et qui a déjà recueilli près de 2 500 signatures, nous sommes en train de rédiger une nouvelle proposition de loi, avec Danièle Bousquet, qui devrait être finalisée à l'automne, visant à rendre la parité obligatoire dans tous les organismes publics prévus par la Constitution, au premier rang desquels le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil constitutionnel.

Concernant cette dernière assemblée, dont je vous rappelle que les membres sont nommés tous les trois ans, par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale, sauf à en revoir entièrement le mode de désignation, une des solutions envisagées consisterait à prévoir une désignation alternée, toute désignation masculine par chacune de ces autorités étant suivie, à l'échéance suivante, d'une désignation féminine.

Les associations reconnues d'utilité publique, mais également tous les organismes publics (établissements publics et autres...), pourraient être concernés par cet élargissement.

**Mme Michèle André, présidente.** – Pour notre part, nous allons travailler sur une proposition de loi imposant la parité dans les conseils d'administration des grandes entreprises et nous réfléchissons à un amendement sur les réseaux consulaires. Je vous informe, par ailleurs, que l'Observatoire de la parité a été renouvelé ce matin et que la liste des membres vient d'être publiée.

**Audition de M. Jean-Marc Brûlé**  
**secrétaire national des Verts,**  
**adjoint aux élections, aux élus et aux institutions**

*(2 juin 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente.** – Le mode de scrutin prévu pour l'élection des conseillers territoriaux soulève des difficultés au regard du principe de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. Quelles sont vos réflexions et vos recommandations pour améliorer le texte au regard de cet objectif ?

**M. Jean-Marc Brûlé.** – Je souligne d'emblée que la parité est, depuis longtemps, un sujet et un combat essentiel pour les Verts. Il s'agit pour nous de l'une des composantes majeures du mode de fonctionnement démocratique de notre République. Mon propos dépassera donc nécessairement ma stricte fonction au sein des Verts au titre de laquelle j'ai cependant pu participer aux rencontres organisées par le Gouvernement sur la réforme des collectivités territoriales. Je mentionne rapidement que les Verts souscrivent à l'objectif qui consiste à alléger et à simplifier ce que l'on a appelé le « millefeuille institutionnel » : je précise cependant que le mode de scrutin retenu par la réforme nous paraît ruiner sa démarche de principe qui, rapprochant les départements et les régions, aurait pu contribuer à un processus de simplification et de réconciliation du citoyen avec la politique.

Je le redis, la parité est, pour les écologistes, un enjeu fondamental de l'organisation de notre société : il n'y a pas d'autre issue que de la faire vivre dans les faits pour pouvoir, à terme, abolir le cadre juridique qui la régit ; « la parité est le meilleur moyen d'en finir avec la parité ». Les Verts estiment que la parité correspond d'abord à un impératif de justice, et je rappelle, à cet égard, notre devise selon laquelle « la minorité des femmes est la seule qui soit majoritaire ». L'application de la parité dans toutes les instances exécutives et législatives de la République répond aussi à une exigence d'efficacité et de citoyenneté : c'est, pour nous, un des moyens essentiels de remédier au « notabliat » et à la déconnexion des élus d'avec les conditions de vie quotidiennes de nos concitoyens.

**Mme Michèle André, présidente.** – Ces paroles nous vont droit au cœur.

**M. Jean-Marc Brûlé.** – Après avoir rappelé ces principes, lors de notre entrevue avec le Gouvernement, j'ai fait référence aux statistiques disponibles en matière de parité : l'insuffisance de la représentation des femmes au niveau du département s'y manifeste de façon criante. Les Verts, compte tenu de la situation particulièrement peu flatteuse de la France par rapport aux autres pays, ne sont prêts à faire aucune concession dans ce domaine, d'autant que les modes de scrutin proportionnels comportant alternativement des candidats de sexe différent, qui permettent techniquement d'instaurer une parité harmonieuse, sont parfaitement connus.

Je saisis l'occasion de préciser que, parmi les 265 conseillers régionaux Europe Ecologie, on compte 133 femmes et 132 hommes et que les 58 vice-présidents se répartissent à part égale entre hommes et femmes : j'ajoute que ces résultats, et tout particulièrement le dernier, se sont imposés d'eux-mêmes, sans aucune intervention volontariste.

J'en viens à la toute dernière proposition que nous avons pu formuler, à l'invitation du Gouvernement, en matière de mode de scrutin : constatant que les solutions envisagées étaient très éloignées de nos objectifs et de nos convictions, nous avons tout simplement marqué notre préférence pour la transposition directe aux élections cantonales du mode de scrutin aujourd'hui en vigueur pour les élections régionales et qui correspond à l'objectif de fusion, par le biais de leurs élus, des régions avec les départements, si telle est bien l'intention de la réforme.

J'ajoute que, au préalable, nous avons défendu le système dit « Weil-Reynal », à condition qu'il permette de compenser les insuffisances de la parité grâce au recours au scrutin de liste à hauteur de 50 % : la proportion compensatrice de 20 % qui a été ensuite annoncée par le Gouvernement nous a semblé si insuffisante qu'elle nous a dissuadés de poursuivre la réflexion dans ce sens.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Vous êtes donc favorable à ce que les conseillers régionaux et les conseillers généraux soient issus d'une même élection ?

**M. Jean-Marc Brûlé.** – Je rappelle que nous sommes non seulement favorables à la simplification du « millefeuille », qui alourdit la mécanique institutionnelle et le montage de projets innovants, mais aussi au dialogue interrégional en France et en Europe.

L'institution du conseiller territorial nous est apparue, dans son principe, comme une astuce, ou une audace, susceptible de favoriser le travail en commun des collectivités territoriales et de leurs administrations, à condition, bien entendu, que la réforme organise les conditions de leur désignation conformément à l'impératif démocratique de parité entre hommes et femmes. La principale critique que font valoir les Verts à l'égard des départements se rattache, en effet, à l'absence de représentation fidèle des citoyens : la représentation localiste qui prévaut aujourd'hui aboutit à une gestion des politiques publiques excessivement clientéliste et trop peu novatrice.

A partir du moment où la réforme prévoit l'application aux représentants des régions d'un mode de désignation analogue à celui des conseillers généraux, le remède nous a paru encore pire que le mal et risquait d'entraîner les débats au niveau régional dans une pente trop étroitement localiste.

**Mme Michèle André, présidente.** – Ne craignez-vous pas que, faute d'autonomie financière, les départements et les régions ne deviennent que des entités chargées d'appliquer les décisions prises au niveau central et national ?

**M. Jean-Marc Brûlé.** – Tout à fait. Nous estimons que l'abandon progressif des politiques publiques conduites par l'État, qui s'accompagne de la mise

en œuvre d'une logique de transfert de responsabilités sans transfert de ressources suffisant, produit des résultats déplorables.

**Mme Michèle André, présidente.** – Leur étouffement financier va les empêcher de prendre des initiatives.

**M. Jean-Marc Brûlé.** – Dans un tel contexte, nous considérons comme légitimes les formes de rébellion qui se manifestent au niveau départemental.

**Mme Michèle André, présidente.** – Vous partagez donc nos inquiétudes.

**M. Jean-Marc Brûlé.** – J'ajouterai une dernière remarque qui concerne la proposition de loi n° 2529 (XIII<sup>ème</sup> législature) de Mme Chantal Brunel tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux pourvus au scrutin uninominal majoritaire. Nous considérons comme très réduite l'efficacité de l'extension des sanctions pécuniaires qu'elle prévoit et préconisons des sanctions plus énergiques d'« inélection » plutôt que d'inéligibilité.

**Mme Michèle André, présidente.** – Il a fallu plusieurs mois au Gouvernement pour prendre la mesure de notre opposition à ce mode de scrutin mais la mesure adoptée par amendement par l'Assemblée nationale me paraît une mauvaise solution, adoptée suivant une procédure discutable.

**M. Jean-Marc Brûlé.** – Nos suffrages se porteront sur les propositions qui fragiliseront le plus le mode de scrutin inique et archaïque prévu par la réforme des collectivités territoriales.

En outre, nous partons du principe que l'échéance de 2014 n'est, pour l'instant, que virtuelle et nos élus régionaux ont pour consigne d'affirmer qu'ils sont élus pour six ans.



**Audition de Mme Joëlle Dusseau  
vice-présidente du Parti radical de Gauche**

*(9 juin 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente.** – Avant de commencer nos auditions, je tiens à rappeler que nous examinons demain, jeudi 10 juin, les recommandations formulées par notre délégation à la commission des Lois du Sénat, saisie au fond de l'examen de deux textes importants, le premier renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes, et le second relatif à la réforme des collectivités territoriales et à l'élection des conseillers territoriaux, dont le Sénat débattrà en séance publique à partir du 28 juin prochain, et sur lequel nous travaillons aujourd'hui.

Dans le cadre de l'examen des conséquences de la réforme territoriale et des modes de scrutin proposé par le projet de loi n° 61 (2009-2010) sur l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, notre délégation aux droits des femmes a souhaité auditionner les représentants des partis politiques représentés au Parlement sur la façon dont ceux-ci envisagent la mise en œuvre du principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats politiques.

Cette question revêt une acuité particulière, après que l'Assemblée nationale a modifié le scrutin mixte initialement proposé pour l'élection des conseillers territoriaux pour adopter un scrutin majoritaire à deux tours, qui est, du point de vue de la parité, moins satisfaisant encore.

Depuis la réforme constitutionnelle du 8 juillet 1999, l'article 1 de la Constitution énonce que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, l'article 4 précisant que les partis politiques contribuent à la mise en œuvre de ce principe.

Le texte portant réforme des collectivités territoriales et de l'élection des conseillers territoriaux, transmis au Sénat par l'Assemblée nationale, sur lequel nous aurons à débattre, place le dixième anniversaire de la loi du 6 juin 2000 sur la parité sous de tristes auspices, comme j'ai pu le souligner dans un récent communiqué de presse publié à cette occasion.

Pourriez-vous nous dire, Madame la Présidente, comment le Parti radical de gauche va s'acquitter de la responsabilité qui lui est donnée par l'article 4 de la Constitution pour mettre en œuvre, en ce qui concerne les conseillers territoriaux, ce principe d'égal accès aux mandats électoraux ?

**Mme Joëlle Dusseau.** – Permettez-moi, Madame la Présidente, de répondre à votre question en prenant des détours, qui, vous le verrez, ne seront pas des fuites.

En tant que représentante du parti radical de gauche, je dois convenir que ce parti, dans son histoire, ne s'est jamais manifesté par un excès de féminisme. C'est même lui qui, entre les deux guerres, s'est opposé au droit de vote des femmes, lors des débats au sénat sur le vote des femmes de 1935, puis pour le droit des votes des femmes pour l'Assemblée consultative d'Alger en 1944.

Il serait pourtant caricatural de déduire de ces positions l'hostilité unanime du parti radical à la cause des femmes puisque - ceci me semble important - la seule féministe appartenant au gouvernement de Léon Blum était une radicale, Cécile Brunshwig, secrétaire d'État à l'éducation nationale. Entourée des deux autres femmes, nommées secrétaires d'État en 1936, Suzanne Lacore et Irène Joliot-Curie, elle était alors la seule à être résolument engagée dans le mouvement féministe et pour le droit de vote des femmes. Elle a été aidée dans ce combat par Ferdinand Buisson, cofondateur de la ligue des droits de l'Homme et président de la Ligue de l'enseignement, et lui aussi ardent partisan du suffrage féminin.

Investie dans la lutte pour l'égalité des femmes et des hommes depuis de nombreuses années, j'ai poursuivi cet engagement au sein de ce parti, à travers son évolution en « mouvement des radicaux de gauche », puis en « parti des radicaux de gauche », notamment en faisant adopter lors du congrès de janvier 1997 et avec l'appui de son Président, Jean-Michel Baylet, l'inscription dans les statuts du principe de parité, à une époque où peu de partis politiques s'intéressaient au sujet.

Pour ce qui concerne la réforme des collectivités territoriales, la position du Parti radical de gauche est unanime et fondamentalement hostile au dispositif proposé, sous-tendu par des idées contraires aux valeurs démocratiques que nous défendons.

Nous n'adhérons pas au discours de dénonciation du prétendu « millefeuille » territorial, qui serait spécifique à l'organisation territoriale française, alors qu'on retrouve ces différentes strates sous d'autres noms dans la plupart des pays européens, tout en reconnaissant que le nombre important de communes place la France dans une position particulière par rapport à ses voisins. Par ailleurs, il nous semble pour le moins incohérent, au moment où l'on parle de limiter le cumul des mandats, d'instituer un représentant élu cumulant de façon systématique et obligatoire deux mandats fusionnés en un seul. Nous sommes donc hostiles à la création des conseillers territoriaux.

A titre personnel, forte de mon expérience de conseillère générale pendant 5 ans, et de conseillère régionale durant 12 ans, je m'interroge avec inquiétude sur la macrocéphalie qu'entraînerait le triplement du nombre des conseillers régionaux, à l'instar de ceux de la Région Aquitaine, qui devraient passer de 85 à 211, ou de ceux de la Région Midi-Pyrénées, dont le nombre augmenterait de 91 à 255. Ceci va automatiquement affaiblir le poids individuel de chacun des élus, et, corrélativement, renforcer la place de l'exécutif. Mon parti a déjà exprimé son inquiétude à ce sujet à l'Assemblée Nationale et au Sénat.

Pour revenir à la question spécifique de la place des femmes dans les Assemblées élues, il me semble intéressant de souligner que la situation des femmes du Parti radical de gauche reflète exactement les disparités relevées par l'Observatoire de la parité entre les conseils généraux et régionaux : le Parti radical compte une centaine de conseillers généraux, dont 13 seulement sont des femmes, alors que, pour les conseillers régionaux : on compte 31 femmes parmi les 57 conseillers régionaux de notre parti.

Sans revenir en détail sur des éléments chiffrés rappelés dans le rapport de l'Observatoire de la parité, que la délégation connaît bien, je voudrais souligner que la proportion de femmes conseillères municipales, évaluée à 30 % par l'Observatoire de la parité et dont une majorité est élue dans des villes de moins de 3 500 habitants, confirme que les femmes accèdent aux responsabilités électorales lorsque des

dispositions obligatoires en faveur de la parité s'appliquent. Elles sont 50% quand la loi s'applique, 30% quand elle ne s'applique pas. Il est de même pour les postes d'adjoint : quand la parité s'impose, elles sont 50%, 30% quand elle ne s'applique pas !!!

Le nombre de femmes élues pour exercer des fonctions exécutives dans les municipalités est encore plus problématique. J'en veux pour preuve la stagnation du nombre de femmes élues maires dans mon département : elles étaient 17 femmes maires sur 550 communes lors de mon accession au conseil général en 1988, leur nombre est à peu près le même aujourd'hui ; nous stagnons depuis des années entre 12 et 15% de femmes maires en France.

Les progrès de la parité sont extrêmement lents avec le scrutin majoritaire : représentant 5 % des conseillers généraux il y a 20 ans, les femmes sont aujourd'hui 12,3 % à être élues au sein des assemblées départementales. Avec 7 % de femmes élues comme responsable d'intercommunalité.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que le Parti radical de gauche est profondément hostile à la réforme, car en plus des raisons de fond dont j'ai donné quelques exemples, nous estimons qu'elle entraînera un recul massif de la place des femmes dans les futures assemblées élues.

A cet égard, les projections réalisées par l'Observatoire de la parité parlent d'elles-mêmes : de 27 % de femmes actuellement élues dans les conseils régionaux et généraux, on observerait un recul à 17 % en prenant pour hypothèse le scrutin mixte initialement proposé (80%-20%). La situation ne peut qu'être aggravée si on considère le mode de scrutin uninominal adopté à l'Assemblée nationale, qui aboutirait à faire tomber à 12,5 % le nombre d'élues dans les futurs conseils territoriaux.

**Mme Michèle André, présidente.** – ... voire 10 %, en étant plus réaliste.

**Mme Joëlle Dusseau.** – Je voudrais essayer d'être optimiste, en examinant les correctifs prévus par le projet de loi pour compenser les effets défavorables du mode de scrutin sur l'accès des femmes aux mandats électifs. Force est de constater, cependant, que leurs effets n'ont pas été probants.

D'une part, l'extension du scrutin de liste à l'élection des conseillers municipaux dans les villes de 500 à 3 500 habitants aura un effet positif mais, laissera encore 40 % des élus municipaux hors de l'obligation paritaire, sans compter le « plafond de verre » de l'exécutif, encore majoritairement réservé aux hommes.

D'autre part, l'obligation de présenter un suppléant pour les candidatures au scrutin uninominal s'est soldée dans 80 % des cas par une relégation de la candidature féminine au poste de suppléante.

Finalement, compte tenu du fait que la compétition sera plus rude, eu égard à la diminution du nombre de postes, et même en comptant sur un « effet sortant » au profit des conseillères régionales, on aboutirait au mieux à 14 ou 15 % de conseillères territoriales, et peut-être à un recul pire encore.

Il ne reste donc plus qu'à escompter les effets positifs des pénalités financières, marginalement augmentées d'1/18<sup>ème</sup> à l'Assemblée nationale la nuit dernière lors de l'examen du texte en séance.

Un parti comme le mien, qui compte peu d'élus, fera probablement le maximum pour échapper aux pénalités. Mais les grands partis beaucoup moins dépendants des aides publiques ne seront pas aussi sensibles à la crainte d'un écrêtement.

**Mme Michèle André, présidente.** – Pour préciser les propos de Mme Dusseau et abonder dans son sens, je voudrais vous faire part des informations qui vous seront communiquées demain dans le cadre de l'examen du rapport relatif à la réforme territoriale par notre délégation.

La perte financière consécutive à l'application des pénalités financières, qui s'élève au total à plus de 5 millions d'euros, représente 4,13 millions d'euros pour l'UMP, 513 900 euros pour le parti socialiste, 443 700 euros pour le Modem, et 107 600 euros pour le PRG, 67 000 euros pour le parti communiste français.

**Mme Catherine Troendle.** – Je voudrais souligner que le nombre de candidatures féminines ne peut être le seul indicateur de la bonne volonté des partis politiques en faveur de la parité. Encore faut-il que ces candidatures soient présentées dans des circonscriptions et à des postes susceptibles d'être gagnés !

**Mme Joëlle Dusseau.** – En ce qui concerne le Parti radical, avec 4 femmes députées, la proportion de femmes – 50% – est plus qu'honorable à l'Assemblée nationale ; moins favorable au Sénat, puisque seulement deux élues sur 9 sénateurs sont des femmes.

**Mme Michèle André, présidente.** – Souvent leur plus grande assiduité en séance compense leur moindre nombre. Je pense que vous serez tous d'accord avec moi pour souligner, à cet égard, le sérieux, et l'assiduité des femmes parlementaires.

**M. Yannick Bodin.** – ... d'autant plus que, dans la plupart des cas, les femmes cumulent moins de mandats que les hommes !

**Mme Joëlle Dusseau.** – Permettez-moi d'insister sur un point que j'estime être un des points de résistance majeure en ce qui concerne l'accès des femmes aux responsabilités électives : les avancées en terme de nombre, que nous avons déjà largement commentées et qui sont souvent mises en lumière tant par les médias que par les responsables politiques, ne doivent pas masquer le fait qu'un blocage puissant persiste au niveau des fonctions exécutives, encore largement réservées aux hommes.

Avec le mode de scrutin proposé dans le cadre de la réforme territoriale, on est en train de mettre en place un recul fondamental, qui peut s'avérer long et rude. Je sais comme historienne que de tels reculs peuvent se produire et perdurer.

**Mme Catherine Troendle.** – J'entends vos alertes, mais je reste profondément optimiste : aujourd'hui, les conseillères régionales en place sont nombreuses. Demain, elles vont se retrouver en concurrence avec des hommes, conseillers généraux en grande majorité. Pourquoi ne pouvons-nous pas envisager qu'elles auront les moyens de s'imposer, comme elles l'ont fait pour accéder à leurs mandats ?

**Mme Marie-Thérèse Bruguière.** – Avec deux femmes pour 49 hommes dans un des conseils généraux de ma région, et avec 14 % de femmes maires en France, je reste dubitative quant à la réelle volonté des partis politiques de soutenir le processus d'égal accès. Ne pourrait-on pas responsabiliser les électeurs, en présentant des candidatures mixtes pour chaque mandat, charge à l'électeur de

choisir entre la femme ou l'homme pour le poste de titulaire et de suppléant, l'indemnité étant alors partagée entre eux à trois quarts contre un quart ?

**Mme Gisèle Printz.** – Que ce soit pour l'accès aux mandats électoraux, ou dans d'autres domaines, telle l'Interruption volontaire de grossesse, on observe partout une régression des droits des femmes.

**M. Yannick Bodin.** – Je me suis déjà exprimé sur le sujet et vous connaissez ma position : la réforme du conseiller territorial fait retomber les femmes, tel Sisyphe au bas de son rocher, au stade antérieur où les avaient laissées leurs précédentes conquêtes. Membre d'un parti qui a accepté hier de présenter 50 % de candidates aux prochaines élections législatives, je pense que tout dépendra maintenant de la volonté des partis politiques. Je tiens néanmoins à souligner que cette réforme ne profitera pas seulement aux hommes en défaveur des femmes, mais aussi à l' élu le mieux « territorialement implanté », c'est-à-dire au conseiller général. Cette réforme constitue par conséquent un recul non seulement pour les femmes, mais aussi pour l'ensemble des conseillers régionaux sortants.

**Mme Joëlle Dusseau.** – Je partage l'opinion de M. Bodin sur la motivation des partis politiques quant au choix des candidatures lors des élections, qui reste, il me semble, et c'est bien normal la volonté de gagner des sièges lors des élections.

Quant à savoir si l'on est optimiste ou pessimiste au sujet du mode de scrutin des conseillers territoriaux, je vais m'appuyer sur les propos que nous venons de tenir. L'hypothèse « pessimiste » serait de que le % des femmes pour les conseillers territoriaux diminue par rapport aux conseillers généraux. L'hypothèse « optimiste » envisage une très légère augmentation qui pourrait atteindre 14 -15 % de femmes élues conseillères territoriales – soit tout de même un recul d'au moins 50 % par rapport à la situation actuelle, où il y a 27% de femmes élues aux conseils généraux et régionaux. On voit que l'optimisme doit rester très relatif.

Quant à la proposition de Mme Bruguière de laisser à l'électeur le choix de désigner l'homme ou la femme, elle ne me semble pas très réaliste en pratique, notamment parce qu'elle aboutirait à ce que les candidats d'un même parti politique se battent entre eux, sur des considérations uniquement de sexe.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je compte proposer à notre délégation une solution un peu différente avec dans chaque circonscription un « binôme » composé d'un homme et d'une femme.

**Mme Joëlle Dusseau.** – C'est une idée intéressante.

Je terminerai pour répondre à Mme Gisèle Printz par une considération plus sociologique, en remarquant que les jeunes femmes d'aujourd'hui paraissent moins combatives que celles des générations précédentes qui ont mené en faveur des droits des femmes des combats générateurs d'avancées dont toutes profitent aujourd'hui.



**Audition de M. Xavier Bertrand,  
secrétaire général de l'Union pour un Mouvement populaire (UMP)**

*(9 juin 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente.** – La délégation aux droits des femmes est très préoccupée par le mode de scrutin des futurs conseillers territoriaux, dans la rédaction du texte issu de l'Assemblée nationale. Le scrutin majoritaire à deux tours est encore plus défavorable que le précédent. Nous avons eu de nombreuses auditions et des échanges avec le ministre et nous avons dit que nous ne voulions pas d'un recul. Or, la situation va devenir très inconfortable pour les femmes. Il y a dix ans, la Constitution a été révisée. Désormais, « *la loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* ». En outre, les partis sont chargés de la mise en œuvre de ce principe. Que comptez-vous faire en ce sens ?

**M. Xavier Bertrand, secrétaire général de l'UMP.** – C'est un débat clé. La parité est un objectif partagé par l'ensemble des partis politiques. Mais on vient de très loin. Voyez les pays scandinaves : notre retard est considérable par rapport à de nombreuses démocraties. C'est entre 1997 et 2002, en période de cohabitation et de consensus, que les plus grandes avancées ont été accomplies. Je note que la Constitution mentionne aussi la parité en termes de responsabilités professionnelles et sociales. Mais ce n'est pas la Constitution, c'est la loi, qui doit « favoriser ». Or, le législateur a aussi le droit de choisir le mode de scrutin ; et la prescription de la Constitution concernant la parité n'y fait pas obstacle. La parité est certes plus facile à atteindre dans un scrutin de liste que dans un scrutin uninominal et c'est pourquoi, dans les conseils régionaux, la parité n'est plus à démontrer. Mais pour l'élection des conseillers territoriaux, nous soutenons le scrutin majoritaire uninominal à deux tours, qui maintient un lien entre l'électeur et l'élu, comme c'est le cas avec les conseillers généraux. Les conseillers régionaux ont échoué à faire valoir leur place dans la société politique française. Qui les connaît ? On ne sait pas pour qui l'on vote. Je préfère que l'on sache qui est son conseiller territorial, même si le résultat n'est pas paritaire dans un premier temps : j'assume ce choix. Lors des investitures, il est plus facile de promouvoir la parité dans les scrutins de liste. Mais les commissions d'investiture ne sont pas toujours la garantie du choix du meilleur candidat ! Le meilleur choix, c'est l'électeur qui le fait.

Depuis 1999, les conseils municipaux, régionaux et les exécutifs sont paritaires et il y a aujourd'hui un potentiel de candidates que nous n'avions pas dans le passé. Le ticket du conseiller territorial et de son suppléant sera paritaire ; j'ai déjà indiqué notre accord pour des sanctions financières importantes en cas de non-respect de la règle. Faut-il prévoir une extension ? Oui. J'ai voté la réforme des collectivités territoriales ; l'amendement Perben apporte une réponse. Des sanctions financières trop lourdes seraient inefficaces car elles seraient contournées. Lors des élections législatives, l'étiquette partisane compte, surtout que l'élection intervient après celle du président de la République. Mais, notamment dans les zones rurales, aux élections locales, l'investiture n'est pas nécessaire au candidat pour être crédible. Et je ne dirai rien des élections sénatoriales, surtout là où elles ont lieu au scrutin de liste.

**Mme Michèle André, présidente.** – Mais si, dites !

**M. Xavier Bertrand.** – La multiplication des listes ou les candidatures dissidentes ont souvent été utilisées pour contourner la parité. Je suis picard. Dans l'Aisne, un conseiller général, sénateur sortant, a formé une liste dissidente afin qu'une femme candidate dont il ne voulait pas ne soit pas élue. Ils ont été battus l'un et l'autre, mais lui a été exclu de l'UMP et ne sera pas réintégré. Sur les sanctions, la progressivité me semble donc indispensable. Paieront ceux qui préfèrent payer. Dans cette Assemblée, vous possédez un mandat représentatif, non impératif. Et le lien avec les électeurs l'emporte sur les liens avec le parti politique. Les mouvements politiques seront donc obligés de changer. Celui qui en 2014 ne prendrait pas en compte la parité n'aurait rien compris : tant pis pour lui !

Les sanctions doivent être crédibles, à peine d'être contournées. Le maire de ma ville me disait : quand on prend un arrêté municipal, il faut savoir le faire respecter ; sinon, il vaut mieux s'abstenir. Dans cette affaire, faisons preuve de mesure.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je doute de l'efficacité des nouvelles sanctions votées à l'Assemblée nationale, car je vois quel faible effet les sanctions actuelles ont pour les scrutins législatifs. Comme rapporteur spécial pour le budget de l'administration générale et territoriale de l'Etat, je constate les retenues sur dotations qui sont opérées chaque année. Cela laisse les partis indifférents ! Vous prônez des sanctions progressives. Mais mon doute persiste.

**M. Xavier Bertrand.** – Ce doute est permanent concernant l'engagement des paris politiques pour la parité ! Mais je peux vous dire que, depuis le vote de l'amendement Perben, notre trésorier a fait nos comptes ; nous savons ce que le non-respect de la parité nous coûtera... Heureusement, nous ne partons pas d'une page blanche. Je dispose à présent d'un vrai potentiel de candidatures féminines crédibles.. Et l'on a moins de problèmes pour convaincre les hommes que la parité les protégera peut-être eux aussi un jour.

C'est le nombre de candidatures, non l'élection qu'il faut prendre en considération – car là, c'est l'électeur qui décide. Mais je ne veux pas payer de pénalités et être contraint de reconfigurer tout mon budget. Ce débat traverse la société française. Les femmes sont plus nombreuses que les hommes et si les assemblées politiques restent exclusivement masculines, il y aura inévitablement une prise de conscience et un changement.

**Mme Catherine Procaccia.** – Et ce changement doit selon moi intervenir avant 2014, soit dès 2011. Est-il dans l'intention de l'UMP d'investir 20 à 30 % de femmes aux prochaines cantonales ? Dans mon département, je suis la seule femme conseiller général. Or, si l'on réélit les conseillers sortants, on ne prépare pas 2014 – il en va de même des sénatoriales.

**M. Alain Gournac.** – Avez-vous déjà des objectifs ? En parle-t-on dans les instances de l'UMP ? C'est en amont des élections qu'il faut y réfléchir. Que dit l'UMP de la parité ? Car souvent on crie « vive les femmes », mais on ne les pousse pas trop aux responsabilités.

**M. Yannick Bodin.** – Il y a ceux qui font un plaidoyer vibrant pour le scrutin uninominal et ceux qui préfèrent la proportionnelle. Il y a autant d'enthousiasme d'un côté que de l'autre, et de bons arguments de chaque côté. Ce qui est certain, c'est que les conseillers généraux sont les élus d'un territoire.

Beaucoup de conseillers généraux, lorsque j'étais vice-président de la région, me sollicitaient pour la rénovation d'un lycée. Je n'avais, quant à moi, aucune liste personnelle de lycées à rénover. J'étais préoccupé par l'intérêt des trois rectorats de l'Ile-de-France. Les femmes représentent actuellement 27 % des élus aux conseils généraux et régionaux. Sans incitation forte de la loi ou des partis politiques eux-mêmes, que faire pour que cette proportion ne baisse pas ? La lecture de l'article 1.2 de la Constitution est difficile, car la formule « la loi favorise » ne se traduit pas par une obligation précise. Mais si une loi défavorise la parité au lieu de la « favoriser », qu'en pensera le Conseil constitutionnel ?

**Mme Gisèle Printz.** – Le mode d'élection des conseillers territoriaux ne favorise pas les femmes. Elles seront les grandes perdantes. C'est un constat, la parité régresse.

**Mme Jacqueline Panis.** – Je suis opposée aux pénalités actuelles. On trompe les cotisants puisque les cotisations sont utilisées à payer l'amende pour absence de parité ! Il vaudrait mieux accorder des bonus à ceux qui présentent des femmes aux élections. Un changement général en 2014 sera difficile à mettre en œuvre. C'est pourquoi je propose un scrutin binominal, avec un homme et une femme. Les électeurs choisiront !

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Soyons plus positifs. Les femmes seraient pénalisées par des mesures négatives. La proposition de loi de la députée Mme Chantal Brunel s'intéresse aux dispositions incitatives. Le discours actuel est très négatif, comme si les femmes étaient incapables de se faire élire sans ce type de mesures.

**Mme Christiane Hummel.** – Le ministre a parlé du vivier de candidates qui existera en 2014. Mais dans le Var, il n'y a que six femmes au conseil général sur 53 conseillers généraux. La prime au sortant fonctionnera en 2014 comme avant, et le nombre de femmes conseillers territoriaux diminuera encore.

**Mme Catherine Troendle.** – Les femmes sortantes en 2014 auront eu tout le temps de tisser des liens de proximité avec les électeurs. Elles doivent s'investir.

**M. Xavier Bertrand.** – En commission d'investiture, M. Gaudin et moi, comme les autres membres, Mme Catherine Troendle peut en témoigner, avons eu dès à présent les conseillers territoriaux à l'esprit, en investissant les candidats aux régionales. Parmi les sortants de demain, nous verrons qui aura la capacité de se faire élire.

**M. Yannick Bodin.** – Vous retirez donc votre argument selon lequel le conseiller régional n'est pas connu ?

**M. Xavier Bertrand.** – J'ai dit aux nouveaux élus qu'ils devaient avoir un comportement territorialisé. Dans une élection au scrutin de liste, a-t-on la même obsession, la même ambition pour tous les territoires du département ? La chose n'est pas humainement possible. Dans mon département de l'Aisne, nous avons un sénateur pour le Nord du département, un pour l'Est et pour le Sud.

**M. Yannick Bodin.** – Dans les Yvelines aussi !

**M. Xavier Bertrand.** – Nous n'avons aucun problème pour avoir des candidatures de femmes très talentueuses. C'est à la première élection soumise à la parité que ce fut compliqué. Mais le temps est loin où les femmes élues étaient cantonnées à la petite enfance et aux personnes âgées. Elles sont aujourd'hui

adjointes aux finances autant que dans les fonctions sociales. Nous avons plus de problèmes pour incarner la diversité : aux dernières élections, nous sommes passés de deux à dix-huit ; le problème demeure. Pour les femmes en revanche, nous avons un trop plein de talents car de nombreuses conseillères municipales et adjointes au maire ont fait leurs preuves. En Gironde, aux côtés de la tête de liste M. Darcos, une conseillère municipale de Bordeaux a montré un potentiel politique phénoménal, elle a réalisé une excellente campagne !

Les sortants, disons-le, ne sont pas toujours jeunes. C'est l'occasion d'un renouvellement de la vie politique. Je connais les réserves de ma famille politique pour le scrutin à un tour. J'y étais personnellement favorable, avec une part de proportionnelle, mais il posait, semble-t-il, des difficultés d'ordre constitutionnel. La crainte était celles des candidatures dissidentes qui sont le vrai danger pour la parité, les sénateurs le savent bien. Il y a tout de même le risque de candidatures dissidentes. Quant à l'idée de deux fois deux noms, cela me paraît bien compliqué à comprendre pour les électeurs, la simple idée du suppléant crée déjà la confusion... Il faudra déjà faire de la pédagogie. La magie de la politique, c'est que les gens votent pour vous parce qu'ils ont entendu parler de vous, cela doit rester simple..

Sur la question du bonus plutôt que de la sanction, c'est intéressant, mais personne n'est prêt à payer un euro de plus pour améliorer le fonctionnement démocratique des partis. C'est pour cela que nous avons du mal à faire accepter le statut de l'élu qui n'en est pas moins nécessaire ! Bref, les bonus seraient sans doute plus encourageants mais la société française n'est pas prête à accepter cet effort.

Je répondrai à **Mme Gisèle Printz** que les partis ne sont pas autistes. Ils ne peuvent être déconnectés de la société française. Les sanctions financières les aideront à atteindre plus vite la parité. Mais la sanction sera surtout politique. M. Yannick Bodin, où va votre préférence parmi les modes de scrutin ?

**M. Yannick Bodin.** – A la proportionnelle : je suis donc pour la tendance majoritaire en Europe !

**M. Xavier Bertrand.** – Le progrès vers la parité est plus puissant qu'on l'imagine. Hier, au bureau politique de l'UMP, nous avons nommé des conseillers politiques : un homme et une femme, non pour respecter la parité mais en raison de la cohérence et des compétences. L'équilibre n'est pas parfait mais nous progressons. Les candidatures de 2011 seront encore valables en 2014. Les conseillers régionaux, quant à eux, savent qu'ils ont cinq ans pour se préparer. Donnerons-nous des instructions aux comités départementaux pour qu'ils désignent pour moitié des femmes aux cantonales ? Non ! Je ne peux garantir la parité dans chaque département. La Lozère n'est pas le Var. Mais je vais réunir l'ensemble des secrétaires départementaux : je leur parlerai à cette occasion de la parité.

Il est logique de suivre l'évolution de la société. Ne pas prendre de risques, c'est déperir. Autorisons les talents à éclore. Ma fonction inclut à l'UMP celle de gérer les ressources humaines ! Aux régionales, j'aurais préféré que mon parti l'emporte, mais j'ai été fier que les deux tiers de nos élus soient des nouveaux. Et ils ont aussi un profil de conseiller territorial... Vous parliez de plaider, je le revendique, car je crois au rôle des partis, s'ils savent se moderniser et se transformer, non en adoptant un discours sur la parité mais en ressemblant à la société française.

**M. Yannick Bodin.** – Quel va être le coût de tout cela ? En Ile-de-France, on va passer de 209 conseillers régionaux à 309 sièges de conseillers territoriaux. Lorsque Michel Giraud était à la tête de la région, il avait porté de 164 à 198 le nombre de sièges. Quelle campagne de presse contre lui ! Il est vrai qu'il avait fallu acheter un immeuble pour installer les nouveaux venus...

**M. Xavier Bertrand.** – Je vois fleurir des mensonges dans la presse quotidienne régionale, alors que, d'un total de 6 000 conseillers généraux et régionaux, on passera à 3 400 conseillers territoriaux. Des travaux pharaoniques ont été engagés dans certains hôtels de région : on fera des économies en vendant les biens immobiliers !

**Mme Michèle André, présidente.** – Ce sont les partis politiques qui apporteront la plus grande part de la réponse, sur cette question mal engagée.



**Audition de Mme Jacqueline Gourault,  
vice-présidente du Mouvement démocrate (MODEM),  
sénatrice du Loir-et-Cher**

*(9 juin 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente.** – Comment le Mouvement démocrate (Modem) envisage-t-il de « favoriser » l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, alors que le scrutin majoritaire à deux tours devrait avoir des effets terribles sur la parité ? Avez-vous des propositions à faire contre ce retour en arrière ?

**Mme Jacqueline Gourault, vice-présidente du Modem.** – D'abord deux ou trois réactions à ce que je viens d'entendre.

Je suis convaincue qu'il ne faut absolument pas réduire la question des femmes en politique à la proportionnelle. Moi-même je suis une élue du scrutin uninominal mais il faut reconnaître que la majorité des autres sénatrices ont été élues grâce à la proportionnelle. Ensuite je suis toujours agacée d'entendre proclamer que le conseiller général aurait toutes les vertus de la proximité et de la compétence qui s'y attache, tandis que le conseiller régional serait éloigné de ses électeurs et, à la limite, incompetent. Personnellement, j'ai été les deux ; j'étais pourtant la même dans les deux mandats et je m'y comportais de la même manière. Il y a des conseillers régionaux qui font un excellent travail de proximité et, inversement, des conseillers généraux qu'on ne voit jamais. Le tempérament de l'élue compte plus que sa fonction. En revanche, il est sûr que le mode de scrutin a un impact sur la représentation des femmes et Xavier Bertrand, qui vient de s'exprimer, n'a cessé de nous répéter : « J'ai nommé des femmes ici, j'ai nommé des femmes là », à mon sens la promotion des femmes dans la vie politique ne peut pas dépendre de la nomination par les hommes...

J'ai sous les yeux la lettre officielle que François Bayrou a envoyée au Premier ministre lorsque celui-ci a consulté les partis sur le mode de scrutin des conseillers territoriaux et je vous en livre la teneur.

Le Modem est favorable au rapprochement entre conseillers régionaux et généraux par l'instauration d'un même élu qui appartiendrait ainsi aux deux assemblées. Il s'agit moins de simplifier ou de diminuer le nombre de nos élus locaux que de coordonner le plus efficacement possible l'action des deux collectivités locales chargées des stratégies territoriales et de la solidarité, qui se révèlent souvent redondantes ou concurrentes, en tout cas trop étrangères l'une à l'autre.

Un amendement avait été voté au Sénat, sur proposition de l'Union centriste, auquel tout le monde s'était rallié ; il préconisait un scrutin mixte, majoritaire pour représenter les territoires, et partiellement proportionnel pour faire droit au pluralisme et à la parité. Il y avait eu sur cette formule un accord politique et l'UMP avait voté cet amendement.

Nous avons donc été extrêmement surpris de découvrir en commission des lois - avant même d'avoir pu répondre à l'interrogation du Premier ministre, comme la quasi-totalité des formations politiques de notre pays, à la seule exception de l'UMP et d'un parti associé – un amendement du Gouvernement tranchant la question dans le sens du scrutin majoritaire à deux tours dans des cantons redécoupés par ordonnance ! La douche froide ! Comment, dans un tel scénario législatif, parler de « concertation » ?

Je sais bien que la « proportionnelle » est un mot qui fait peur, car il évoquerait le spectre de la IV<sup>ème</sup> République. Mais il s'agit, ici, de scrutins locaux et on n'envisageait de n'introduire qu'une dose de proportionnelle.

Notre avis sur le mode de scrutin n'a pas changé et ses principes sont simples. Nous estimons qu'une loi électorale équitable doit permettre d'assurer plusieurs légitimités. D'abord, une collectivité locale doit assurer équitablement la représentation des électeurs des différents territoires qui la composent. La représentation directe, qui permet aux électeurs de choisir leur élu sur sa personnalité, est une tradition française qui garantit que le tissu des élus couvrira de manière exhaustive et identifiée la mosaïque de ces territoires et des aspirations de ceux qui y vivent. Le mode d'élection qui permet cette représentation est le scrutin uninominal de circonscription ou dans des cantons équitablement composés sous le contrôle de la loi et de commissions arbitrales pluralistes.

Mais deux autres légitimités doivent être prises en compte : celle de la représentation équitable du pluralisme des sensibilités, et celle de la juste parité entre femmes et hommes dans les assemblées. En effet, le scrutin majoritaire peut conduire au monopole d'une ou deux familles politiques, et à la domination, voire à l'exclusion d'un sexe dans la représentation politique. La représentation proportionnelle étant le mode d'élection qui garantit le pluralisme et la parité, nous devons combiner les deux modes de scrutin.

Or, l'amendement gouvernemental marque un retour en arrière par rapport aux scrutins régionaux qui favorisaient la parité. C'est même contraire à la Constitution dont l'article premier édicte dans son deuxième alinéa que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs ».

Nous proposons donc que les conseillers territoriaux soient élus pour partie - les deux tiers environ - au scrutin uninominal majoritaire de circonscription à deux tours, assorti de règles d'encouragement à la mixité dans les candidatures. Le tiers des sièges restant serait attribué au scrutin proportionnel sur la base des suffrages obtenus par les formations politiques au premier tour. Les sièges seraient attribués aux formations ayant dépassé le seuil des 5 % des suffrages exprimés, après prise en compte des sièges obtenus à l'issue du deuxième tour.

Ce mode de scrutin, qui est en vigueur en Allemagne, satisfait à la fois tous les critères d'une représentation équitable, territoriale, paritaire et pluraliste. En plus, s'agissant d'élire une assemblée unique là où il en existait préalablement deux, avec deux règles de représentation différentes, l'équité de la représentation ne peut être sacrifiée sauf à manquer gravement, et pour six ans, aux lois d'équilibre sans lesquelles la démocratie menace de n'être plus que la dictature de la majorité sur des minorités écartées de la représentation.

J'ai siégé dans des conseils régionaux au moment où s'appliquait la proportionnelle intégrale. Il n'y avait, en effet, pas de majorité. Mais, en Europe, on

évolue de plus en plus vers des majorités plurielles. Une majorité, ce n'est pas forcément un seul parti, cela peut être une majorité de coalition. Celle de mon conseil municipal rassemble des gens de diverses sensibilités.

De plus, le Gouvernement a eu tort d'augmenter le pourcentage de voix nécessaires pour être présent au second tour, en le faisant passer de 10 à 12,5 % des inscrits. Le pluralisme, cela consiste à reconnaître qu'il existe d'autres partis politiques que les deux grands. C'est la garantie de la démocratie, surtout en période de grave crise économique où les coalitions sont plus nécessaires que jamais. J'ai longtemps enseigné l'histoire, suffisamment pour savoir que la diversité est la garantie de la démocratie.

**Mme Christiane Hummel** - Je suis gênée par l'élimination des femmes avec le seuil de 12,5 %. Mais les accords conclus entre les deux tours faussent le débat et exposent aux inconvénients caractéristiques de la IV<sup>ème</sup> République. Ne conviendrait-il pas de les conclure dès le premier tour ?

**M. Alain Gournac** – Je suis d'accord avec Jacqueline Gourault : la démocratie est fragile et nous devons mesurer les conséquences de nos décisions.

Aux élections municipales de ma ville, ce qui m'intéresse, ce n'est pas le parti auquel appartient tel ou tel candidat. S'il s'en présente un qui est valable, je le prends ! D'autant que, comme je recueille 75 % de voix dès le premier tour, il n'y en a pas de second. A un candidat socialiste formidable, j'ai proposé un poste de maire-adjoint aux travaux. Il est venu... Cette démocratie-là n'est pas une démocratie de combines, contrairement aux tractations d'entre les deux tours.

**Mme Michèle André, présidente.** – On peut discuter en adultes entre partis pour nouer des accords.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Les « règles d'encouragement » dont vous parlez doivent-elles porter sur le nombre de femmes présentées ou sur celui des femmes élues ? Il apparaît que la proposition de Chantal Brunel n'a pas été reprise dans son intégralité.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Il faut combiner les deux. Mais les partis riches peuvent se permettre de ne pas respecter la parité...

**Mme Michèle André, présidente.** – Notre rapport présentera les pénalités subies par les différents partis. L'indifférence de ces derniers à ces pénalités financières est telle que j'y vois un refus de l'objectif de parité. L'UMP a perdu 4,13 millions d'euros, le PS 513 919 euros, le Modem 443 565 euros et les radicaux 107 610 euros. Ces retenues sur dotations sont vécues comme négligeables. Quel petit « plus » apportera l'amendement de Chantal Brunel, lorsqu'on est indifférent à une retenue de 4 millions ? Ce n'est pas seulement par ce biais qu'on améliorera le niveau de parité.

**Mme Catherine Procaccia.** – On pourrait proposer, d'une part, des pénalités et, d'autre part, des bonus pour le nombre de femmes élues. Ce ne serait pas anticonstitutionnel. A-t-on envisagé que, comme dans les municipales, le suppléant puisse changer entre les deux tours ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Cela ne changera pas fondamentalement le déséquilibre. Il faut plutôt avancer l'idée d'un ticket sur un territoire plus grand, une sorte de micro-liste. La Délégation peut faire preuve d'originalité et faire vivre cette idée.

**M. Alain Gournac.** – En tout cas, on ne va pas dans le sens d'un progrès vers la parité.

**Audition de M. Hervé Maurey, membre du Nouveau Centre (NC),  
sénateur de l'Eure, et de M. Philippe Vigier, secrétaire général adjoint  
Réseau élus locaux et projet du Nouveau Centre, député de l'Eure-et-Loir**

*(9 juin 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente.** – Le mode de scrutin qui nous revient de l'Assemblée nationale n'est pas celui qu'avait voté le Sénat. Le Nouveau centre a-t-il réfléchi à la façon de « favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs » comme le demande la Constitution ? Comment sauver la parité ?

**M. Hervé Maurey, membre du Nouveau Centre, sénateur de l'Eure** – L'accélération du calendrier ne facilite pas les choses. Je ne trahirai pas un secret en disant que le groupe centriste déjeunait aujourd'hui avec le Premier ministre et que nous avons pu regretter un certain mépris envers le Sénat : ne nous avait-on pas, en première lecture, renvoyé à des textes spécifiques, que le Sénat aurait examinés en premier ? Chaque fois que nous interrogeons le Gouvernement sur le mode de scrutin et les compétences du conseil territorial, on nous répondait « plus tard ».

Le Nouveau Centre est très attaché à la parité. C'est à l'initiative de Valérie Létard qu'a été introduite en 2006 la parité dans les exécutifs municipaux. Nous sommes le seul parti politique à compter plus de conseillères régionales que de conseillers régionaux. Nous sommes donc attachés à un scrutin mixte, c'est-à-dire à un scrutin majoritaire, qui assure la représentation des territoires, associé à une dose de proportionnelle, qui favorise le pluralisme et la parité. On vous a peut-être affirmé que la proportionnelle n'est pas indispensable à la parité, mais, dans les faits, ce n'est pas vrai.

**Mme Michèle André, présidente.** – Personne ne nous l'a dit.

**M. Hervé Maurey.** – Le Premier ministre avait l'air choqué que l'on établisse un parallèle entre proportionnelle et parité. Nous sommes néanmoins très attachés à ce principe et réfléchissons à d'autres initiatives. Je fais partie de ceux qui considèrent qu'il ne s'agit sans doute pas d'une obligation constitutionnelle stricte mais que renforcer le rôle des femmes dans la vie politique française constitue une obligation morale et politique. Je souhaite que mon propos soit démodé dans dix ans mais il faut, au jour d'aujourd'hui, une dose de proportionnelle.

**Mme Michèle André, présidente.** – Vous aviez défendu cette position en séance publique.

**M. Hervé Maurey.** – Lorsque nous y avons réfléchi à la Délégation aux collectivités locales, nous avons considéré qu'il n'était pas possible de trouver un mode de scrutin « parfait ». Nous avons donc établi une grille de quatre critères issus de l'amendement du groupe de l'Union Centriste adopté par le Sénat le 21 janvier dernier: représentation des territoires, expression des sensibilités politiques, parité et la capacité à dégager des majorités stables. C'est la rencontre du souhaitable et du possible grâce à un scrutin mixte, et à la condition que le nombre d'élus n'égale pas strictement la moitié du total des conseillers généraux et régionaux. Pour avoir une

représentation satisfaisante des territoires, il conviendrait en effet de ne pas avoir des cantons trop grands et de ne pas appliquer trop rigoureusement un critère comptable. Mieux vaut une réduction globale de 25 % au lieu d'une réduction de moitié du nombre des élus. Dans mon rapport, j'ai proposé à la Délégation 3 600 cantons, soit une baisse de 10 %, et 900 élus désignés à la proportionnelle.

**Mme Michèle André, présidente.** – Étiez-vous favorable au conseiller territorial ?

**M. Hervé Maurey.** – Je n'y suis pas hostile car j'espère un rapprochement des actions entre la Région et le Département. Cependant la réforme ne va pas assez loin. L'empilement des compétences gêne la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques. Dès lors qu'on ne supprime pas un niveau de collectivités, le conseiller territorial peut introduire de la cohérence, même si on est loin de la clarification annoncée. Philippe Vigier pourra vous en dire plus sur le débat à l'Assemblée nationale.

**Mme Michèle André, présidente.** – J'allais l'interroger. A-t-il confiance dans l'amendement adopté à l'Assemblée ? Nous avons très mal vécu l'abandon de deux textes au profit de deux amendements et la méthode apparaît d'autant plus sévère que nous ne sommes saisis que sur le mode de scrutin.

**M. Philippe Vigier, secrétaire général adjoint Réseau élus locaux et projet du Nouveau Centre, député de l'Eure-et-Loir** – Je dirai les choses très librement, comme je l'ai fait en séance publique. Il devait y avoir quatre textes et l'on n'en a qu'un seul. . La commission des finances de l'Assemblée n'a pas été saisie du texte qui prévoit le mode de scrutin et les compétences puisque le rapport pour avis a été examiné avant que de nouvelles dispositions soient introduites lors de l'examen du texte en commission des lois. Pour les mêmes raisons, le Sénat ne verra cela qu'en deuxième lecture, ce dont je me suis étonné.

**Mme Michèle André, présidente.** – La concomitance a été adoptée ; il devait y avoir deux autres textes et il n'y en a plus qu'un.

**M. Philippe Vigier** – Les articles 35 et 1 A sont arrivés comme des cheveux sur la soupe. L'article 35 sur les compétences que vous aviez adopté n'avait pas un caractère normatif. Tout cela a suscité une certaine frustration car il s'agit bien d'un recul de la parité. Nous persistons à demander la parité, et le respect d'un accord politique.

La parité a donné lieu à de nombreux échanges. La proportionnelle favorise l'élection de femmes. L'article 36 C, qui traite des pénalités financières, est arrivé le vendredi soir à 20 h 30. Nous avons dit que cette manœuvre ne fonctionnerait pas.

Conseiller régional depuis quinze ans, je suis très favorable au conseiller territorial. Il faut avoir trois couples, communes-agglomérations, départements-régions, État-Europe. On gaspille l'argent public quand on met six mois pour se mettre d'accord – voire quand les départements et la région ne se parlent pas, comme c'est le cas dans ma région – alors que les citoyens nous demandent d'agir, pour les transports, les universités, la recherche.

Les dispositions relatives aux métropoles ne sont pas bonnes. J'avais proposé un niveau de 600 000 habitants qui aurait dégagé six fortes métropoles. On a préféré ramener le seuil à 450 000 habitants pour que des communautés d'agglomération deviennent des communautés urbaines. On a fait un chèque pour

Strasbourg de 7 millions dans l'enveloppe normée, un effet d'aubaine qui n'est pas neutre en ces temps de disette. On ne verra donc pas émerger de vraies métropoles et l'État ne leur a d'ailleurs pas transféré de responsabilités significatives. Nous avons la particularité d'avoir 36 000 communes.

**Mme Michèle André, présidente.** – Tout cela n'est pas très optimiste.

**Mme Gisèle Printz** – Cela nous éloigne de la parité...

**Mme Michèle André, présidente.** – Cela montre aussi que nous sommes dans une situation de grande inquiétude.

**M. Philippe Vigier.** – A une exception près, nous nous sommes abstenus sur le « Quatre dans un » comme l'on appelle désormais le texte. La parité régressera, même si, globalement, la représentation territoriale existera demain car là où nous avons trente conseillers généraux, nous aurons autant de conseillers territoriaux avec les mêmes critères pour toute la région.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous serons pléthore en Auvergne...

**M. Philippe Vigier.** – Rien n'est fini. Je rappelle que mes amendements avaient été adoptés à l'unanimité de la commission des finances et qu'il y aura une deuxième lecture au Sénat. Les regards sont maintenant tournés vers vous. Le Gouvernement avait pris des engagements. Un peu de proportionnelle sera peut-être introduite pour « favoriser » la parité. Dans ma commune, sur cinq adjoints, je n'ai qu'un homme et le conseil municipal compte plus de femmes que d'hommes.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous avons compris votre message qui est plein d'espoir, puisque vous comptez sur nous.

**M. Philippe Vigier.** – L'amendement sur la parité arrivant à 20 h 15 le vendredi soir, c'est étonnant pour un jeune parlementaire.

**Mme Michèle André, présidente.** – J'ai déjà vu ça ici. Quant à l'amendement, il sera sans effet : lorsque l'on est indifférent à une amende de 4 millions, comment ne serait-on pas indifférent à une de 20 000 euros ?

**M. Philippe Vigier.** – Notre budget au Nouveau Centre est de 2 millions d'euros.



**Audition de Mme Laurence Cohen, membre de l'exécutif national du Parti communiste français (PCF), en charge de la commission Droits des Femmes/Féminisme, et de Mme Véronique Sandoval, membre du conseil national et du bureau de la commission du PCF**

*(9 juin 2010)*

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

**Mme Michèle André, présidente.** – Notre délégation a souhaité auditionner les représentants des partis politiques représentés au Parlement sur la façon dont ceux-ci envisagent la mise en œuvre du principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats politiques et ceux-ci ont tous répondu positivement.

Le mode de scrutin envisagé par le projet de loi n° 61 (2009-2010) relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale n'était pas satisfaisant au regard de l'objectif de parité. Celui que vient d'adopter l'Assemblée nationale par un amendement au projet de loi n° 60 de réforme des collectivités territoriales, qui revient vers le scrutin majoritaire à deux tours, est, du point de vue de la parité, sans doute moins satisfaisant encore.

Le parti communiste est l'un des plus favorables à la parité, et j'ai pu, en tant que vice-présidente du Sénat, apprécier la présence permanente et effective des femmes de votre parti dans notre assemblée. Selon vous, est-il possible d'améliorer le mode de scrutin ? Comment les partis politiques, que l'article 4 de la Constitution charge de mettre en œuvre le principe d'égal accès vont-ils s'acquitter de cette responsabilité pour l'élection des conseillers territoriaux ?

**Mme Laurence Cohen.** – Étant responsable de la commission Droits des Femmes/Féminisme au parti communiste, j'ai déjà eu l'occasion d'être plusieurs fois auditionnée sur les questions relatives à la parité. Les lois sur la parité ont été obtenues de longue lutte, au-delà de tout clivage politique, mais ces avancées sont gravement remises en cause aujourd'hui.

Toutefois, avant d'aborder cette question, je voudrais réaffirmer que le parti communiste est totalement opposé à la réforme des collectivités territoriales dans son ensemble. Nous considérons qu'il s'agit d'un déni démocratique, une centralisation des pouvoirs pour empêcher, affaiblir toute résistance au plus près des gens : les communes, les départements. Cette réforme des collectivités territoriales portée par le gouvernement, soutenue par l'UMP, a pour conséquence la diminution de moitié des conseillers généraux et régionaux alors que l'opinion publique est en recherche de proximité avec ses élu(e)s et d'une impulsion plus conséquente de la vie démocratique dans notre pays.

Et il est prévu que cette réforme soit adoptée fin juin, n'est-ce pas ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Ce texte fera l'objet d'une deuxième lecture, qui aura lieu fin juin au Sénat, avant de repartir à l'Assemblée nationale, selon le jeu classique de la navette.

**Mme Laurence Cohen.** – Nous considérons que l'égalité d'accès des femmes et des hommes aux responsabilités électives est indispensable à la

démocratie. Grâce à notre mobilisation, le gouvernement a légèrement reculé par rapport au projet de loi initial qui prévoyait un scrutin majoritaire à un tour, puisque désormais le mode de scrutin retenu est un scrutin uninominal à deux tours. Il n'en demeure pas moins que les femmes vont être les grandes perdantes car, on le sait, toutes les assemblées concernées par un scrutin uninominal présentent des résultats déplorables en matière de parité. Selon les projections publiées, il y aurait environ 19 % de femmes conseillères territoriales contre 48 % de conseillères régionales aujourd'hui.

**Mme Michèle André, présidente.** – Vos prévisions sont optimistes

**Mme Laurence Cohen.** – Elles sont peut être optimistes mais très loin de la parité. Or, le parti communiste considère que la parité est un droit. Mon expérience de conseillère régionale m'a permis de constater que le fait qu'il y ait aujourd'hui une vraie parité dans cette institution a changé le style et la nature des débats.

Si le projet aboutit, il exclut les femmes des responsabilités au niveau du département comme au niveau des régions et remet en question la parité des exécutifs régionaux pourtant garantie par la loi de janvier 2007.

Ce serait un véritable recul, un coup terrible contre le pluralisme politique et une régression sans précédent de la parité entre les femmes et les hommes remettant en cause l'article 1 de la constitution française qui 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* ».

Cela va à l'encontre des principes de mon parti, qui a toujours été très soucieux de la parité. Ainsi, 44 % des conseillers municipaux communistes sont des femmes, 42 % au parti socialiste et 40 % à l'UMP ; les femmes représentent 13 % des maires communistes, 11 % des maires socialiste et 7 % des maires UMP. La démonstration est la même pour les conseillers généraux, le parti communiste arrive en tête même si le chiffre n'est que de 17 %. En région, le parti communiste a 3 femmes vice-présidentes en charge de l'égalité homme-femme. Je tiens, à cette occasion, à rendre hommage au travail de Gaëlle Abily en Bretagne.

**Mme Michèle André, présidente.** – J'ai pu la rencontrer l'année dernière lors d'un déplacement et j'ai pu effectivement constater l'efficacité de son action.

**Mme Laurence Cohen.** – Je souhaite que ce domaine de compétence soit étendu aux autres régions, comme c'est le cas en Bretagne, en Champagne-Ardenne et en Rhône-Alpes.

S'agissant du projet de loi, j'ai été scandalisée par les réponses apportées par le Gouvernement au problème de la parité : augmenter les sanctions financières alors que le dispositif s'est déjà révélé inefficace ; abaisser le seuil de la parité aux communes de moins de 3 500 habitants est dérisoire : la parité doit être une et indivisible.

**Mme Michèle André, présidente.** – La délégation vous rejoint sur ce point : nous voulons la parité pour les communes, les conseils généraux et les conseils régionaux.

**Mme Laurence Cohen.** – Je veux souligner, une nouvelle fois, la vacuité de suppléantes et suppléants aux cantonales, les tandems sont effectivement paritaires mais les femmes sont majoritairement suppléantes !

Dans mon parti nous sommes pour la proportionnelle. Nous pensons qu'elle seule peut permettre un vrai renouvellement en donnant toute leur place aux femmes et aux jeunes. Il faut réfléchir à des solutions qui concernent tous les scrutins uninominaux.

Nous pensons que le système des municipales (scrutin de liste à parité intégrale où les problèmes de gestion sont résolus par le bonus à la liste majoritaire) pourrait être étendu aux départements.

Nous proposons qu'un bilan des candidatures féminines soit fait et qu'en dessous d'un certain seuil – pour ma part je propose 50 % - les partis soient administrativement interdits de concourir à l'élection. Ce système est très contraignant et obligerait les partis à respecter la parité.

Pour conclure, je trouve qu'à quelques jours près, il s'agit d'un bien triste anniversaire pour la loi du 6 juin 2000.

**Mme Véronique Sandoval.** – Je souhaite préciser que la vie démocratique commence au niveau local. Par conséquent, moins il y aura de femmes élues localement, moins il y en aura au plan national.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je suis d'accord avec vous.

Je retiens notamment de vos interventions un élément positif qui mériterait d'être développé : la mixité dans les assemblées permet de modifier les états d'esprits, de modifier la façon de pratiquer le pouvoir.

Aujourd'hui, compte tenu de notre calendrier bousculé, nous arrivons au terme de nos auditions sur ce sujet. Nous avons commencé par recueillir les avis de constitutionnalistes et j'en retire la conclusion que le Conseil constitutionnel ne considèrera pas nécessairement que le projet de loi est contraire à la Constitution.

Nous avons donc cherché le moyen de permettre la parité dans le cadre du mode de scrutin qui nous est proposé. Nous avons ainsi imaginé un canton plus vaste. Par exemple, si précédemment il était prévu un canton pour 15 000 habitants, le canton sera désormais prévu pour 30 000 habitants. Dans ce grand canton, tous les candidats devront se présenter en binôme, un homme et une femme, l'un et l'autre titulaires, avec chacun un remplaçant du sexe opposé. Cette proposition a l'avantage de s'imposer non seulement aux groupes politiques mais aussi aux candidats qui veulent se présenter seuls. Cette proposition sera soumise demain au vote des membres de la délégation.

**Mme Laurence Cohen.** – S'agissant de la solution retenue par l'Assemblée nationale d'alourdir les pénalités financières, outre qu'elle est inefficace, je considère qu'il est inconcevable de vouloir appliquer la loi avec vigueur « au tout venant » et, pour soi-même, décider que l'on peut la transgresser en payant. Nous trouvons notre proposition plus contraignante.

S'agissant de votre proposition, Madame la Présidente, je crains toutefois que les deux conseillers qui seront élus simultanément dans un canton n'aient pas le même poids politique et que l'homme soit considéré comme le « super-conseiller » ; mais au moins l'homme et la femme sont tous les deux élus.

**Mme Michèle André, présidente.** – L'idée que vous avez proposée est également intéressante toutefois, elle ne fonctionne que dans le cadre d'un scrutin de liste.

**Mme Laurence Cohen.** – Lors de vos auditions, avez-vous auditionné des associations ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Oui, nous avons auditionné, dans le cadre d'une table ronde, les principales associations qui militent pour la parité (la Coordination française pour le Lobby européen des femmes – CLEF –, le Conseil national des femmes françaises – CNFF –, l'Association Elles Aussi, le Réseau Demain la Parité, et l'Union féminine civique et sociale – UFCS –).

**Mme Laurence Cohen.** – Certains des partis politiques se sont-ils montrés satisfaits du nouveau dispositif proposé ?

**Mme Michèle André, présidente.** – M. Xavier Bertrand ne s'est pas vraiment dit satisfait. Mais il nous a dit qu'il n'y avait rien d'autre à faire. Un certain nombre de femmes élues de la majorité semblent au demeurant être opposées à ce texte.

**Mme Laurence Cohen.** – Nous constatons au parti communiste que la parité est un levier pour obtenir l'égalité politique entre les femmes et les hommes mais qu'il y a un recul idéologique qui touche l'ensemble de la société. C'est face à ce constat que Brigitte Dionnet, qui n'a pas pu être parmi nous aujourd'hui, a été nommée il y a deux ans responsable de la parité.

**Mme Michèle André, présidente.** – Oui la parité n'est pas encore assez « imprégnée » dans notre société pour aller de soi.

**Mme Véronique Sandoval.** – Alors que tous les sondages montrent que la société est de plus en plus prête à accepter les femmes aux plus hautes responsabilités politiques, le Gouvernement propose un recul. Cela creuse encore plus le fossé qui existe entre la société et la classe politique.

**Démocratie et République : contribution écrite de  
M. Jean-Louis Masson, président, sénateur de la Moselle**

***DEMOCRATIE ET REPUBLIQUE***

*9 square du Pontiffroy - 57000 METZ - Tél. : 03.87.30.39.15*

Metz, le 26 mai 2010

Madame Michèle ANDRE  
Présidente de la Délégation aux droits  
des femmes et à l'égalité des chances  
entre les hommes et les femmes

SENAT

15 rue de Vaugirard

75291 PARIS CEDEX 06

Madame la Présidente,

Par lettre en date du 9 avril 2010, vous avez sollicité le parti politique *Démocratie et République* afin de connaître son point de vue sur la parité. En la matière, je tiens tout d'abord à vous féliciter pour votre initiative plus correcte que celle du Gouvernement. En effet, lorsque celui-ci prétend consulter les partis politiques, il ne consulte que ses amis.

Ainsi, récemment le Premier Ministre a consulté soi-disant « les partis » sur le mode de scrutin pour les conseillers territoriaux. Or, le MPF (fraîchement rallié à M. SARKOZY) fait partie des consultés, mais pas d'autres partis pourtant plus représentatifs. Aux élections présidentielles, le Front National a notamment obtenu dix fois plus de voix que le MPF. Par ailleurs, si le critère de référence est le fait d'avoir des parlementaires nationaux, là encore on peut se demander pourquoi le MPF est consulté mais pas des partis comme *Debout la République* ou *Démocratie et République*.

Le charcutage pratiqué par le gouvernement pour le redécoupage des circonscriptions législatives est de très mauvais augure pour l'honnêteté du futur scrutin pour les conseillers territoriaux. Pour ceux-ci, le gouvernement choisira probablement le mode de scrutin qui lui semble le plus favorable et non pas le plus juste.

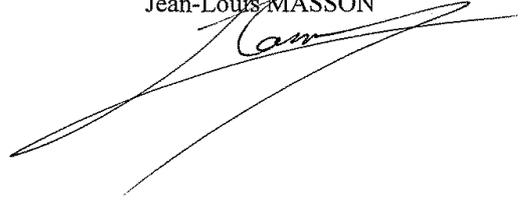
De manière plus générale, le parti *Démocratie et République* préconise trois mesures faciles à mettre en œuvre pour la parité :

- Faire porter les pénalités financières pour non respect de la parité sur l'ensemble de la dotation financière versée par l'Etat à chaque parti politique et non sur la seule part proportionnelle au nombre de voix ;

- Rétablir le scrutin proportionnel avec obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs ;
- Prévoir que les suppléants des députés soient de sexe opposé comme c'est le cas actuellement pour les conseillers généraux.

Veillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes meilleures salutations.

Le président  
Jean-Louis MASSON

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Masson', written over the printed name 'Jean-Louis MASSON'.

## ANNEXE 2 AUDITIONS RAPPORTEURE

### Liste des associations auditionnées le jeudi 3 juin 2010

Elles aussi	Mme Armelle Danet, vice-présidente Mme Agnès Manesse, vice-présidente
Union féminine civique et sociale (UFCS)	Mme Chantal Jannet, présidente
Conseil National des Femmes françaises (CNFF)	Mme Claudie Bougon-Guibert, vice-présidente
Coordination française pour le lobby européen des femmes (CLEF)	Mme Olga Trostiansky, présidente, accompagnée de Mme Michèle Vianès, secrétaire générale
Réseau Demain la Parité	Mmes Françoise Gaspard et Mme Geneviève Tapié