



Vigilance Egalité n° 10

Elections municipales et communautaires

Sans obligations paritaires,
le pouvoir reste aux mains
des hommes

13 novembre 2020

Le 18 juin dernier, le HCE a publié une Vigilance égalité, intitulée « Parité dans les exécutifs locaux, une occasion manquée ? », qui ciblait particulièrement les résultats dans les communes, après le premier tour des élections municipales.

Suite au renouvellement de l'ensemble des conseils et exécutifs municipaux et communautaires, le HCE fait le bilan global de la place des femmes dans ces instances et appelle à faire évoluer la loi.

De timides avancées suite aux dernières élections municipales...

Lors des dernières élections municipales et communautaires, la part des femmes dans les conseils et les exécutifs des communes a marqué une légère avancée, dans un contexte législatif presque inchangé.

Toutes communes confondues, la part des femmes dans les conseils municipaux atteint **42,4%**¹ contre **40%** lors du mandat précédent. Dans les communes de 1 000 habitant.es et plus, la parité est quasiment atteinte (48,5% de conseillères) et ce, depuis les élections de 2014 pour laquelle des contraintes paritaires s'appliquaient déjà. Mais **même dans les communes de moins de 1 000 habitant.es**, qui ne sont visées par aucune règle paritaire, la part des femmes parmi les conseillers et conseillères augmente légèrement, passant à **37,6%**, soit un progrès de plus de 3 points depuis 2014.

Les progrès se font aussi sentir parmi les maires : la **proportion de femmes** parmi les maires augmente et atteint **19,8%**, contre **16,9%** lors du précédent mandat. Cela représente 1 000 communes de plus par rapport à la fin du mandat précédent, soit un total de 6 858 communes sur un total de près de 35 000 communes².

Toutefois, les femmes dirigent plus souvent les **petites communes**. **22,4%** des maires de communes de moins de 1 000 habitant.es sont des femmes contre **18,8%** pour les communes urbaines. Une exception toutefois dans les plus grandes communes : les **communes de plus de 100 000 habitants** enregistrent des scores encourageants avec **28,9% de femmes** parmi les maires contre **16,7%** avant les municipales de 2020.

Autre avancée intéressante : l'introduction d'une **nouvelle règle paritaire**, avec la **loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique**, qui **semble porter ses fruits**. Désormais, les adjoint.es des communes de 1 000 habitant.es et plus sont élu.es sur une liste par alternance de sexe. Cette modification législative semble avoir

¹ Source des chiffres sur les résultats dans les communes : « La part des femmes dans les conseils municipaux augmente et atteint 42,4 % après les élections en 2020 », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, N° 145 - septembre 2020.

² Source : Direction générale des Collectivités territoriales, « Les collectivités locales en chiffres 2020 ».

eu un impact positif sur le pourcentage de femmes parmi les deux premier.es adjoint.es, qui augmente de plusieurs points dans toutes les communes, et particulièrement dans les communes de plus de 1 000 habitant.es. Toutefois, plus on s'approche de la fonction de maire, moins les postes sont occupés par des femmes (44,6% parmi les autres adjoint.es, 42,2% parmi les 2ème adjoint.es, 33,3% parmi les 1er adjoint.es).

... qui se font sentir, par ricochet, dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Chaque commune est représentée dans son EPCI par un.e ou plusieurs élu.es : généralement la ou le maire, accompagné.e le cas échéant d'un.e ou plusieurs autres élu.es, généralement des adjoint.es. La légère augmentation des femmes parmi les maires et les adjoint.es de l'ensemble des communes se répercute dans la composition des EPCI :

- Les femmes étaient 31% dans les conseils communautaires en 2014. Elles sont désormais près de 36%.³
- Elles étaient 20% aux postes de vice-présidente. Elles sont aujourd'hui 25,6%.
- De 8% au poste de présidente, la part des femmes passe à environ 11%.

Sans contrainte paritaire, le pouvoir reste aux mains des hommes

Que ce soit dans les communes ou les intercommunalités, en l'absence d'obligations paritaires, le partage du pouvoir est encore loin d'être une réalité. Au-delà des progrès quantitatifs constatés, les chiffres globaux confirment l'exclusion des femmes des postes de pouvoir :

- 67% des postes de premier.e adjoint.e sont occupés par des hommes.
- 74% des postes de vice-présidence d'EPCI sont occupés par des hommes
- 8 communes sur 10 sont dirigées par des hommes.
- 9 EPCI sur 10 sont présidées par des hommes.

L'analyse détaillée des élu.es communautaires montre en outre la persistance de biais défavorables aux femmes selon la taille des EPCI ou en fonction de la composition politique et sociologique des instances.

Analyse en fonction de la taille de l'EPCI : les femmes élues dans les plus petites et les plus grandes intercommunalités

De même que les femmes sont généralement maires des petites villes, de même elles président des EPCI majoritairement de petite taille⁴. Les femmes président 12,5% des EPCI de moins de 15 000 habitant.es, contre seulement 8,7% des EPCI de 100 000 à 300 000 habitant.es.

Toutefois, dans les EPCI de plus de 300 000 habitant.es, la part des femmes présidentes a bondi suite au renouvellement : désormais 19% des président.es sont des femmes, contre 9,5% lors du dernier mandat.

³ Données calculées sur la base du Répertoire national des élu.es (RNE), mis en ligne par le ministère de l'Intérieur sur le site data.gouv.fr, mis à jour le 13 juillet 2020. Le RNE est incomplet, il manque quelques communautés d'agglomérations et communautés de communes par rapport au comptage de la DGCL, qui recense 21 métropoles, 14 communautés urbaines, 222 communautés d'agglomération et 997 communautés de communes. En se fondant sur la base du RNE, il peut arriver que les résultats obtenus diffèrent très légèrement des résultats obtenus par la DGCL.

⁴ « La part des femmes dans les conseils communautaires augmente et atteinte 35,8% après les élections de 2020 », Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 146, novembre 2020

Analyse en fonction des blocs de clivages : des scores généralement décevants

Quel que soit le bloc de clivages⁵, aucun n'atteint la parité parmi ses élu.es⁶. Plus le mandat se rapproche du pouvoir, plus les scores sont mauvais.

Parmi les conseiller.es (hors fonctions dans l'exécutif), le centre est proche de la parité, avec 45% de femmes, suivi de près par la gauche, l'extrême gauche et la droite (43% de femmes dans les conseils). L'extrême-droite quant à elle ne compte que 39% de femmes parmi les conseiller.es.

Parmi les vice-présidences, les scores les plus hauts sont enregistrés par la gauche (28% de femmes parmi les vice-président.es), suivie par le centre et la droite (26%). L'extrême-gauche ne compte que 4 vice-président.es au total, dont une femme. Enfin, l'extrême-droite se distingue par un score particulièrement bas : sur 19 postes de vice-présidence, un seul est occupé par une femme, portant le pourcentage à 5%.

Parmi les président.es enfin, la droite est légèrement en avance avec 13% de femmes présidentes (sur 368 présidences au total), suivie par la gauche (9% sur 209 présidences) et le centre (8% sur 86 présidences). L'extrême-gauche ne compte aucun.e président.e, et l'extrême-droite en compte un seul, un homme.

Analyse en fonction de la catégorie socioprofessionnelle (CSP) : les femmes sous-représentées dans toutes les catégories

Les femmes ne sont pas représentées chez les élu.es à hauteur de leur proportion dans les catégories socioprofessionnelles.

Chez les retraité.es, qui forment le plus important contingent d'élu.es communautaires (33%), les femmes ne composent **que 26,7% des élu.es alors que 56,2% des retraité.es sont des femmes**⁷. C'est dans cette CSP que la différence entre la proportion de femmes composant la CSP et la proportion de femmes élues est la plus importante.

Chez les cadres (27% des élu.es communautaires), un phénomène similaire est à l'œuvre, quoique moins marqué : les femmes composent **35,8% des élu.es de cette CSP**, alors qu'elles sont 42,2% des cadres.

Les femmes sont légèrement majoritaires parmi les élu.es des professions intermédiaires⁸ : elles constituent **51,8% des élu.es communautaires**, chiffre proche de leur part dans la CSP (53,4%).

Chez les employé.es (8% des élu.es), les femmes sont **largement majoritaires** parmi les élu.es communautaires (64,4%) mais **en deçà de leur part dans la CSP** (75,1%).

Enfin, alors que la part globale des élues relevant des catégories professionnelles agriculteurs.rices et ouvrier.es est de 9%, les femmes ne sont présentes qu'à hauteur de **15,1% parmi les élu.es agriculteurs.rices** alors qu'il y a 26,9% de femmes parmi les agriculteur.rices, et à hauteur de **16,5% parmi les élu.es ouvrier.es** (quand il y a 20,6% de femmes parmi les ouvrier.es).

⁵ Circulaire du ministère de l'Intérieur du 3 février 2020, relative à l'attribution des nuances politiques aux candidats aux élections municipales et communautaires des 15 et 22 mars 2020.

⁶ Données calculées sur la base du Répertoire national des élu.es (RNE).

⁷ Source de la part des femmes dans les différentes CSP en 2019 : INSEE, Population selon le sexe et la catégorie socioprofessionnelle, 20 février 2020.

⁸ Femmes et hommes confondus, les élu.es appartenant à la CSP professions intermédiaire composent 13% des élu.es communautaires.

Au total, l'on observe un double-mouvement défavorable aux femmes :

- Lorsque les hommes composent la majorité d'une CSP (73,1% des agriculteur.rices, 57,8% des cadres), le déséquilibre se creuse en leur faveur parmi les élu.es (84,9% d'hommes élus parmi les agriculteur.rices, 64,2% d'hommes élus parmi les cadres)
- A l'inverse, lorsque les femmes composent la majorité d'une CSP (56,2% des retraité.es, 75,1% des employé.es), les femmes sont sous-représentées parmi les élu.es (64,4% de femmes élues parmi les employé.es), et le pourcentage de femmes élues peut même être nettement inférieur à 50% (chez les élu.es retraité.es).

Des recommandations pour permettre aux femmes d'exercer le pouvoir à égalité avec les hommes

La parité porte un double objectif : une représentation égalitaire des femmes et des hommes dans les instances décisionnelles et un **réel partage** du pouvoir. C'est pourquoi, au-delà de la visée comptable, il est aussi nécessaire de **s'interroger** sur les conditions d'exercice des mandats, le partage des tâches, les stéréotypes sexistes à l'œuvre et les obstacles structurels qui empêchent les femmes d'exercer pleinement les fonctions à responsabilités pour lesquelles elles sont aussi compétentes que les hommes. C'est pourquoi le HCE porte des **recommandations exigeantes à visée transformative**.

En finir avec les zones blanches de la parité

Le HCE recommande de **ne laisser aucun espace politique local en dehors des obligations paritaires** :

- Dans les **communes de moins de 1 000 habitant.es**, il s'agit d'étendre les règles paritaires qui s'appliquent aux communes de 1 000 habitant.es et plus, autrement dit, de prévoir des élections au scrutin de liste paritaire et par alternance, pour le conseil et l'exécutif.
- Dans les **intercommunalités**, l'élection de l'exécutif pourrait se tenir au scrutin de liste paritaire. Pour l'élection des conseils, le HCE avait proposé plusieurs scénarii en 2018. D'autres propositions pourront être faites.

Enfin, afin de permettre à la parité d'advenir au plus haut niveau du pouvoir local, le HCE recommande d'instaurer un **tandem paritaire** (maire/1^e adjoint.e, ou président.e/1^e vice-président.e) à la tête de toutes les collectivités territoriales et des intercommunalités.

Renforcer la limitation du cumul des mandats

Les EPCI sont un espace qui échappe pour le moment aux règles de **non-cumul des mandats**. En l'état, la législation prévoit une incompatibilité entre les fonctions de maire, président.e de conseil départemental, de conseil régional, ou du conseil territorial de Corse. Aujourd'hui, une fonction à la tête d'un EPCI est donc cumulable avec une fonction à la tête d'un autre exécutif local, ce qui permet à de nombreux élus de pratiquer la « stratégie du baobab »⁹.

Aussi, le HCE recommande de renforcer **les règles sur le non-cumul des mandats concomitants** – pour qu'il ne soit plus possible d'être à la fois élu.e à la tête d'un exécutif local et président.e d'une intercommunalité.

⁹ Formule popularisée par le politologue Yves Mény en 1992. La stratégie du baobab, « dont la majesté ne permet à aucune plante de grandir dans son ombre », est reprise dans l'article « Ces maires qui collectionnent les mandats », La Gazette des communes, 6 décembre 2019 : <https://www.lagazettedescommunes.com/653003/ces-maires-qui-collectionnent-les-mandats/>

Par ailleurs, il n'existe à ce jour aucune limitation du nombre de mandats qu'il est possible d'exercer dans le temps, que ce soit dans l'exécutif d'une collectivité locale ou d'une intercommunalité. Le HCE recommande, pour favoriser le renouvellement des élu.es, de **limiter les mandats dans le temps**, en interdisant à un.e élu.e d'exercer plus de trois mandats à la tête d'un exécutif, plus de trois mandats au sein d'un exécutif local et plus de trois mandats parlementaires.

Défaire les mécanismes sexistes et les inégalités structurelles

Enfin, il est indispensable de desserrer les freins structurels qui empêchent, encore aujourd'hui, les femmes d'exercer le pouvoir à égalité avec les hommes.

Ces freins sont constitués à la fois par les **inégalités structurelles** entre les femmes et les hommes, qui entravent l'exercice des mandats locaux pour les femmes, par le **sexisme qui conduit à l'éviction et l'auto-censure** des femmes, et enfin par les **violences sexistes et sexuelles** auxquelles trop de femmes sont contraintes de faire face, que ce soit dans les organisations de jeunesse politique ou dans la vie politique elle-même.

L'état des lieux du sexisme en France en 2019 a énoncé un certain nombre de recommandations, et notamment :

- le financement des partis politiques sur des critères d'éga-conditionnalité,
- le rééquilibrage de la répartition des délégations et des responsabilités administratives entre les femmes et les hommes élu.es dans les assemblées locales,
- l'intégration d'un état des lieux de la répartition des délégations au rapport relatif à la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes,
- ou encore l'extension des missions de la Haute Autorité pour la Transparence dans la Vie Publique à la question du respect de l'éthique en politique pour lutter contre les violences sexistes et sexuelles dans le monde politique.

Un rapport à venir sur la parité dans les communes et intercommunalités

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019¹⁰ prévoit d'étendre l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives dans les communes et leurs groupements, via une modification du code électoral avant le 31 décembre 2021. Le HCE s'est saisi de ce sujet et **publiera, en 2021, un rapport** s'attachant à mettre en lumière les **processus qui empêchent la parité d'advenir dans les communes et les intercommunalités**, ainsi que des **recommandations** pour atteindre une parité effective dans les communes de moins de 1 000 habitant.es et les intercommunalités.

Outre la répartition du pouvoir de manière formelle, ce rapport examinera la **sexuation du travail politique**, les **conditions d'exercice des mandats locaux**, ainsi que les actions menées pour une **politique d'égalité femmes-hommes**. Il proposera des pistes d'extension et d'amélioration des dispositifs paritaires au niveau local.

¹⁰ Article 28 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique