

Mission d'information sur l'intercommunalité

Rapporteurs : Mme Anne Brugnera et M. Jean-Claude Raux.

Mardi 9 avril 2024

Table ronde sur la parité dans l'intercommunalité

Mme Julia Mouzon, présidente d'Élues Locales, et Mme Reine Lépinay, membre du HCEfh et co-présidente du réseau national Elles aussi.

QUESTIONNAIRE

1. Le réseau Elles Aussi a mené une enquête nationale sur **la place des femmes dans les conseils communautaires** en 2015, à la suite du renouvellement des élections municipales de 2014, puis en 2017 à l'occasion des mouvements de fusions des EPCI intervenu après la loi NOTRe, et enfin après les élections municipales de juillet 2020.

Quelles sont les évolutions constatées par ces enquêtes en matière de parité femmes/hommes dans les conseils et dans les exécutifs communautaires entre 2014 et aujourd'hui ?

On note une progression lente de la présence des femmes dans les conseils et les exécutifs des EPCI en lien avec une progression tout aussi lente dans les conseils et exécutifs municipaux des communes de moins de 1 000 hbts.

Dans les conseils municipaux

Dans les conseils : 42,4% de femmes

Dans les conseils de communes de moins de 1000 hbts : 37,6% de

A noter que les statistiques sont plus favorables aux femmes. Elles étaient 33% en 2001 et après plusieurs lois paritaires (communes de plus 3500 habitants en 2001 puis en 2013, communes de plus de 1000 habitants cf. Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013) on enregistre 42,4% en 2020 après les dernières élections municipales. En 20 ans un gain de 28 points.

Dans les exécutifs municipaux

Ainsi, en 2021, seuls **19,8 % des maires** sont des femmes, après **16,1 % en 2014**. Ce % est important pour comprendre la progression des femmes dans les conseils et exécutifs des EPCI.

Progression très lente qui limite l'accès des femmes aux EPCI compte tenu du système actuel de fléchage qui envoie systématiquement le maire à l'intercommunalité.

La proportion de femmes parmi les adjoints est de 40,6% en 2021. Entre ces deux mandatures, en moyenne on note une progression autour de 3 points.

Dans les communes de moins de 1000 habitants

- la part des conseillères municipales est de 37,6 % après les élections de 2020 contre 34,4% en 2019, (+3,2%)
- Dans la mandature de 2014, la part des adjointes était de 36,1% contre 39,3%
- La part des femmes maires dans ces petites communes est plus importante que celle des communes urbaines (18%), ce qui laisse penser que les électeurs ruraux légitiment les candidates.
- On note aussi une désaffection pour la fonction de maire dans les petites communes ou il y a peu de services à disposition du maire pour gérer la commune. (Cela nous ramène aux insuffisances du statut de l'élu.e).

Pour les communes de moins de 1000 habitants il convient de mettre en place un scrutin de liste alternée paritaire. Il s'agit de créer un vivier de femmes conseillères, adjointes qui pourront ainsi devenir maires.

Pourquoi mettre les petites communes à part dans la loi républicaine ? C'est un problème démocratique d'égalité entre les territoires de la République.

L'objection souvent entendue (en 2000, puis en 2013) « on ne trouvera pas assez de femmes candidates » s'est avérée fautive : on en trouve si on en cherche, ce qui s'avère souvent facile dans les petites communes car on se connaît.

A l'objection sur le risque d'anti-constitutionnalité ou le risque d'absence de confrontation démocratique dans le cas où il n'y aurait qu'une liste à cause de la contrainte paritaire, nous observons que dans de nombreuses communes de 1000 à 3000 habitants, il n'y a eu qu'une seule liste (80% de cas en Bretagne) lors des élections municipales de 2020.

Le problème de la désaffection de l'engagement politique doit s'analyser à partir d'autres facteurs que la parité (violence, manque de reconnaissance, manque de statut de l'élu...).

Dans les conseils communautaires

Dans les conseils en 2024 : la part des femmes membres des conseils communautaires est passée de 31,4 % en 2014 et passe à 35,8 % au 1er janvier 2021. (DGCL). Une progression de 4,4%.

Dans les exécutifs communautaires

La proportion de femmes présidentes de conseils communautaires est encore très faible, et augmente peu : 11,4 % en 2021, après 8,0 % aux élections de 2014. Elle était de 7% en 2017 après les regroupements des EPCI (loi NOTRe). La part des femmes dans les vice-présidences est de 25,3% en 2021 alors qu'elle était de 20% en 2014.

Des femmes qui étaient présidentes d'EPCI sont devenues à la suite des regroupements, Vice-présidentes.

Au regard de ces données statistiques, nous n'avons pas constaté de progrès significatifs entre 2014 et 2021 qui permettent un réel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes dans ces assemblées.

2. Selon le bulletin d'information statistique de la DGCL de novembre 2020, la part des femmes dans les 1254 conseils communautaires a augmenté de 4,4 points pour atteindre 35,8% en 2020 contre 31,4% en 2014, ce qui reste loin de la parité. La DGCL relève que « **plus on s'éloigne de la fonction de président, plus les fonctions sont occupées par des femmes.** » Il n'y a en effet que 11,2% de femmes présidentes d'EPCI à fiscalité propre et 25,6% de vice-présidentes. La DGCL note enfin que les femmes exercent des fonctions plus importantes dans les petits EPCI que dans les grands.

Cette progression est-elle satisfaisante ?

Non elle est loin d'être satisfaisante. Elle n'est pas significative.

Plus la population de l'EPCI à fiscalité propre est importante, plus il regroupe de communes de plus de 1000 habitants, qui ont l'obligation de présenter des listes paritaires, et plus il y a de femmes parmi son conseil. Il y a 11,5% de femmes présidentes dans les CC contre 11,2% tous EPCI confondus.

C'est un peu identique dans les communes.

C'est bien dans les petites communes où les services communaux sont très réduits que les femmes prennent la place de maire qui est très peu valorisée.

Sans contrainte législative, la présence des femmes dans les institutions locales reste très précaire.

3. Le même bulletin souligne que l'**âge moyen des conseillères communautaires** est inférieur de quatre ans à l'âge moyen des conseillers communautaires. Comment expliquez-vous le fait qu'il y ait plus de femmes « jeunes » que d'hommes « jeunes » dans les conseils communautaires ? Est-ce un signe positif par rapport à l'engagement en politique des jeunes femmes ?

La présence de femmes plus jeunes s'explique par le fait que les hommes sont engagés depuis plus longtemps dans les fonctions électives communautaires. Mais il faudrait une analyse qualitative pour mieux appréhender ce phénomène. C'est un signe positif qui reste à être confirmé.

Ici le statut de l'élu-e local-e peut jouer un rôle majeur ainsi que les politiques publiques d'égalité entre les femmes et les hommes, pour inciter les jeunes femmes à s'engager en politique.

4. Dans les **communes de moins de 1000 habitants** (71% des communes), il n'y a pas d'obligation de parité, que ce soit pour l'élection des conseillers municipaux, compte tenu du scrutin plurinominal, et pour la désignation des conseillers communautaires qui est faite par le conseil municipal parmi les conseillers municipaux.

Faut-il prévoir une obligation de parité des conseillers communautaires désignés dans ces petites communes dès lorsqu'il y a plus d'un conseiller communautaire ?

Cela voudrait dire qu'il faut un binôme, c'est-à-dire a minima 2 conseillers de sexe différent pour les petites communes.

Ce serait une bonne réponse pour atteindre la parité dans les conseils.

Cela conduit à reconsidérer l'attribution des sièges en fonction de la répartition de la population entre les communes. Pour éviter des Conseils communautaires XXL, il convient de renégocier la répartition des sièges entre les communes.

5. Dans leur communication en conclusion de leur mission sur la **parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal** (6 octobre 2021), Mme Elodie Jacquier-Laforge et M. Raphaël Schellenberger, députés, proposent :

- d'étendre le scrutin de liste aux communes entre 500 et 999 habitants ;
 - que la répartition du nombre de vice-présidents des EPCI par sexe s'effectue en « miroir » de la répartition par sexe des membres de l'assemblée communautaire pris dans son ensemble (ainsi, s'il y a 40% de femmes dans l'organe délibérant, il y a au moins 40% de VP femmes).
- Etes-vous favorables à ces propositions ? Avez-vous d'autres propositions concernant les communes de moins de 1 000 habitants ?

Cf. PPL Elodie Jacquier Laforge

La Proposition de loi n°4587 visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal adoptée en 1ère lecture à l'Assemblée nationale le 3 février 2022.

Le texte concernant l'élection avec scrutin de liste paritaire alternée pour les communes de moins de 1000 habitants a été voté par l'Assemblée nationale, déposé(e) le jeudi 3 février 2022 au Sénat mais n'a pas été inscrit à l'ordre du jour ni discuté en séance publique pendant la 15ème législature.

Aujourd'hui dans la 16ème législature, rien n'oblige le Sénat à reprendre ce texte de loi.

Notre Réseau Elles aussi et le HCE demandent l'application de cette mesure.

Le texte initial de la proposition de loi n° 4587 comprenait un article consacré aux intercommunalités, avec la mise en place d'un dispositif prévoyant que la répartition des vice-présidences de chaque sexe au sein des EPCI corresponde à leur répartition au sein de l'organe délibérant pris dans son ensemble (effet miroir). Cet article a été supprimé en commission et n'a pas été rétabli en séance publique.

Elle aussi et le HCE sont favorables à l'effet miroir qui, s'il était appliqué aujourd'hui permettrait d'améliorer significativement la présence des femmes dans les exécutifs communautaires. Exemple statistiques EPCI (Elles aussi) du Nouveau Rhône : femmes conseillères : 42,01% et femmes dans l'exécutif (P+VP) : 20,49%

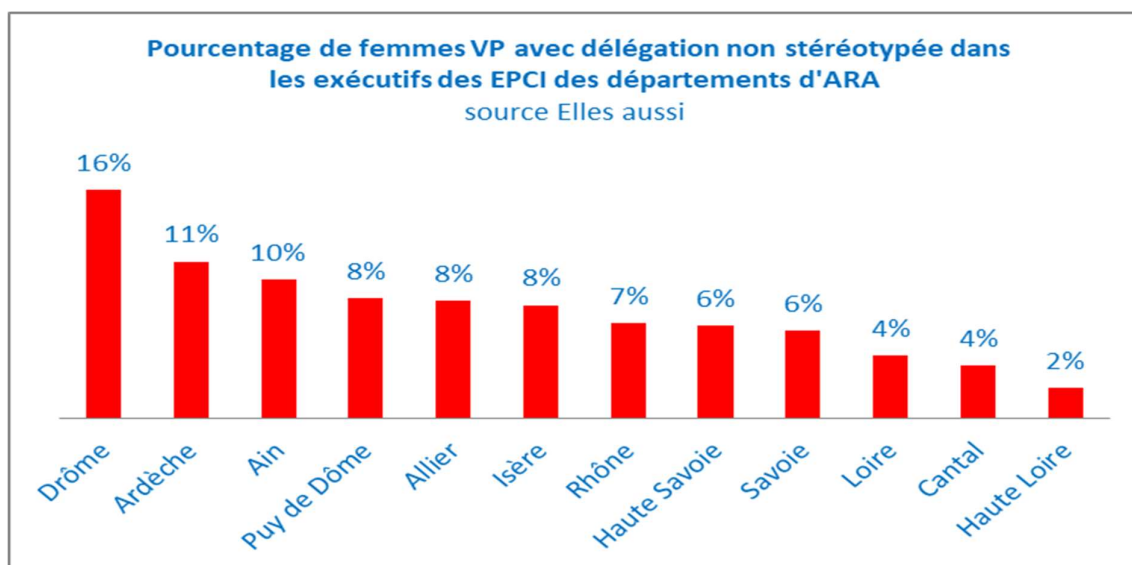
6. Quel regard portez-vous sur les **délégations** confiées aux élues dans les exécutifs municipaux et dans les exécutifs intercommunaux ? La répartition entre femmes et hommes reste-t-elle stéréotypée ou y-at-il des améliorations ?

Nous portons un regard critique sur les délégations confiées aux femmes dans les exécutifs communaux et intercommunaux.

Aujourd'hui les délégations restent très majoritairement stéréotypées.

L'observation des délégations stéréotypées au-delà des chiffres, nous dit beaucoup des freins rencontrés par les femmes : la place occupée par les femmes dans les métiers du care (santé, social, éducation), de la triple journée (charge familiale, profession, engagement politique), du

manque de légitimité reconnue par leurs pairs masculins, et aussi du sexisme en politique. Par exemple, dans la Drôme le pourcentage de femmes Vice-présidentes avec des délégations stéréotypées est de 84% et dans la Haute Loire de 98% !



7. Comment **sensibiliser/inciter les élues conseillères communautaires** à porter leurs candidatures pour les fonctions exécutives, et notamment présidentes et vice-présidentes ? Quelles sont les conditions d'une amélioration de la place des femmes dans les exécutifs locaux ? Comment **sensibiliser/inciter les élus conseillers communautaires** sur ce sujet ?

La sensibilisation des élues conseillères communautaires à se porter candidates pour les fonctions exécutives ne suffit pas.

Les obstacles sont nombreux pour les femmes souhaitant intégrer ces exécutifs

-La composition des exécutifs communautaires résulte de négociations entre les maires des communes très majoritairement masculins et déterminent des stratégies politiques masculines de cooptation en s'appuyant sur leurs réseaux masculins, stratégies politiques bien souvent ignorées des femmes.

-S'ajoutent des comportements sexistes ancrés sur la base de stéréotypes sexistes que nous pouvons analyser à partir de verbatim de femmes élues

-La répartition des tâches domestiques et éducatives entre femmes/hommes en défaveur des femmes- Une surcharge de travail qui conduit parfois des femmes maires à laisser un adjoint ou un conseiller à siéger à leur place à l'intercommunalité.

-La prise en charge des enfants par la collectivité insuffisante

-Les conditions d'emploi et de travail, de rémunération souvent plus précaires et donc plus défavorables pour les femmes

-Les difficultés de mobilité dans les zones rurales

Au regard de ces multiples difficultés il convient d'apporter de multiples préconisations pour aboutir à la parité dans les intercommunalités.

Préconisation d'elles aussi et du HCE

- Scrutin de liste paritaire pour les communes de moins de 1000h, comme pour les autres communes et instaurer la parité pour les postes d'adjoints.
- Application de l'effet miroir pour les exécutifs communautaires
- Favoriser le développement des politiques d'égalité dans les institutions politiques locales :
 - ✓ en créant dans toutes les communes et les intercommunalités une délégation à l'égalité f/h
 - ✓ Au niveau des EPCI et des syndicats intercommunaux : Voter l'obligation paritaire en instaurant des binômes paritaires et des scrutins de listes paritaires respectant l'alternance femmes-hommes.
 - ✓ en légiférant sur l'obligation d'un rapport de situation sur l'égalité f/h dès 10 000 habitants
 - ✓ en légiférant sur l'obligation du vote en conseil municipal dès 10 000 habitants du rapport de situation sur l'égalité f/h en particulier sur le volet « politiques publiques d'égalité ».
 - ✓ en mettant en place un suivi et un contrôle par les préfetures.
 - ✓ Intégrer des données sexuées aux bilans politiques relevés à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité
 - ✓ Rappeler l'importance de la chartre européenne pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie locale et inviter les collectivités à la signer
 - ✓ Coordonner les informations et les stratégies territoriales de lutte contre les violences faites aux femmes entre tous les acteurs locaux
 - ✓ Introduire des objectifs d'égalité, ainsi que des outils de suivi et de contrôle dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) que l'État signe avec les acteurs territoriaux.
 - ✓ Veiller à la cohérence des dispositifs paritaires et prévoir un mécanisme de suivi et de contrôle.

8. Dans les communes de plus de 20 000 habitants, le maire doit présenter **un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes** intéressant le fonctionnement de la commune, préalablement au débat budgétaire (article L. 2311-1-2 du CGCT). La même disposition est applicable aux EPCI de plus de 20 000 habitants.

Avez-vous des retours sur l'application de ces dispositions ? Une enquête du HCEfh de 2018 indiquait que ces dispositions n'étaient qu'imparfaitement appliquées. Savez-vous s'il y a des améliorations depuis cette date, s'agissant de la prise en compte de la parité et des problématiques d'égalité entre les sexes par les communes et les EPCI ?

Le rapport de situation sur l'égalité entre les femmes et les hommes concerne le fonctionnement de la commune, les politiques menées sur son territoire et les orientations et programmes visant à améliorer cette situation.

Le législateur a opté pour des obligations contraignantes pour ce qui relève du fonctionnement administratif de la commune ou de l'intercommunalité de plus de 20 000 habitants mais il n'existe à ce jour aucune contrainte sur les politiques publiques d'égalité qui concernent les citoyen·nes.

Ce rapport de situation n'est guère pris au sérieux dans de nombreux conseils et exécutifs de communes et d'intercommunalités concernées par cette loi. Il est présenté au moment du débat d'orientation budgétaire et n'est pas voté par l'assemblée délibérante.

Ces rapports sont parfois très sommaires et la plupart du temps ils ne sont pas portés politiquement par un·e élu·e à l'égalité.

De ce fait ils sont peu efficaces pour faire avancer les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes. Il conviendrait de *légiférer pour contraindre les acteurs politiques à mettre en place un plan d'action qui serait évalué*. On pourrait prendre modèle sur la loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique. *On pourrait conditionner une partie des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales à la réalisation de politiques publiques d'égalité (Cf. principe d'éga-conditionnalité)*

9. D'une manière générale, quelles sont vos propositions d'amélioration en matière de parité femmes/hommes dans les conseils communautaires ?

Pour répondre de manière générale, je dirai qu'il faut agir par la contrainte et l'incitation.

Au niveau législatif en proposant de :

- ✓ nouveaux modes de scrutins pour les communes de moins de 1 000 habitants et les intercommunalités
- ✓ nouveaux modes de fonctionnement des EPCI ou le maire n'est pas systématiquement au conseil communautaire en donnant plus de pouvoir à la Conférence des maires et en obligeant à consulter les conseils municipaux sur les grands axes stratégiques de l'EPCI.
- ✓ Une limitation du cumul des mandats simultanés et dans le temps (Pourquoi les EPCI sont-ils une exception dans les cumuls de mandats locaux ?)
- ✓ un statut de l'élu·e local·e (Cf. Jeudi 7 mars 2024, le Sénat a adopté à l'unanimité, en première lecture, la proposition de loi n°2313 portant création d'un statut de l'élu local).
 - Simplification de la prise en charge des frais de garde d'enfant ou d'assistance aux personnes âgées ou en situation de handicap. À cet égard, il étend aux communes de moins de 10 000 habitants la compensation par l'État des frais de garde engagés par les élus pour la participation aux réunions liées à l'exercice de leur mandat. Il ouvre également aux communes de moins de 3 500 habitants la possibilité de prendre en charge ces mêmes frais de garde lorsqu'ils ont été engagés, par le maire et ses adjoints, en raison leur participation aux activités liées à l'exercice de leur mandat.
 - Assouplissement des conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent poursuivre l'exercice de leur mandat durant leur congé maladie, en cumulant indemnités journalières et indemnités de fonction. Il est proposé d'ouvrir cette faculté aux élus, à la double condition qu'ils soient volontaires pour continuer à exercer leurs fonctions et qu'ils n'aient reçu aucune contre-indication d'ordre médical.
 - Extension de cette mesure aux cas dans lesquels les élus sollicitent leur droit au congé maternité ou paternité. Le versement d'une indemnité de fonction différentielle pour l'élu sans activité professionnelle qui arrête son mandat pendant un congé maternité, paternité ou adoption est également adoptée. Tout comme la possibilité pour les élus salariés d'obtenir la suspension temporaire de leur contrat de travail pour exercer l'intérim du maire ou du président du conseil départemental ou régional empêché pour raisons médicales, maternité ou paternité.

Législation à suivre à l'Assemblée nationale dans les semaines à venir.

- ✓ Intégrer une séquence sur l'égalité femmes-hommes à la formation obligatoire de base pour les élu.es
- ✓ Voir les préconisations à la question 7

Au niveau du développement d'une culture de l'égalité en proposant :

Certaines mesures peuvent être adoptées rapidement d'autres sont des mesures qui doivent se développer dans le temps long et les effets sur les mentalités prendront du temps.

- ✓ L'éducation nationale a un rôle majeur à jouer pour faire de l'égalité femmes/hommes une valeur fondamentale de notre République. On pourrait intégrer ce sujet dans le cadre d'examens scolaires à différents niveaux d'études.
- ✓ Les collectivités impliquées dans les temps périscolaires pourraient aussi s'impliquer dans des sessions de sensibilisation à cette thématique de l'égalité femmes/hommes.
- ✓ Les associations comme par exemple les CIDFF implantés dans tous les départements pourraient intervenir de façon régulière pour former les acteurs professionnels mais aussi les élèves sur ces questions d'égalité avec le soutien financier de l'Etat.

Au niveau des politiques publiques

- ✓ Le principe de l'éga-conditionnalité doit être appliqué lorsque l'Etat, les Régions, les Départements accordent des aides, subventions, dans le cadre de conventions, qui sont in fine financées par la fiscalité c'est-à-dire l'argent public.
- ✓ Le principe de l'éga-conditionnalité pourrait être mis en œuvre dans le cadre du financement des partis politiques au regard d'un respect de quotas dans les instances de direction.

Deux moteurs essentiels pour l'engagement des femmes dans les responsabilités politiques sont l'éducation de toutes et tous sur le principe d'égalité femmes/hommes et l'engagement professionnel des femmes seul en capacité à leur donner une autonomie financière, permettant une liberté de choix dans l'engagement politique. Aujourd'hui pour beaucoup d'entre-elles leur renoncement à un mandat politique s'apparente à un non choix.

Au niveau des violences sexistes et sexuelles dans le milieu politique

- ✓ Créer des instances d'écoute indépendantes des groupes politiques
- ✓ Avoir une justice plus réactive et à l'écoute des femmes
- ✓ Rendre systématique la peine complémentaire d'inéligibilité des élus condamnés pour violences.
- ✓ Encourager la création de réseaux de référent.es antiviolence et de cellules de vigilance dans les partis politiques.
- ✓ Instaurer dans les assemblées, commissions et conseils locaux, une règle de prise de parole paritaire et alternée

Au niveau des inégalités professionnelles

- ✓ Lutter contre les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes. (Cf. La loi Rixain est une loi adoptée le 24 décembre 2021 et publiée au Journal officiel du 26 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle. Elle modifie les modalités de paiement du salaire et des prestations sociales pour favoriser l'autonomie financière des femmes, en particulier en cas de séparation, et pour lutter contre les situations d'emprise¹². Elle instaure également de nouvelles obligations pour les

entreprises, notamment une représentation des femmes cadres dirigeantes dans les grandes entreprises.)

- ✓ Transparence des rémunérations (Cf. La directive européenne 2023/970 du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit a été publiée au JOUE le 17 mai 2023. Elle prévoit :
 - une obligation de transparence à l'égard des employeurs relative à la mise à disposition des critères utilisés pour déterminer la rémunération,
 - les niveaux de rémunération et la progression des rémunérations.

Dans le prolongement, les travailleurs disposent du droit de demander et de recevoir des informations sur leur niveau de rémunération individuel et sur les niveaux de rémunérations moyens, par sexe et par catégorie de travailleurs accomplissant un travail de même valeur. En outre, il est prévu au sein de l'article 9 de la directive une obligation pour les employeurs de fournir :

- l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes ;
- l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes au niveau des composantes variables ou complémentaires ;
- l'écart de rémunération médian entre les femmes et les hommes ;
- l'écart de rémunération médian entre les femmes et les hommes pour les composantes variables ou complémentaires ;
- la proportion de travailleurs féminins et masculins bénéficiant de composantes variables ou complémentaires ;
- la proportion de travailleurs féminins et masculins dans chaque quartile ;
- l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes par catégorie de travailleurs, ventilé par salaire ou traitement ordinaire de base et par composantes variables ou complémentaires.

De plus, la directive met en place un droit à indemnisation pour tout travailleur ayant subi un dommage du fait d'une violation des droits ou obligations relatifs au principe de l'égalité des rémunérations avec, au titre de son article 18, un renversement de la charge de la preuve. En effet, il incombera au défendeur, dès lors qu'il existe des faits laissant présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination en matière de rémunération. À défaut, l'article 23 prévoit que les États membres déterminent un régime de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à l'égard des employeurs concernés.

La directive prévoit en outre la création d'organismes nationaux pour l'égalité de traitement, ces derniers étant compétents pour les questions relevant du champ d'application de la directive.

La directive devra être transposée en droit interne au plus tard le 7 juin 2026)

En espérant une application effective en France.

Reine Lépinay

Co-présidente « Elles aussi »

Membre du HCE f/h- Commission parité