



La parité dans les intercommunalités : encore et toujours une affaire d'hommes !

Patricia Demaye-Simoni

► To cite this version:

Patricia Demaye-Simoni. La parité dans les intercommunalités : encore et toujours une affaire d'hommes !. Artois presses Université. Explorer le champ lexical de l'égalité femme/homme, 2021. hal-03896323

HAL Id: hal-03896323

<https://univ-artois.hal.science/hal-03896323>

Submitted on 29 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La parité dans les intercommunalités :

Encore et toujours une affaire d'hommes !

Patricia Demaye-Simoni

Maître de conférences en droit public

Université d'Artois

Membre du CDEP (UR 2471)

Singulièrement hémiplegique, la démocratie représentative française a bien trop longtemps exclu les femmes « par reproduction dans le monde moderne, [de] la logique de la loi salique »¹. Du seul point de vue juridique, avec l'onction du Conseil constitutionnel (Décision du 18 novembre 1982 n° 82-146 DC dite « Quota par sexe »), la mise à l'écart des femmes du champ politique a perduré jusqu'à la fin des années 1990 puisqu'il était impossible d'établir des discriminations positives au profit de ces dernières (décision du 14 janvier 1999 n°98-407 DC, loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux). En effet, après des années de lutte et une intensification des revendications paritaires², au bénéfice d'un contexte politique favorable³, la révision constitutionnelle opérée par la loi n° 99-569 du 8 juillet 1999 a enfin ouvert une brèche dans l'universalisme républicain au profit d'une démocratie plus ou moins miroir réfléchissant la différence sexuée de la société.

Loin de réifier d'éventuelles catégories, la rédaction actuelle de l'article 1^{er} de la Constitution⁴ fraye le chemin vers une mixité accentuée des lieux décisionnels pour « figurer la dualité sexuelle fondatrice de l'humanité » puisque « chaque représentant, quel que soit son sexe, représente la nation toute entière et non un groupe social particulier »⁵. Cette inscription dans la Constitution d'un simple objectif de parité et non pas d'une obligation n'est pas pleinement satisfaisante. Le choix du verbe « favoriser » au détriment du verbe « garantir » est lourd de conséquences car favoriser, ce n'est pas imposer⁶. Le Conseil constitutionnel le rappelait dès sa décision du 30

¹ Catherine Tasca, Rapport sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, doc. Ass. Nat., n°1240, 2 décembre 1998, p. 24.

² Laure Bereni, *La bataille de la parité*, Economica, coll. Etudes politiques, 2015, p. 59 s. ; Maud Navarre, Mathieu Gateau, *La parité*, EUD (éditions universitaires de Dijon), coll. Essais, 2016, p. 17 s.

³ Gwenaëlle Calves, « La parité entre hommes et femmes dans l'accès aux fonctions électives. Faut-il réviser la Constitution ? », in CURAPP, *Questions sensibles*, PUF, 1998, p. 218.

⁴ La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives » (formule étendue en 2008 « aux responsabilités professionnelles et sociales »).

⁵ Laure Bereni, Eléonore Lépinard, « “Les femmes ne sont pas une catégorie”. Les stratégies de légitimation de la parité en France », *RFSP*, 2004/1, vol. 54, p. 84.

⁶ Proclamée « grande cause du quinquennat » le 25 novembre 2017, l'affermissement de l'égalité entre les femmes et les hommes pourrait être envisagé via la réécriture de l'article 1^{er} de la Constitution, cf. Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, Pour une Constitution garante de l'égalité femmes-hommes, avis relatif à la révision constitutionnelle n° 2018-04-18-PAR-033, publié le 18 avril 2018 ; rapport d'information fait au nom de la délégation des droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace de Marie-Pierre Rixain, doc. Ass. Nat., n° 1095, 20 juin 2018.

mai 2000 en soulignant qu'il est désormais loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant⁷ avant de préciser que le législateur doit concilier ces dispositions avec d'autres règles et principes à valeur constitutionnelle auxquels le législateur n'a pas entendu déroger. Cette interprétation est régulièrement rappelée par le Conseil constitutionnel dans ses différentes décisions. De cette façon, dans sa décision du 16 mai 2013, le Conseil constitutionnel a admis que le législateur puisse poser un seuil démographique de 1 000 habitants pour l'application du scrutin de liste paritaire communal et intercommunal afin de limiter les éventuelles difficultés à composer des listes dans les communes rurales⁸. Pourtant, l'efficacité des dispositions législatives est corrélée à leur caractère strictement contraignant.

Mécaniquement, lorsque le législateur a voté des dispositions juridiques prescrivant la présence des femmes au niveau des candidatures électorales⁹ - avec, dans les scrutins de listes, l'obligation d'alternance stricte par application de la règle du « chabadabada » (en référence au film de Claude Lelouch, « Un homme et une femme ») ou encore avec l'instauration d'un scrutin binominal majoritaire pour les élections départementales -, l'ostracisme féminin a été contrecarré et un rééquilibrage dans la représentation des sexes au sein des assemblées délibérantes s'est imposé¹⁰.

De prime abord, il semble bien qu'une « révolution « copernicienne » »¹¹ ait eu lieu. Néanmoins, le contraste entre les textes et leurs usages est saisissant : la justice sociale est enrayée. En dépit de la présence paritaire ou quasi-paritaire des femmes dans les assemblées des collectivités territoriales (exclusion faite des communes de moins de 1 000 habitants), un plafond de verre ou un « plancher de plomb » particulièrement collant¹² subsiste dans l'attribution des fonctions à responsabilité¹³. A cet égard, des chiffres édifiants attestent de la persistance d'une distribution totalement déséquilibrée et inégale des postes de pouvoir au niveau local : en 2015, seules 17 % des

⁷ Conseil constitutionnel, décision n°2000-429 DC du 30 mai 2000, Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, cons.7.

⁸ Décision n°2013-667 DC du 16 mai 2013, cons.47.

⁹ Les lois sur la parité au niveau local, dont les modalités ont pu être perfectionnées au fil des années, ont effectivement permis d'accroître la part des femmes dans les assemblées d'élus et de répondre à l'objectif de parité : loi n°2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; loi n°2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques ; loi n°2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; loi n°2008-175 du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général ; loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

¹⁰ Les chiffres renseignent cette évolution, que ce soit au niveau régional, départemental ou municipal. Tandis que les conseils régionaux ne comptaient que 27.5 % de femmes dans leurs effectifs en 1999 et que les conseils départementaux ne comportaient que 9.2 % de femmes, la part des femmes, aux dernières élections de 2015, est passée respectivement à 47.9 % dans les régions et 50.1 % dans les départements. Un rééquilibrage de la représentation entre les femmes et les hommes est également observé dans les conseils municipaux des communes de 1000 habitants et plus pour lesquels la loi impose une alternance stricte des candidats de chaque sexe sur les listes de candidats aux élections municipales : dans les communes de 1 000 habitants et plus, le dispositif législatif a permis aussi de faire progresser la représentation féminine à hauteur de 48.2 % en 2014 (contre 21.7 % en 1999).

¹¹ Mariette Sineau, « La «parité» à la française : révolution «copernicienne» ou occasion manquée ? », in Xavier Bioy et Marie-Laure Fages (dir.), *Egalité-Parité. Une nouvelle approche de la démocratie ?*, LGDJ, PU Toulouse 1 Capitale, 2013, p. 209.

¹² Maud Navarre, « Pouvoir local, une féminisation à petits pas », *Sciences humaines*, n°291, avril 2017.

¹³ A un point tel qu'aujourd'hui encore, « la démocratie française présente un visage de Janus avec, d'un côté, des collectivités territoriales et un gouvernement composés d'autant de femmes que d'hommes et, de l'autre, des têtes d'exécutif incarnant la recomposition de la «démocratie exclusive» », Réjane Sénac, *L'égalité sous conditions. Genre, parité, diversité*, Sciences PO. Les Presses, 2015, p. 144-145.

présidences de région revenaient à une femme (3 régions¹⁴), 8 % des présidences de département étaient occupées par une femme (soit 8 départements) et 16 % des mairies (toutes communes confondues) étaient dirigées par une femme en qualité de maire.

Plus encore, le tableau d'un Etat pluraliste ouvert à la modernité sociale est noirci non seulement par l'écrasante domination masculine dans l'accès aux responsabilités exécutives locales, quelles qu'elles soient, mais également par la modestie de la féminisation des assemblées en dehors de toute contrainte légale, situation rencontrée dans les communes de moins de 1 000 habitants et dans les intercommunalités.

De manière générale, si le curseur des préoccupations paritaires s'est déplacé sur les postes à responsabilité politique, les discussions sur l'entrée de la parité dans les assemblées sont toujours à l'ordre du jour dans les communes de moins de 1 000 habitants et dans les intercommunalités (autrement dit, dans les groupements de communes communautaires, métropolitains ou même syndicaux). Pour ces dernières, après les municipales de 2020, les femmes ne représentent que 35.8 % des membres des assemblées communautaires et 11.2 % des têtes d'exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP)¹⁵. C'est dire que l'intercommunalité à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération, urbaines ou métropoles) est, selon les termes mêmes du HCEFH (Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes), une « zone de non-droit paritaire »¹⁶.

L'étude de l'intercommunalité - second étage d'administration communale - illustre que les avancées paritaires ne peuvent être promues par le seul bon-vouloir des individus : en présence d'« oublis » savamment orchestrés par un législateur majoritairement masculin et en l'absence de dispositions coercitives, la féminisation en politique stagne ou progresse peu. Quand bien même, depuis 2000, des discriminations positives ont permis d'assurer une balance dans la représentation globale des assemblées locales, la féminisation de l'action politique intercommunale souffre de la domestication de ces institutions par les maires qui pour la plupart sont des hommes.

Le silence du législateur sur la parité dans les assemblées intercommunales, du moins sur une approche globale de la féminisation de ces lieux de pouvoir, renseigne sur son embarras à définir de nouvelles règles juridiques égalitaires alors même que le débat sur l'émancipation ou la dépendance des intercommunalités à fiscalité propre à l'égard des communes n'est pas clos¹⁷. En d'autres termes, légiférer sur la parité dans les groupements de communes renvoie à des controverses sensibles. Parmi celles-ci, une question brûlante, à savoir si l'inscription sur l'agenda politique de la parité peut fissurer les arbitrages sur la relation communes-intercommunalités et rouvrir la boîte de pandore interrogeant la place et l'avenir des communes dans le système territorial français ? Néanmoins, aujourd'hui, la question de la parité trouve une résonance renouvelée parmi les associations d'élus pourvu que le *modus-vivendi* retenu dans cette réforme n'altère pas les unités communales et se satisfasse de la liaison intime

¹⁴ 4 en 2017.

¹⁵ En 2019, 31.4 des conseillers communautaires étaient des femmes alors qu'elles ne représentaient que 8 % des présidents et 20 % des vice-présidents, DGCL, BIS, n° 132, mars 2019, p.1.

¹⁶ HCEFH, « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local ? », rapport n°2017-01-27 PAR-026 publié le 2 février 2017, p. 79.

¹⁷ Patricia Demaye-Simoni, « Ordres et désordres territoriaux : de nouvelles voies de gouvernance pour des intercommunalités rurales renouvelées », in Ludmila Malikova, Frédéric Delaneuville, Marian Giba et Stéphane Guérard, *Métropolisation, régionalisation et intercommunalité rurale. Quel impact sur les autorités locales, régionales et centrales en Europe ?*, Institut Universitaire Varenne, collection Kultura, 2018, p.659-678.

entre les communes et les intercommunalités. Aussi, les réflexions cheminent vers l'orchestration d'un changement dans la représentation au sein des instances intercommunales pour y inscrire de véritables règles juridiques paritaires sans pour autant précipiter de nouveaux débats sur la réforme territoriale¹⁸. Par ailleurs, au-delà de la composition même des assemblées, compte-tenu du huis-clos du processus décisionnel intercommunal, s'agissant du partage des postes au niveau exécutif, nombre de voix s'élèvent pour clarifier et combler les interstices du droit afin de tendre à une mixité des bureaux intercommunaux.

Ces questions sont éminemment délicates à résoudre en raison de leurs effets potentiels redistributifs sur la configuration du système politique local. Au croisement de différents registres d'action aux effets imbriqués, elles entremêlent, il est vrai, le sujet épineux de la réforme territoriale avec l'antienne du sort des communes, la définition d'un éventuel nouveau mode de scrutin pour les conseillers communautaires et métropolitains ou le partage des postes clés dans les instances intercommunales en substitution à leur concentration mayorale et masculine, registres qui interfèrent avec la problématique de l'accentuation de la limitation du cumul des mandats et celle de l'édification d'un véritable statut de l'élu local pour faciliter l'accès de tous aux mandats politiques.

Grande oubliée de la parité (I), la redistribution des places et des postes dans l'intercommunalité invite à revisiter l'écriture tout comme les usages des règles juridiques (II).

I. L'intercommunalité : grande oubliée de la parité en politique

Force est de constater que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), parmi lesquels figurent les intercommunalités à fiscalité propre (EPCI-FP), sont des lieux de redistribution des compétences communales dans lesquels priment les enjeux de pouvoir territoriaux, reléguant ainsi au second plan les enjeux paritaires (A). Pour autant, au cœur des priorités gouvernementales avec la proclamation de l'égalité entre les femmes et les hommes comme grande cause du quinquennat d'Emmanuel Macron, la féminisation paritaire des assemblées intercommunales pourrait rapidement être réalisée si tant est que la défense de cette cause ne participe pas d'un simple affichage politique (B).

A. La prééminence des enjeux territoriaux sur l'égalité femmes/hommes

Bien que de nombreux rapports aient plaidé en faveur d'une composition plus paritaire des assemblées communautaires¹⁹, jusqu'à présent, la parité n'a pas prospéré dans les assemblées intercommunales. Les chiffres indiquent une féminisation des assemblées intercommunales à hauteur d'un tiers seulement (31.4 % en 2019 ; 35.8 % en 2020). On observe que si le tissage d'un lien direct entre l'intercommunalité et l'électeur participe de la démocratisation intercommunale, celle-ci n'est pas nécessairement portée par le respect de la parité entre les sexes

¹⁸ Proposition de loi visant à renforcer la parité à l'échelle locale, doc. n°1774, Ass. Nat., 20 mars 2019 ; proposition de loi visant à renforcer la parité dans les exécutifs des collectivités territoriales, doc. du Sénat n°360, 4 mars 2019.

¹⁹ Voir, par exemple, le rapport d'information de Catherine Troendle sur le projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, doc. du Sénat n°95, 29 novembre 2006, p. 64 s.

(1). Du reste, compte-tenu des fusions d'intercommunalités (2), les ruptures dans la représentation des sexes dépeignent une législation sur la parité intercommunale toujours en pointillé (3).

1. Une exigence de parité secondarisée dans la démocratisation des intercommunalités

Comprendre le différenciel de toute inscription législative de la parité dans les intercommunalités suppose de porter un regard rétrospectif sur les liens très particuliers entretenus entre les communes et leurs intercommunalités²⁰. Dans un langage imagé, on parle de couple, de mariage entre les communes et aujourd'hui de bloc communal (à deux étages). A l'heure actuelle, le glissement sémantique vers la notion de « bloc communal » particularise l'indéfectibilité des liens tissés entre communes et leurs groupements dans une logique de totalité. On le sait, en France, les stigmates de la loi Marcellin du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes ont proscrit toute réforme autoritaire de la constellation communale (34 968 communes, en 2020, avec la création volontaire de communes nouvelles) au profit d'une réorganisation territoriale plus subtile en surplomb et d'un redéploiement des compétences communales dans de nouvelles institutions communautaires à l'habillage intercommunal.

A partir de 1992, les communautés dotées d'une fiscalité propre sont devenues des lieux de pouvoir et de marchandage communal singulièrement éloignées des premières variantes de coopération intercommunale syndicales purement techniques créées dès la fin du XIX^e siècle. Aussi, entre 2000 et 2010, bien plus que d'instituer une quelconque parité entre les femmes et les hommes, face à l'inexorable progression du nombre d'intercommunalités de projet de type communautaire (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), la priorité des pouvoirs publics a été, d'une part, de rationaliser les périmètres intercommunaux pour réaliser l'objectif de solidarité des communes et, d'autre part, de réfléchir à une désignation de leurs représentants selon des modalités plus visibles pour les citoyens.

A l'époque, le déficit démocratique intercommunal est fustigé dans la mesure où, en même temps que les intercommunalités communautaires se propagent, l'ensemble des conseillers communautaires étaient élus par les conseils municipaux des communes membres (c'est-à-dire selon un mode de scrutin indirect) alors que ces établissements lèvent l'impôt sur les contribuables et/ou les entreprises.

A cet égard, pour juguler les tensions entre niveaux territoriaux, une réforme consensuelle des modalités de désignation des conseillers communautaires et métropolitains légitimant l'action intercommunale s'est imposée au détriment de la parité. Aussi, annoncée déjà de longue date, plus précisément depuis le rapport Mauroy de 2000, la percée démocratique des intercommunalités à fiscalité propre par l'introduction du suffrage universel direct pour la désignation de certains conseillers communautaires²¹ n'a été acceptée que pour autant que l'amarrage communal des intercommunalités ne soit pas fissuré et encore moins désagrégé²². Soudant le couple « communes-

²⁰ Marie-Line Fayol, « La parité à l'épreuve de l'intercommunalité », mémoire de recherche sous la direction de Bernard Jouve, IEP de Lyon, U. Lumière Lyon 2, 2006, p. 128.

²¹ Préconisée dans le rapport Balladur du 5 mars 2009, puis entérinée à l'article 8 la loi RCT du 16 décembre 2010 dont les dispositions ont été complétées par la loi du 17 mai 2013.

²² Fabien Desage et David Guéranger, « La démocratie locale, ils n'en ont pas voulu », *Mouvements* 2014/1 (n°77), p. 145-156.

intercommunalités », la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 aménage un système électif paritaire fléché mais uniquement pour la désignation des conseillers communautaires des communes de 1 000 habitants et plus, soit un mode de scrutin corrélé aux élections municipales²³.

En 2014, le rapprochement d'une partie des intercommunalités et du citoyen n'a occasionné aucune rupture dans l'organisation et le fonctionnement policé de ce deuxième niveau d'administration puisque, dans les communes de 1 000 habitants et plus, le fléchage (même recomposé et modulé) lie irrémédiablement le mandat intercommunal au mandat municipal tandis que dans les communes de moins de 1 000 habitants, l'électeur ne désigne pas directement ses représentants communautaires en ce sens où c'est l'ordre du tableau de la municipalité qui induit la qualité de conseiller communautaire²⁴. D'emblée, une distinction contestable est ainsi établie par la loi entre deux catégories de communes : celles pour lesquelles l'électeur intervient directement dans la désignation des conseillers et celles pour lesquelles le citoyen est évincé de toute participation directe à cette désignation.

En 2014, cette redéfinition mi-figue mi-raisin des modalités électives des représentants des intercommunalités dites de projet, telle qu'elle a été opérée par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, a automatiquement augmenté d'un quart à un tiers la part des femmes dans les communes concernées par l'obligation paritaire²⁵ tandis que celles-ci ne représentaient que 20 % des élues communautaires dans les communes de moins de 1000 habitants²⁶ qui sont exemptées de toute obligation paritaire.

Une objectivation de ces chiffres globaux montre que la féminisation des assemblées intercommunales est élastique d'un groupement à un autre, suivant leur importance démographique et selon les caractéristiques propres aux composantes communales puisque la circonscription électorale des conseillers communautaires n'est autre que la commune. Situation qui explique que les femmes soient encore largement minoritaires même dans les assemblées qui procèdent du suffrage universel puisque souvent les têtes de listes sont masculines, le nombre de sièges pouvant être impair et au demeurant résiduel. De cette façon, lorsqu'une communauté est très émiettée et comporte de nombreuses communes rurales, la féminisation de l'assemblée reste faible tandis que, dans les métropoles, les femmes représentent 38 % des membres des assemblées (contre une moyenne variant entre 31 et 34 % dans les communautés – chiffres 2017). La coloration féminine des assemblées est contextuelle et fragilisée par les fusions d'intercommunalités.

2. Fusions d'intercommunalités et parité : les doutes sur la représentation féminine

Ces différenciations territoriales dans la représentation féminine des intercommunalités ont laissé craindre que le durcissement de la réforme territoriale conduite sous le quinquennat précédent préjudicie à la représentation féminine. En effet, la loi n°2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE) du 7

²³ Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus le même jour que les conseillers municipaux : deux listes bloquées avec alternance stricte des sexes sont placées sur le même bulletin, une liste de candidats aux fonctions municipales et une liste de candidats aux fonctions intercommunales.

²⁴ Patricia Demaye-Simoni, « L'inscription du mandat intercommunal dans la législation sur le cumul » in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*, APU, 2016, p. 71-120.

²⁵ Soit, à l'époque plus de 26.900 communes.

²⁶ HCEFH, « Parité en politique : entre progrès et stagnations », rapport n°2015-02-PAR-015, 26/02/2015, p.32.

août 2015 a précipité une chute de 39 % du nombre communautés (EPCI-FP)²⁷ pour mieux révéler, ici et là, des intercommunalités tentaculaires de dimension « XXL » (rassemblant plus de 50 communes).

Assurant la couverture complète du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre avec des intercommunalités parfois gigantesques, la loi NOTRE de 2015 a exigé de recomposer les conseils communautaires et donc de redéfinir le partage des sièges des communes au sein des assemblées intercommunales avec, souvent, en raison des contraintes légales faisant suite à la jurisprudence n° 2014-405 DC Commune de Salbris du 20 juin 2014, une perte du nombre de sièges accordés aux communes dans les organes délibérants des intercommunalités de grande dimension. En effet, cette jurisprudence exige une proportionnalité dans la représentation des communes au regard de leur démographie en cas d'accord local.

Rappelons que les règles juridiques applicables pour procéder à une nouvelle répartition des sièges entre les communes sont posées à l'article L. 5211-6-1 du CGCT : soit une répartition proportionnelle à la population imposée selon un tableau législatif (38 sièges, par exemple, pour un EPCI-FP dont la population varie entre 40 000 et 49 999 habitants), soit un nombre et une répartition des sièges procédant d'un accord local (ouvert au profit des communautés de communes et des communautés d'agglomération) qui ne saurait, dans tous les cas, excéder de plus de 25 % celui qui serait établi par la loi par strate démographique et qui impose de tenir compte de la population de chaque commune.

Sous les fourches caudines du Conseil constitutionnel, les « accords locaux », largement plébiscités en 2014 dans la distribution des sièges au conseil communautaire, ont subi de plein fouet les effets de la jurisprudence « Commune de Salbris » : le Conseil constitutionnel y rappelle que le principe selon lequel les organes délibérants des collectivités territoriales doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques s'applique à leurs groupements. Associé au principe de rattachement applicable aux établissements publics, le principe d'égalité devant le suffrage s'oppose à toute disproportion dans la représentation d'une commune²⁸. Bien qu'une loi ultérieure (la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015) ait rouvert la porte aux accords locaux, ces derniers - plus difficiles à mettre en place - ne peuvent désormais reposer que sur « la seule population des communes excluant l'appel à d'autres critères comme le potentiel fiscal, la longueur de la voirie, le classement comme commune touristique, etc. »²⁹. Pour faire court, en raison du plafond posé par la loi dans la détermination du nombre de sièges accordé à chaque commune membre, avec les extensions de périmètre des EPCI-FP, la composition des groupements par de nombreuses communes membres et l'absence d'écart de représentation d'une commune de plus de 20 % au regard du poids de sa population dans le groupement, le cadrage législatif étrangle les accords locaux et nombre de communes ont perdu des sièges dans les intercommunalités fusionnées au périmètre étendu.

Au total, cependant, les craintes qui ont été nourries par le recalibrage des assemblées intercommunales emportant une diminution sensible du nombre de femmes³⁰ n'ont pas été justifiées puisque, selon les sources retenues, en 2017, soit la représentation féminine a stagné soit elle n'aurait diminué que de 1,2 %.

²⁷ 1266 EPCI-FP au 1^{er} janvier 2017 contre 2062 en 2016 (chiffres relativement stables depuis 2017 : 1254 EPCI-FP en 2020).

²⁸ Cf. CC, 8 août 1985, décision n°85-196 DC et CC, 26 janvier 1995, décision n° 94-358 DC.

²⁹ Jean-François Lachaume, « La démocratie intercommunale », *AJDA* 2018, p. 1370 s.

³⁰ Soulevées par le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que par le réseau « Elles aussi ».

3. Une législation sur la parité intercommunale en pointillé

Les imperfections de la législation électorale des assemblées communautaires et métropolitaines rejaillissent donc en négatif sur le principe d'égalité entre les deux sexes. De surcroît, le système électif applicable pour le renouvellement général du conseil communautaire ou même celui applicable pour désigner des conseillers entre deux renouvellements généraux de conseils sont discutables.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, dans tous les cas, la parité n'est pas saisie par le droit. Que ce soit avant ou après la recomposition du conseil communautaire, ce sont les maires qui représentent leur commune (voire un ou deux adjoints, suivant le nombre de sièges dont dispose la commune). Avec une proportion de 84 % de maires de sexe masculin en 2019 (80,2 % après les élections de 2020), lorsque les communes ne disposent que d'un seul siège, le mode de désignation des conseillers communautaires aboutit à ce que les représentants communaux soient essentiellement des hommes.

Toutes aussi problématiques, les dispositions législatives en vigueur dans les communes de 1 000 habitants et plus pour l'élection des représentants communautaires entre deux renouvellements généraux des conseils ballottent également la féminisation des assemblées intercommunales en cas de perte de sièges (article L. 5211-6-2 du CGCT). La parité n'est pas affectée en cas de maintien du nombre de sièges ou d'attribution de sièges supplémentaires à une commune³¹. Par contre, en cas de perte de sièges pour une commune du fait de la fusion des communautés, une élection est organisée entre les conseillers sortants élus en 2014 sur un scrutin de liste bloquée à un tour³². La jurisprudence « Commune de Drancy » de 2016 a indiqué que « faute de disposition expresse en ce sens [...], la composition des listes présentées pour la désignation des conseillers [...] n'était pas soumise à la règle de la parité ni à celle de l'alternance homme-femme »³³. En l'absence de disposition textuelle en ce sens, en cas de perte de sièges, la parité ne joue pas³⁴. L'ingénierie démocratique qui préside à l'élection de conseillers communautaires entre deux renouvellements généraux des conseils laisse dubitatif puisqu'elle relève d'une logique du rester «entre soi », avec une élection entre conseillers sortants, même si l'on peut aisément comprendre les préoccupations du législateur qui n'a pas souhaité convoquer de nouveau aux urnes les électeurs alors que l'ensemble du conseil municipal n'était pas appelé à être renouvelé³⁵.

³¹ Plus exactement, les dispositions spécifiques à la désignation des conseillers entre deux renouvellements généraux des conseils distinguent trois cas. En premier lieu, lorsque le nombre de sièges ne varie pas, les conseiller(e)s précédemment élu(e)s conservent leur siège (absence d'impact sur la parité). En second lieu, lorsque la commune dispose de sièges supplémentaires, l'article L. 5211-6-2 du CGCT prévoit que les sièges supplémentaires sont pourvus à la suite d'une élection au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms ni possibilité de modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

³² Anne Gardère, « La désignation des conseillers communautaires à la suite d'une fusion d'EPCI ou...le jeu des chaises musicales », *JCP ACT* n°36, 12 septembre 2016, 2235.

³³ CE, 19 octobre 2016, Commune de Drancy, aff. n°398975.

³⁴ Jean-François Lachaume, « Désignation des délégués communautaires entre deux renouvellements de conseils municipaux », *AJDA* 2018, p. 215 s.

³⁵ François Sempé, « L'élection de l'unique conseiller communautaire représentant une commune entre deux élections municipales », *AJDA* 2017, p. 2260 s.

Au surplus, les postes de suppléants ouverts dans les communes ne bénéficiant que d'un représentant au conseil communautaire ou métropolitain ne satisfont pas toujours à l'objectif de représentation équilibrée.

La loi prévoit que lorsqu'une commune ne détient qu'un siège, un suppléant remplace le conseiller communautaire (art L.5211-6 du CGCT).

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le suppléant est le conseiller municipal qui suit le titulaire dans l'ordre du tableau municipal (il peut s'agir d'un homme comme d'une femme, en fonction du libre choix de l'équipe municipale, même si le titulaire est un homme). Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le suppléant est le candidat supplémentaire non élu inscrit sur la liste aux élections communautaires (donc de sexe opposé)³⁶. Comme, dans la majeure partie des cas, le premier nom est celui d'un homme, les femmes sont reléguées dans les suppléances. Autant dire que les pesanteurs de la domination masculine héritée du passé dans la gestion intercommunale ne s'estompent pas.

C'est pourquoi des pistes de réflexion sont proposées par le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes (HCEFH) afin de faciliter l'accès des femmes aux fonctions communautaires et ainsi combler les lacunes du droit. Il pourrait être envisagé de généraliser le remplacement de tout conseiller communautaire démissionnaire ou décédé par un conseiller du sexe le moins représenté dans l'assemblée³⁷ (recommandation n° 8 du rapport 2017)³⁸. Précisant sa position dans son rapport du 29 novembre 2018, le HCEFH préconise que lorsque l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes est inférieur à un, le remplaçant soit de même sexe et issu du même conseil municipal. A l'inverse, lorsque l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes est supérieur à 1, le remplaçant serait une personne du sexe le moins représenté au sein du conseil communautaire et issue de la même commune (sauf lorsqu'il n'y en pas) (recommandation n°9)³⁹.

La différenciation du mode de scrutin dans les communes selon qu'elles totalisent ou non 1 000 habitants, dont dérive la représentation déséquilibrée des femmes au sein des instances délibératives intercommunales, exige l'intervention du législateur tant l'effet de cliquet des lois sur la parité est évident.

B. Vers une redéfinition des modalités de désignation des conseillers

Parce que les intercommunalités sont des instances aveugles à la parité, la féminisation de l'assemblée intercommunale doit être saisie par le législateur car lorsque la loi est muette, la parité ne prospère pas.

Si des compétences stratégiques hier dévolues aux communes sont exercées au niveau intercommunal (développement économique, transports, aménagement de l'espace...), elles le sont sous l'emprise des

³⁶ En application de l'article 62 de la loi n°2014-873 du 4 août 2014, l'art. L. 273-10 du code électoral prévoit qu'en cas de vacance définitive de siège, le remplaçant est le premier candidat non élu au conseil communautaire de sexe opposé (le suppléant du conseiller démissionnaire).

³⁷ HCEFH, « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élues au niveau local ? », 2017, *op. cit.*, p. 52.

³⁸ *Ibid.*, p. 9.

³⁹ HCEFH, « Parité dans les intercommunalités ? Propositions pour une égale représentation des femmes et des hommes dans les instances communautaires », Avis n° 2018-10-09-PAR publié le 29 novembre 2018, p.44.

représentants des communes et devraient le demeurer encore quelques temps. En effet, après la mise au grand jour du déséquilibre de représentation entre les sexes, les associations d'élus du bloc communal se sont déclarées favorables au maintien d'un mode de scrutin fléché pour les élections de 2020. Ce faisant, avant le statut quo inscrit à l'article 28 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité », elles ont pu admettre un changement modéré avec une extension du scrutin fléché aux communes de moins de 1 000 habitants⁴⁰(1), soit une évolution qui suppose de poser quelques garde-fous pour tendre vers une plus grande égalité entre les femmes et les hommes (2).

1. Un pas supplémentaire insatisfaisant pour la parité : la généralisation du scrutin fléché

C'est acté : l'échappée intercommunale de l'emprise communale attendra encore quelques années. D'autant que la situation entre les collectivités territoriales et l'Etat est tendue, de même qu'elle l'est entre les intercommunalités et les collectivités territoriales de base. Un sondage du CEVIPOF rendu public en novembre 2018 révélait que 83 % des maires ne sont pas en phase avec les évolutions intercommunales dictées par la loi NOTRE de 2015. La démultiplication le plus souvent subie sur le territoire des intercommunalités XXL a induit un climat de méfiance, désappointant les élus ruraux et déstabilisant les équilibres préexistants. Ce climat délétère a hypothéqué une totale remise à plat des modalités électives paritaires des conseillers intercommunaux sur une échelle géographique intercommunale.

Tout mode de scrutin aux effets de cataclysme sur le niveau communal est encore aujourd'hui balayé d'un revers de manche pour épargner les communes d'un éventuel effacement de leur raison d'être. A l'heure actuelle, le statut d'établissement public sape toute perspective de disjonction entre les communes et les intercommunalités puisque juridiquement ces dernières ne sont que des établissements publics, c'est-à-dire des outils dérivés utiles à la gestion de certaines affaires communales⁴¹. En tant qu'établissements publics, les intercommunalités continuent à être rattachées à leurs communes membres (notamment, par la règle de la majorité qualifiée ou au travers des modalités de désignation des conseillers communautaires)⁴². Or, une gouvernance apaisée des intercommunalités prend appui sur la concorde mayorale. Autrement dit, une élection intercommunale libérée de tout lien communal ne peut être que rejetée car elle laisse ressurgir le spectre du passage à la supracommunalité tant redoutée par les élus communaux.

⁴⁰ Cf. Résolution de l'assemblée générale du Congrès de l'ADCF de 2018 et position du bureau de l'AMF exprimée en juillet 2018. Voir également : AMF, « Propositions de l'AMF pour une révision constitutionnelle et une modification de la loi organique du 29 juillet 2004 », 26 avril 2018, p. 3.

⁴¹ Quand bien même la distinction doctrinale entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale a été floutée, érodée, diluée puis laminée par les lois de réforme des collectivités territoriales (avec l'élection au suffrage universel direct des conseillers dans les communes de 1 000 habitants et plus ou la spécialisation dans l'exercice de certaines compétences des départements et des régions), voir : Laetitia Janicot, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA* 2011, p. 227 s.

⁴² Patrick Mozol, « Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique », *RFDA* 2016, p. 1133 s.

Quand bien même le système du fléchage n'est qu'un « ersatz peu satisfaisant » qui « aboutit à produire une vision intercommunale centrée sur des enjeux et des intérêts de la commune »⁴³, au niveau communautaire ou métropolitain, seul un système de fléchage paritaire généralisé à l'ensemble des communes membres pourrait être imposé car toute modalité alternative occasionnant une scission entre les communes et les intercommunalités est rédhibitoire tant pour les associations d'élus que pour le Sénat.

Pour les élections de 2020, un réalisme réactif satisfaisant la justice sociale aurait pu retenir la perspective paritaire fléchée⁴⁴. En effet, même au niveau métropolitain, du fait des conséquences induites par toute modification des modes de scrutin sur les modes de gouvernance intercommunale, la marge de manœuvre sur les modalités électives des conseillers est ténue. D'ailleurs, le rapport, annoncé par l'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 sur les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, remis au Gouvernement en janvier 2017, qui envisageait un nouveau mode de scrutin inspiré du scrutin régional avec un sectionnement électoral⁴⁵, a tout simplement débouché sur une proposition de loi sénatoriale tendant à abroger l'article 54 de la loi MAPTAM⁴⁶, notamment du fait du risque d'une représentation déséquilibrée des communes à l'issue du scrutin ou encore en raison de la difficulté à constituer des listes de candidats dans les métropoles constituées de nombreuses communes (telle que la métropole de Lille qui comptabilise 95 communes ou celle de Rouen qui en comporte 71). Encore une fois, la préservation de l'échelon communal associée à la nécessaire gouvernance pacifiée des métropoles ont suspendu toute rupture dans le système de désignation des conseillers car réformer le mode d'élection des conseillers métropolitains comporterait deux risques que le Sénat n'a jamais souhaité courir : – la « mort des communes », qui constituent la cellule de base de la démocratie comme l'écrivait Alexis de Tocqueville au XIX^{ème} siècle ; – la transformation des métropoles en collectivités territoriales, ce qui représenterait, aux yeux des citoyens, un nouvel « empilement » institutionnel et une complexité administrative supplémentaire.⁴⁷

De fait, à la lumière des réactions viscérales de rejet d'un mode de scrutin intercommunal déconnecté du mode de scrutin communal, le fil d'Ariane du législateur aurait pu aboutir à modéliser le mode de scrutin communal par le recours au scrutin de liste alternée dans toutes les communes. D'autant qu'en 2014, 27 101 communes de moins de 1 000 habitants (représentant 9.5 millions d'habitants et 14.7 % de la population française) ont échappé à toute contrainte paritaire en raison du maintien du scrutin majoritaire plurinominal. C'est justement parce que ce mode de scrutin a été maintenu qu'il est pratiquement impossible dans les EPCI-FP d'aboutir à une balance équilibrée

⁴³ Rapport Olivier Dussopt sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, doc. n°2553, Ass. Nat., 5 février 2015, p.527-528.

⁴⁴ La question du suffrage universel direct peut soulever des questions d'ordre constitutionnel, « à commencer par celle de la constitution d'une catégorie d'élus spécifique pour administrer des groupements de communes qui n'ont pas la qualité de collectivité territoriale et exercent en lieu et place de celles-ci certaines de leurs compétences » (Rapport sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, T.1, doc. S., n°450, 13 mai 2015, p. 219). Le principe de rattachement serait bien malmené tout comme le principe de non tutelle d'un niveau territorial sur un autre : l'article 72 alinéa 5 de la Constitution s'oppose à ce qu'un établissement formé par la réunion de communes membres ne s'affranchisse totalement de ses éléments fondateurs.

⁴⁵ Michel Verpeaux, « Election des conseillers métropolitains en 2020 : le Gouvernement réfléchit à un nouveau mode de scrutin », *JCP ACT*, n°16, 24 avril 2017, p. 306

⁴⁶ Proposition de loi relative à l'élection des conseillers métropolitains (Mireille Jouve et autres), doc. S., n°276, 6 février 2018. Votée par les sénateurs, la proposition a été transmise à l'Assemblée nationale le 5 avril 2018.

⁴⁷ Rapport sur la proposition de loi relative à l'élection des conseillers métropolitains présenté par Agnès Canayer, doc. du Sénat n°381, 28 mars 2018, p. 36.

de la représentation entre les femmes et les hommes dans les assemblées communautaires (et dans une moindre mesure dans les assemblées métropolitaines), d'autant que de nombreuses communes rurales ne sont représentées que par un élu (le maire qui, dans la majeure partie des cas, est un homme).

L'étude d'impact accompagnant le projet de loi de 2013 justifiait l'exclusion du fléchage par l'inadaptation aux plus petites communes du scrutin de liste, en raison des exigences qu'il comporte tel que le dépôt de listes complètes ou l'absence de panachage⁴⁸. En fait, le scrutin de liste bloqué alterné, sans possibilité de panachage, pourrait être diffusé sans difficulté particulière à l'ensemble des communes pour autant que les pouvoirs publics et les parlementaires y aspirent véritablement. L'argument soulevé en 2013 pour refuser une uniformisation du mode de scrutin communal et intercommunal de se heurter à une insuffisance de candidatures est un faux-argument, un argument fallacieux, car la féminisation des listes participe de la lutte contre le désenchantement démocratique, ouvrant la voie à un renouvellement politique alors qu'une crise des vocations politiques est observée notamment en milieu rural⁴⁹. Même si cette affirmation relève d'un truisme, ce registre met à nu l'impérieuse nécessité de moderniser les institutions et les pratiques représentatives.

Pour assoir une égalité entre les femmes et les hommes ou du moins y tendre rapidement, il était possible de généraliser le système de liste paritaire à toutes les communes⁵⁰. Dans les toutes les communes françaises, les bulletins auraient comporté deux listes, une liste des candidats aux élections municipales et une liste des candidats aux élections intercommunales avec une alternance stricte entre les sexes⁵¹. Dans l'optique d'éviter toute déconnexion avec l'élection municipale, les listes intercommunales auraient pu être constituées de noms de candidats aux élections municipales de sexe différent, à l'image de ce qui existe déjà dans les communes de 1 000 habitants et plus. Cette évolution aurait assurément permis d'accroître la part des femmes dans les conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants et dans les assemblées communautaires dès 2020.

2. Une évolution assurément insatisfaisante sans garanties supplémentaires

Malgré tout, telle qu'elle, dans nombre de cas (particulièrement en milieu rural), la perspective du scrutin fléché n'offre aucune assurance d'une parité renforcée dans les assemblées communautaires, par exemple lorsque la commune n'est représentée que par un seul élu communal ou lorsque la tête de liste est masculine ou encore lorsque le nombre de conseillers est impair. Aussi, des pistes de réflexion ont été lancées pour envisager de nouvelles conditions de représentation des femmes dans les instances intercommunales, comme celle d'imposer une femme conseillère communautaire titulaire lorsque le maire est un homme (ou inversement) ou bien assurer une représentation par deux conseillers pour chaque commune, seconde piste plus utopique car elle aboutirait à instituer

⁴⁸ Etude d'impact sur le projet de loi, 26 novembre 2012, pp. 22-23.

⁴⁹ Certes, en 2014, aucune candidature n'avait été enregistrée à la veille du premier tour de scrutin dans 64 communes françaises, situation inédite en France, et les nombreuses démissions de maires (949) enregistrées depuis 2014 rendent compte du malaise qui entoure l'exercice des fonctions électives communales. Pour autant, l'entrée massive des femmes dans les conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants permettrait de renouveler les conditions d'exercice du pouvoir municipal et constitue, en elle-même, une piste pour résoudre la crise des vocations politique notamment en milieu rural.

⁵⁰ Cf. Rapport d'information de Marie-Pierre Rixain sur la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, doc. n°1736, Ass. nat., 6 mars 2019, 27 p.; art. 1^{er} de la proposition de loi visant à renforcer la parité à l'échelle locale, doc. n°1774, Ass. nat., 20 mars 2019, *op. cit.*

⁵¹ Proposition de loi n°1774, *ibid.*, p. 4.

des assemblées excessivement pléthoriques. Cette contrainte explique la proposition selon laquelle la tête de liste aux élections communautaires puisse être de sexe opposé à la tête de liste aux élections municipales (scénario 1 de l'avis du HCEFH, 29 novembre 2018) : bref, pour aboutir à une féminisation réelle des assemblées communautaires, il s'agirait de redéfinir le fléchage imposé en 2013, lequel structure la composition des listes communautaires selon l'ordre des listes communales puisque les candidats présentés dans le premier quart de la liste municipale doivent aujourd'hui figurer, dans le même ordre, en tête de liste intercommunale (art. L. 273-9 du code électoral). Le fléchage devrait être alterné, par rapport à la liste municipale, dès le début de la liste intercommunale.

Donc, puisque les deux élections (communales et intercommunales) restent nouées, une inversion de l'alternance femme-homme sur les têtes de listes des élections municipales et communautaires dans les scrutins de listes à la proportionnelle pourrait être envisagée. Un fléchage orienté dans l'alternance entre les deux listes assurerait une présence renforcée des femmes dans les conseils communautaires⁵². Ceci dit, cette éventualité pourrait pêcher par manque de consensualisme puisqu'elle aboutit à un partage du pouvoir décisionnel et, ce faisant, à l'installation d'un tandem municipal alors que, jusqu'à maintenant, les intercommunalités sont inféodées dans les mains des maires qui sont à une majorité écrasante des hommes.

Finalement, parce que la question de la parité est délicate, même si la réforme de la législation sur les intercommunalités de projet au travers d'une généralisation du scrutin de liste alterné a été défendue par les principales associations d'élus du bloc communal, l'article 28 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 renvoie à l'adoption de dispositions législatives paritaires au plus tard le 31 décembre 2021. La réforme pourrait d'ailleurs aussi porter sur l'intercommunalité de gestion ou syndicale. Il est vrai qu'en 2019, la direction générale des collectivités locales recensait encore 9 970 syndicats mixtes et groupements de communes sans fiscalité propre⁵³. Dans les syndicats intercommunaux, les conseils municipaux désignent leurs délégués parmi les membres du conseil municipal⁵⁴ tandis que dans les conseils communautaires les délégués syndicaux sont choisis en leur sein, sans aucune application d'un quelconque mécanisme paritaire. Plus encore, à l'heure actuelle, les syndicats mixtes constitués d'EPCI FP (dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement, de l'eau ou des déchets) renvoient l'image de structures technocratiques totalement contrôlées par les élus masculins reconnus comme des experts, désignés au sein du conseil communautaire, qui s'imposent par leur maîtrise historique des dossiers (eau, déchets, assainissement). C'est la raison pour laquelle, même si les statistiques font cruellement défaut, concernant les syndicats de communes et les syndicats mixtes, le rapport du 9 novembre 2018 du HCEFH interrogeant la « parité dans les intercommunalités » a envisagé une élection des membres des comités syndicaux par les conseils élus (des communes ou communautaires pour les syndicats mixtes) au scrutin de liste composée alternativement de candidats de chaque sexe (à l'exception des cas dans lesquels un seul délégué est désigné, ce qui induit par là-même un scrutin uninominal) (proposition n°6).

⁵² Maxime Gaudezeume, « Une logique peu favorable à la parité », Intercommunalités, été 2018, n°231, p. 6, www.adcf.org.

⁵³ BIS (Bulletin d'information statistique de la DGCL) n°134, avril 2019.

⁵⁴ Avant 2020, ils pouvaient être choisis parmi tous les citoyens éligibles à un conseil municipal.

Dans un premier temps, bien que cette solution ne fasse pas consensus en politique ou dans la doctrine⁵⁵, une ouverture d'ampleur à la féminisation des instances délibératives intercommunales aurait pu être gravée dans le marbre juridique par la systématisation, au niveau communal (circonscription électorale des conseillers communautaires), du scrutin de liste paritaire bloqué par alternance stricte entre les sexes.

Par ailleurs, cette exigence de parité doit également faire son entrée dans les exécutifs intercommunaux. Dans les groupements de communes, plus qu'à d'autres niveaux territoriaux, avec moins de 8 % de femmes présidentes des EPCI-FP en 2019 (ou 11.2 % en 2020), les exécutifs pâtiennent des écueils du dispositif juridique actuel puisque les pilotes intercommunaux sont pour la plupart des hommes. Une redistribution des places et des postes dans les intercommunalités est donc attendue si tant est que le législateur encore largement masculin accepte de remettre son ouvrage sur le métier.

II. Pour une redistribution des places dans la direction politique intercommunale

Le constat, sans appel, fait écho à une ritournelle : sans contrainte légale, la parité ne progresse pas en politique. La direction même des intercommunalités assurée par une écrasante majorité masculine confirme une logique du « tout masculin en politique » à rebours de toute vision selon laquelle « le pouvoir n'a pas de genre »⁵⁶(A). Au-delà de la contrainte paritaire légale dans les fonctions exécutives, le partage du pouvoir implique un travail éducatif pour faire évoluer les mentalités et les cultures mais il suggère aussi de revisiter la législation sur le cumul des mandats ainsi que le statut de l'élu local (B).

A. Du pilotage intercommunal masculin au partage des postes

S'il est ouvert aux femmes, l'espace politique ferme la porte aux postes de direction pour les femmes⁵⁷. Elles brillent par leur absence dans les exécutifs communautaires (1), dont au surplus les vice-présidences et délégations concédées obéissent à une binarité genrée (2). Par effet de cascade, les femmes sont également souvent sous-représentées dans les commissions techniques et financières mais aussi dans les organismes extérieurs, ce qui vaut aussi pour les syndicats mixtes (3).

1. Une exclusion des postes de direction à contrer

Le déficit parfois abyssal de représentation des femmes dans les intercommunalités est saillant dans les exécutifs intercommunaux puisqu'approximativement 20 % de femmes y sont représentées.

Ici encore, à l'image de l'extrême diversité des composantes des intercommunalités, de grandes variations existent localement. Suivant les chiffres de 2017, en moyenne, seulement 4.5 % des exécutifs comptaient au moins 40 % de femmes (contre 8 % en 2015) tandis que 14 % des exécutifs des EPCI-FP comprenaient exclusivement des

⁵⁵ Emmanuel-Pie Guiselin, « Vie politique et parité : vingt ans de pérégrinations législatives », *AJDA* 2020, p. 384.

⁵⁶ Isabelle Boucobza et Charlotte Girard, « La parité en politique. Le genre, un outil de pouvoir », In Stéphanie Hennette-Vauchez, Marc Pichard et Diane Roman, *La loi et le genre*, CNRS Editions, 2014, p. 509.

⁵⁷ Catherine Achin, Sandrine Levêque, « La parité sous contrôle », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014/4, n°2004, pp. 118-137.

hommes (contre 23 % en 2015). Si la baisse de 9 points par rapport à 2015 du nombre d'exécutifs exclusivement masculins a dérivé des fusions d'intercommunalités et du mode de calcul de répartition des sièges entre les communes, il n'en demeure pas moins que les hommes s'emparent, se réservent et se partagent la direction politique des intercommunalités tant il rarissime que les femmes soient placées à la tête d'un exécutif communautaire ou métropolitain.

Que ce soit en 2017 ou en 2020, avec 9 présidences sur 10 occupées par des hommes (11.2 % de femmes présidentes de communautés en 2020), les rapports de domination demeurent inchangés dans l'espace politique local⁵⁸.

Dans les bureaux intercommunaux dans lesquels on comptabilise en moyenne 20 % de femmes, il n'est de fatalité qui ne puisse être combattue et contrée par la loi, si tant est que la parité soit enfin imposée dans la composition des assemblées.

Avant comme après les municipales de 2020, le paysage est bigarré puisque, dans les métropoles, la part de femmes est bien plus importante que dans les communautés. Toujours est-il que des asymétries relevant du grand écart y sont également observables. Dans une publication d'avril 2018, le réseau « Elles aussi » soulignait que, dans les métropoles, « le pourcentage de femmes dans l'exécutif varie de 6% (St Etienne-une seule femme pour 16 hommes) à 50% (Rouen) »⁵⁹. Autre exemple, avant les municipales de 2020, seules 2 conseillères étaient vice-présidentes de la Métropole du Grand Paris sur 20 postes ouverts (130 communes pour 7.5 millions d'habitants) alors que l'on dénombrait 9 vice-présidentes sur 16 pour la Métropole de Rouen (71 communes environ 498 000 habitants). Suite aux élections dans le bloc communal de 2020, 3 femmes sont vice-présidentes de la Métropole du Grand Paris et 8 femmes le sont dans la Métropole de Rouen.

La situation est également composite dans les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les communautés de communes. De cette façon, avant les municipales de 2020, la communauté d'agglomération du Douaisis (35 communes ; 158 000 habitants) ne comptait aucune femme vice-présidente (sur 15 postes) et seulement 4 femmes ont accédé à un poste de vice-présidente en 2020. Quant à la communauté urbaine d'Arras (46 communes -107 000 habitants), depuis les municipales de 2020, 3 femmes occupent des vice-présidences sur 15 postes ouverts. Enfin, dans la communauté de communes Osartis-Marquion (49 communes pour 43 000 habitants), que ce soit avant ou après les élections de 2020, aucune vice-présidence n'a été dévolue à une femme et une seule femme est conseillère déléguée.

L'absence remarquée de femmes dans les exécutifs intercommunaux renvoie directement aux manques et omissions du droit des collectivités territoriales. Le nombre de membres du bureau est fixé par le conseil communautaire ou métropolitain dans le respect d'un plafond fixé par la loi. Depuis l'adoption de la loi RCT de 2010, l'art. L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que le bureau est composé du président, d'un ou de plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Le

⁵⁸ Rémy Le Saout, Sébastien Vignon, « Le « 3^e tour » pouvait-il surprendre ? A propos de la sélection des exécutifs communautaires après les élections municipales de 2014 », in Rémy Le Saout, Sébastien Vignon (dir.), *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger-Levrault, coll. Au fil du débat, 2015, p. 286.

⁵⁹ Elles aussi, « Parité dans les intercommunalités », avril 2018, p. 5.

nombre de vice-présidents dans les conseils communautaires ne peut être supérieur à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant, sans y excéder 15 vice-présidents (ni être inférieur à 4) tandis que dans les métropoles, le nombre de vice-présidents est au maximum fixé à 20. Bien que le législateur ait admis la possibilité pour l'organe délibérant de fixer, à la majorité des deux tiers, un nombre de vice-présidents supérieur, ce nombre ne saurait légalement dépasser 30 % de l'effectif du conseil ni être supérieur à 15 dans les communautés ou être supérieur à 20 dans les métropoles.

Ce qui est problématique, c'est qu'aucune obligation paritaire ne pèse sur la composition des bureaux des intercommunalités. Pour les EPCI-FP, quelle que soit leur importance démographique, après l'élection du président et la détermination de la composition du bureau, il faut procéder de manière successive à l'élection de chaque vice-président au scrutin secret à la majorité absolue aux deux premiers tours et à la majorité relative au troisième tour. Alors que la parité sur liste bloquée pour l'élection des adjoints au maire dans les communes de 1 000 habitants et plus a été imposée de manière globale avec la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives (par l'exigence d'absence d'écart supérieur à 1), système au demeurant imparfait qui, jusqu'aux municipales de 2020, autorisait de ce fait à placer des candidats du même sexe en début de liste (modalités revues avec la loi du 27 décembre 2019 pour prescrire une alternance stricte entre les sexes : article L. 2122-7-2 du CGCT), cette solution n'est pas dupliquée au niveau intercommunal. De cette façon, dans la décision Syndicat départemental d'énergie de la Drôme en date du 23 avril 2009⁶⁰, s'appuyant sur les travaux préparatoires à la loi du 31 janvier 2007, la haute juridiction administrative a souligné que dès lors que l'élection des membres du conseil intercommunal n'est régie par aucune règle paritaire, l'élection des membres du bureau intercommunal est exclusive de l'usage d'un scrutin de liste paritaire, ce qui renvoie à une élection successive de chacun des vice-présidents au scrutin uninominal à trois tours.

Cette solution jurisprudentielle est toujours applicable. Convenons que la duplication des dispositions de l'article L. 2122-7-2 du CGCT paraît délicate car tous les représentants des communes au sein du conseil intercommunal ne sont pas élus au scrutin de liste paritaire au suffrage universel direct. La doctrine ministérielle évoque même ici un mode de scrutin différencié (entre les communes de moins de 1 000 habitants et celles de 1 000 habitants et plus) impropre à l'application de règles juridiques paritaires sauf à supposer que la majeure partie des membres de l'assemblée communautaire soit élue au suffrage universel direct, c'est-à-dire sauf si le groupement est composé essentiellement de communes de 1 000 habitants et plus. Une telle solution avait d'ailleurs été envisagée par amendement⁶¹ dans un article 20 sexies lors des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 17 mai 2013 lorsque 90 % des membres étaient élus au scrutin de liste mais elle a été in fine écartée par le Sénat. Il s'agissait de reproduire les dispositions applicables aux commissions permanentes régionales au niveau intercommunal et de proposer un scrutin de liste pour l'élection des membres du bureau intercommunal autres que le président (amendement qui fut supprimé au cours de la séance du Sénat du 14 mars 2013).

⁶⁰ CE, 23 avril 2009, *Syndicat départemental d'énergie de la Drôme*, req. n°319812 ; CE, 3 juin 2009, *Communauté d'agglomération du Douai*, req. n°319101.

⁶¹ Amendement n°940 (Rect) présenté par M. Popelin, Mme Coutelle et Mme Crozon, Assemblée nationale, 14 février 2013.

Depuis quelques années, diverses propositions ont fleuri pour introduire la parité dans les bureaux des intercommunalités.

Parmi elles, une proposition de loi relative au statut de l'élu enregistrée au Sénat le 31 mai 2018 entend promouvoir la participation à la vie politique en instaurant la parité dans les bureaux des EPCI, dès lors que l'élection par fléchage permet une composition paritaire de l'organe délibérant. Cette proposition n'a fait l'objet d'aucun rapport, mutisme qui peut se justifier par les travaux de réflexion de l'AMF et du HCEFH rendus publics en novembre 2018. De surcroît, cette proposition ne résout que partiellement la question de la parité en ce sens où elle ne permet pas d'installer la parité entre les hommes et les femmes dans tous les bureaux mais uniquement pour ceux dans lesquels les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct⁶².

C'est une évidence, la parité dans les bureaux des intercommunalités est étroitement dépendante d'une composition elle-même paritaire de l'assemblée communautaire. La seule coloration féminine d'une assemblée ne peut suffire. L'introduction d'un scrutin de liste paritaire, après élection du président, est une solution conditionnée à une véritable représentation des femmes dans les assemblées intercommunales (cf. supra) mais aussi à la possibilité de lier les élections relatives à la présidence à celle des vice-présidences.

De son côté, le rapport de 2017 établi par l'HCEFH sur l'état des lieux de la parité au niveau communal, intercommunal, départemental et régional a pu suggérer d'instaurer un tandem paritaire à la tête des communes comme des intercommunalités obligeant à ce que la tête de l'exécutif soit de sexe différent du 1^{er} adjoint ou du 1^{er} vice-président de l'intercommunalité. Déjà avancée en 2014, pour la constitution des exécutifs départementaux, régionaux et des communes de 1 000 habitants et plus au cours des débats parlementaires relatifs au projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, l'introduction d'une parité dans l'ordre protocolaire des exécutifs locaux (article 18 bis) avait été, au final, écartée par la commission mixte paritaire au motif d'un risque d'inconstitutionnalité attenant à une éventuelle rupture d'égalité entre les candidats⁶³. Selon la commission du Sénat, les élections du chef de l'exécutif et des adjoints ou vice-présidents sont différentes et doivent être distinguées :

L'égal accès entre les femmes et les hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives que l'article 1er de la Constitution confie à la loi de favoriser ne paraît pouvoir s'apprécier qu'au niveau de chaque élection. Il n'est pas avéré que le Conseil constitutionnel admette qu'un lien, même fort sur le plan chronologique, entre deux élections permette d'instituer une règle liant les conditions de présentation des candidatures pour la seconde aux résultats obtenus à la première⁶⁴.

Cette voie peut toutefois être explorée dès lors que la jurisprudence du Conseil constitutionnel admet qu'il est « loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant », à condition « d'assurer la conciliation entre cet objectif et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'a pas entendu déroger »⁶⁵.

⁶² Proposition de loi présentée par Henri Cabanel et autres, doc du Sénat n° 530 du 31 mai 2018.

⁶³ Rapport de la commission mixte paritaire sur le projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, doc. du Sénat n° 760, 21 juillet 2014, p. 12.

⁶⁴ Rapport au nom de la commission des lois pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes de Mme Virginie Klès, doc. du Sénat n°443, 9 avril 2014, p. 100.

⁶⁵ Décision n°2017-686 QPC du 19 janvier 2018 (Confédération générale du travail-Force ouvrière et autres) ; décision n°2015-465 QPC du 24 avril 2015 (Conférence des présidents d'université).

Enfin, à l'Association des maires de France (AMF), le groupe de travail « sur la promotion des femmes dans les exécutifs locaux », mis en place le 7 mars 2018, a engagé deux pistes de réflexion : soit une élection vice-présidence par vice-présidence avec alternance des sexes pour chaque poste, soit une élection par liste complète paritaire bloquée avec alternance des sexes. La première proposition n'a pas reçu un accueil massivement favorable des élues présentes au forum du congrès de l'AMF consacré à ce sujet, le 21 novembre 2018, motif invoqué que l'expérience actuelle d'une sous-représentation des femmes dans les conseils intercommunaux du fait d'une répartition inégale des sièges entre les communes sur une base essentiellement démographique peut contribuer à ne pas accorder de vice-présidences aux maires femmes des communes rurales mais plutôt aux élues des communes urbaines disposant de nombreux sièges dans le conseil communautaire. Aussi, il est saillant qu'au-delà de l'enjeu d'une présence accentuée des femmes dans les instances décisionnelles communautaires, un autre paramètre parasite entre en ligne de compte, à savoir le clivage communes urbaines/communes rurales.

Une transposition aménagée du modèle applicable dans les communes de 1 000 habitants ou plus aurait pu être retenue à court terme, du moins si le législateur avait accepté d'instaurer un scrutin de liste mixte dans toutes les communes françaises pour la désignation des conseillers. Il aurait alors été envisageable d'instituer une élection au scrutin de liste alternée selon un système majoritaire à trois tours faisant suite à l'élection de la présidence, avec une tête de liste de sexe différent de celui du président ou de la présidente (recommandation n° 7 du HCEFH formulée en 2018 dans son avis sur la parité dans les intercommunalités)⁶⁶.

Néanmoins, le législateur a décidé de prendre le temps de la réflexion pour promouvoir pleinement l'égalité entre les femmes et les hommes dans les conseils du bloc communal, rejetant ainsi en 2026 la perspective d'une composition paritaire des conseils intercommunaux (article 28 de la loi n°2019-1461).

Dans la même veine du tout contrôle masculin à contenir et endiguer, on relève que non seulement les exécutifs ne sont guère féminisés mais aussi que les délégations continuent à être stéréotypées.

2. Une répartition des fonctions et des délégations genrée

Réjane Sénac éclaire la situation en quelques mots :

Si la parité n'est ni un luxe, ni un gadget, mais une « idée en action » portant l'égalité femmes-hommes, c'est parce que l'exclusion des femmes du pouvoir (potentas) est, à la fois, le fondement et la résultante de leur assignation historique et philosophique à une nature incompatible avec la puissance et la capacité (potentia) politique⁶⁷.

En droit des collectivités territoriales, l'art. L. 5211-10 du CGCT prévoit que les membres du bureau peuvent recevoir des délégations de pouvoir du conseil communautaire ou métropolitain (sauf dans 7 domaines)⁶⁸ et l'article L. 5211-9-2 CGCT admet les délégations de fonction (et de signature) d'une partie de ses fonctions du

⁶⁶ Art. 2 de la proposition de loi n°1774 en date du 20 mars 2019, *op. cit.*

⁶⁷ Réjane Sénac, *L'égalité sous conditions. Genre, parité, diversité*, *op. cit.*, p. 140.

⁶⁸ Un vice-président ne peut pas recevoir délégation directe de l'assemblée (il doit avoir reçu au préalable une délégation de fonction du président). En revanche, il peut bénéficier d'une subdélégation des pouvoirs délégués par l'assemblée (Question écrite n°11575 de Philippe Leroy, JO S. du 2 juillet 2015).

président aux vice-présidents, voire à d'autres membres du bureau⁶⁹. Mais que l'on soit en présence de la distribution des postes de vice-présidents ou bien des délégations consenties à des conseillers du bureau, la répartition des attributions reste particulièrement déséquilibrée et souvent sexuée.

Ici, le défi d'une gouvernance partagée entre les genres suppose de rompre avec une répartition stéréotypée des vice-présidences et des délégations au niveau local. Qu'il s'agisse d'appétence personnelle des femmes, d'autocensure des femmes sur leurs propres capacités et compétences ou encore d'une monopolisation de la direction stratégique des intercommunalités par les hommes dans une logique de gouvernance masculine renvoyant les femmes en situation d'imposture⁷⁰, parfois humiliante et source de souffrance, cette différenciation ne pourra s'estomper que par des actions d'information, d'éducation et de formation tant des citoyens que des élu(e)s.

Seulement, sur ce point, la loi ne peut surmonter les inégalités entre les sexes. On observe une division binaire du travail politique qui se reflète dans le plafond de verre qui entoure la distribution des postes intercommunaux. Parfois, la présence de femmes dans les vice-présidences (VP) fait totalement défaut : en 2015, 23 % des exécutifs intercommunaux étaient exclusivement masculins et 14 % d'entre eux l'étaient encore exclusivement masculins après les fusions de 2017. Et lorsque les intercommunalités comportent des vice-présidentes, les vice-présidences déjà peu nombreuses concédées aux femmes sont souvent genrées, les femmes étant placées sur des responsabilités moins prestigieuses ou subalternes.

Bien évidemment, la répartition genrée des postes connaît fort heureusement des exceptions puisque des femmes peuvent être en charge de l'urbanisme (1^{ère} VP à la métropole de Tours) ou de la mobilité et des transports (1^{ère} VP à la communauté urbaine d'Arras). Pour autant, les délégations les plus courantes sont cerclées autour de l'action sociale, de l'enfance ou la jeunesse, les femmes occupant également des fonctions de communication et de médiation liées à la cohésion sociale entendue au sens large (telle que la culture, le tourisme ou la politique de la ville). Avant les élections municipales de mars 2020, la Métropole de Lille illustrait parfaitement cette situation : le conseil comportait 32 % de femmes. Au niveau du bureau, 4 femmes étaient vice-présidentes (certes, la 2^e VP était accordée à la maire de Lille pour le rayonnement de la métropole mais évincées et rejetées en fin de liste dans l'ordre des vice-présidences, les 16^e, 17^e et 18^e VP féminines étaient consacrées au développement durable, à la politique de la ville et à la culture)⁷¹. Enfin, sur les 16 autres membres du bureau de la métropole européenne de Lille, une seule femme était conseillère déléguée à la production et réhabilitation du logement. La situation n'a guère évolué à l'issue des élections dans le bloc communal de 2020, si ce n'est dans l'ordre de nomination des vice-présidentes (2^e, 6^e, 10^e et 12^e), puisque le nombre de vice-présidences accordées aux femmes est resté identique tout comme une seule conseillère déléguée est présente dans le bureau.

Ainsi que le constatait le Réseau Elles aussi en 2015, si les femmes ne sont plus exclusivement affectées à l'action sociale ou à l'enfance, des postes de vice-présidentes s'ouvrant sur la sécurité, la cohésion urbaine, la culture ou même l'environnement, les postes de direction et les délégations techniques ou décisives dans le tracé des politiques stratégiques de l'action intercommunale restent l'apanage des hommes (finances, transports, voirie, aménagement du territoire à l'exception de la politique de la ville ou développement économique)⁷². Cette tendance lourde, soulignée par Réjane Sénac, est scrutée à tous les niveaux territoriaux, en ce sens où même lorsque

⁶⁹ Hypothèses d'absence, d'empêchement ou de dévolution de délégations déjà accordées à tous les vice-présidents.

⁷⁰ Que ce soit de la part des collègues hommes ou bien des agents locaux refusant l'autorité d'une femme.

⁷¹ Suite aux élections de 2020, les chiffres sont restés stables avec 4 VP féminines mais l'ordre des VP a évolué.

⁷² Elles aussi, Synthèse de l'enquête « Parité dans les intercommunalités », mars 2016, p. 6.

des dispositions textuelles existent pour un partage des postes, la loi ne met pas fin à la répartition des délégations selon une binarité hiérarchisée des prétendues qualités et compétences féminines : aux femmes les missions maternelles d'écoute et de soin, aux hommes les missions paternelles d'autorité et de décision ⁷³. Cette distribution des postes renvoie également à la professionnalisation rampante de la vie politique locale puisqu'en 2015, le HCEFHD remarquait « dans certains bureaux, que des délégations hors vice-présidence, potentiellement sans indemnité, sont souvent confiées à des femmes : des fonctions exécutives mais sans titre »⁷⁴. Il est vrai que jusqu'au 1^{er} janvier 2016 (soit avant l'application de la loi du 31 mars 2015), les conseillers des communautés de communes de moins de 100 000 habitants ne bénéficiaient pas d'indemnités de fonction. Seuls les présidents et vice-présidents pouvaient percevoir une indemnité de fonction, ce qui excluait les conseillers communautaires ayant reçu délégation.

3. Un effet cascade sur la désignation dans les commissions et organismes extérieurs

L'absence de parité dans l'assemblée communautaire ou métropolitaine provoque un effet boule de neige sur la composition de l'exécutif mais également sur la distribution et la répartition des rôles dans leur ensemble, en ce sens où la parité ne joue pas dans la désignation des organismes extérieurs ni dans la composition des commissions de travail mises en place dans les intercommunalités. A titre d'illustration, que ce soit pour les commissions d'appel d'offre (art. L. 1414-2 CGCT) ou les commissions de délégation de services publics (art. L. 1411-5 du CGCT) ou même pour les commissions thématiques de travail, les textes exigent la désignation des conseillers selon le système de la représentation proportionnelle au sein de l'assemblée (dans les communes de 1 000 habitants et plus) pour permettre l'expression pluraliste des élus mais ils restent muets sur la parité. Qui plus est, ces commissions thématiques de travail sont souvent genrées. Schématiquement, mais c'est une réalité, il n'est pas rare que les femmes soient surreprésentées dans les commissions habitat/solidarité tandis qu'elles sont totalement absentes ou largement sous-représentées dans les commissions dédiées aux ressources financières.

L'absence de données chiffrées ne permet pas d'évaluer au plus juste l'ampleur de ce phénomène. Une remontée d'information est absolument nécessaire. C'est la raison pour laquelle le HCEFHD préconise de mieux utiliser les rapports sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (prévus par l'art. 61 de la loi du 4 août 2014, art. L. 2311-1-2 du CGCT) dans les communes et les EPCI de plus de 20 000 habitants présentés préalablement aux débats sur le budget. Ce rapport pourrait contenir non seulement un volet sur la politique des ressources humaines, un volet territorial sur les politiques d'égalité mais également un volet sur le partage des responsabilités politiques (avec un suivi des présidences de commissions et des nominations). La centralisation et la publication de ces rapports ajoutée à une remontée des statistiques et à leur analyse au niveau du ministère de l'intérieur contribueraient assurément au suivi des règles paritaires⁷⁵.

C'est dire que la redistribution des places dans la représentation intercommunale exige le déploiement de règles juridiques directement contraignantes. Il ne s'agit cependant que de l'un des leviers conditionnant l'accès au

⁷³ Réjane Sénac, *L'égalité sous conditions. Genre, parité, diversité*, op. cit., p. 146.

⁷⁴ HCEFHD, « Parité en politique : entre progrès et stagnations », 2015, op. cit., p. 40.

⁷⁵ HCEFHD, « Parité en politique : entre progrès et stagnations », 2015, op. cit., p. 49.

pouvoir des femmes au niveau de l'intercommunalité - dès lors que toute élection paritaire dans les bureaux suppose une assemblée elle-même paritaire - car le partage du pouvoir dans les exécutifs intercommunaux impose également de réexaminer la législation sur le cumul des mandats tout comme de revisiter le statut de l'élu.

B. Les leviers complémentaires : la limitation du cumul dans le temps et le « statut » de l'élu

Globalement, et non pas exclusivement au niveau intercommunal, la féminisation de l'exercice des fonctions exécutives locales suppose de jouer sur les racines de la domination masculine dans la répartition des rôles et des postes politiques (par une amélioration de l'information et de la formation des personnes). De surcroît, au-delà du changement social, le partage du pouvoir local interpelle sur les modalités d'accès et d'exercice des fonctions politiques locales.

Ce faisant, deux autres axes de réforme doivent être explorés pour lever les verrous observés dans l'exercice du pouvoir et faciliter l'insertion politique des femmes : agir sur le cumul des mandats et reconsidérer tant la lecture que le contenu du statut de l'élu local (leviers d'action dont la mobilisation est suggérée depuis de nombreuses années)⁷⁶.

1. L'indispensable renforcement de la limitation du cumul des mandats

La législation sur la limitation du cumul des mandats peut être améliorée et durcie. Nul ne l'ignore, le cumul est un sport national masculin. Ainsi, en 2013, au niveau national, le HCEFH relevait que 80 % des parlementaires en situation de cumul étaient des hommes et que « 100% des parlementaires en situation de cumul avec une présidence de conseil général ou régional » étaient de sexe masculin⁷⁷. Ce qui permettait, en 2015, au HCEFH de souligner que « schématiquement, les hommes font carrière et “vivent” de leur engagement politique », les femmes sont dans un engagement plus “militant” »⁷⁸.

Les lois organique et ordinaire du 14 février 2014⁷⁹, applicables à la présidence et aux vice-présidences des intercommunalités, ont mis un terme au cumul des fonctions parlementaires et des fonctions exécutives locales, ce qui a, en partie, contribué à augmenter la part des femmes au Sénat à 31.6 % et à l'Assemblée nationale à 38.7 %. Pour autant de nouvelles retouches à la législation sur le cumul peuvent être envisagées pour ouvrir le champ politique aux femmes comme aux jeunes ou aux salariés et ainsi diversifier le profil des élus.

Tout d'abord, le mandat intercommunal pourrait être ajouté aux limitations de cumul des mandats locaux entre eux, ce qui n'interdirait donc pas à un conseiller municipal d'être également conseiller communautaire (par une

⁷⁶ Laure Bereni, Eléonore Lépinard, « Les femmes ne sont pas une catégorie », *op. cit.*, p. 91.

⁷⁷ HCEFH, « Etude genrée sur le cumul des mandats parlementaires », étude n°2013-0329-PAR-001, p. 2.

⁷⁸ HCEFH, « Parité en politique : entre progrès et stagnations », 2015, *op. cit.*, p. 35.

⁷⁹ Loi organique n° 2014-125 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen ; loi ordinaire n° 2014-126 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au parlement européen. Sur ces textes, voir : Patricia Demaye-Simoni (dir.), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*, APU, coll. Droit et Sciences politiques, 2016, p. 206.

modification de l'article L. 46-1 du code électoral). L'équilibre du bloc communal ne serait pas bouleversé puisque les élus locaux peuvent cumuler deux mandats dans le bloc communal (mandat communal et mandat intercommunal). En revanche, en l'état du droit et compte-tenu des tensions observées, tant que les intercommunalités ne sont pas juridiquement des collectivités territoriales mais de simples établissements publics, bref dans l'attente d'une éventuelle nouvelle réforme territoriale, le maintien d'une exception pourrait éviter les dysfonctionnements au sein des assemblées intercommunales. Cette exception imposée par les édiles locaux admettrait le cumul des fonctions exécutives mayorales et intercommunales⁸⁰ même s'il est incontestable que seul le mandat unique prescrit par une loi permettrait de modifier radicalement la composition des assemblées locales et de renouveler le personnel politique (cf. proposition de Charlotte Girard, Rapport HCEFH du 2 février 2017, p. 56). Le HCEFH, dans son rapport sur la parité dans les intercommunalités de 2018, recommande une telle évolution qui, encore une fois, au vu des séquelles laissées par le tourbillon de la réforme territoriale ou des réformes territoriales poursuivies entre 2010 et 2017, semble prématurée⁸¹.

En second lieu, comme le soulignait Charlotte Girard, en 2017, « les mesures paritaires ne reçoivent pleine application qu'à la condition d'être impératives et pas seulement incitatives »⁸² : pour ouvrir les assemblées aux femmes, il convient d'obliger les candidats à démissionner du mandat qui les mettrait en situation de cumul avant la campagne électorale (et non pas après la tenue des élections), ce qui ouvrirait l'accès aux candidatures politiques. En troisième lieu, une interdiction du cumul dans le temps des mandats est nécessaire pour renouveler le personnel politique car les fonctions politiques sont briguées par des élus déjà au pouvoir, bénéficiant d'avantages structurels, tels que celui de la notoriété et celui de l'ancrage territorial pour une réélection, donc en majeure partie par des hommes. Dès lors, pour moderniser la démocratie, une limitation du cumul des mandats dans le temps à 3 mandats est ardemment souhaitée depuis quelques années et demandée par le HCEFH⁸³.

Une perspective assouplie du cumul limité à 3 mandats (parlementaires et exécutifs) a été entrouverte, en 2018, avec la trilogie de lois de réforme des institutions intitulées « Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace » qui ont mis en musique l'engagement présidentiel pris devant le Congrès le 3 juillet 2017 pour mieux assurer le renouvellement de la classe politique et éviter une excessive professionnalisation de la vie politique. Il est vrai que si les pratiques de cumul simultanées horizontales et verticales ont été saisies par le droit, le cumul dans le temps des fonctions électives parlementaires et locales échappe à toute réglementation. C'est donc pour revitaliser la démocratie⁸⁴ que deux projets de loi ordinaire et organique (auxquels ont été substitués les projets de loi « Pour un nouveau démocratique » du 19 août 2019) ont envisagé d'inscrire la limitation du cumul des mandats dans le temps à 3 mandats pour les parlementaires (titulaires d'un mandat national ou européen) et les chefs des exécutifs locaux. Mais, comme toujours en matière de réforme secouant le système local, face à la fronde des élus et au risque de blocage de la réforme, les projets de loi sont édulcorés et prévoient une application de la mesure uniquement aux communes de moins de 9 000 habitants et aux EPCI-FP de moins de 25 000 habitants. En

⁸⁰ Rapport d'information de François-Noël Buffet et Georges Labazée sur la valorisation des mandats par le non cumul, doc. du Sénat n° 442, 20 mars 2013, propositions n° 3 et n°4.

⁸¹ Recommandation n°12.

⁸² HCEFH, « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local ? », *op. cit.*, p. 56. ; proposition réitérée dans le rapport de 2018 « Parité dans les intercommunalités ? », *op. cit.*, p. 47.

⁸³ De cette façon, en 2017, le HCEFH recommandait la limitation à 3 mandats consécutifs ou non à la tête d'un exécutif local, quel que soit le mandat en cause, HCEFH, rapport du 2 février 2017, *op. cit.*, p. 51.

⁸⁴ Voir l'étude d'impact sur le projet de loi organique pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, NOR : INTA1809391L/Bleue-1, p. 54.

d'autres termes, la mesure ne concernerait que 116 maires, soit 3,2 % des exécutifs municipaux et 603 présidents, soit 47,7 % des exécutifs des EPCI-FP⁸⁵. Selon l'étude d'impact réalisée en 2018, la soustraction de ces mandats se justifierait par le déficit d'engagement de personnes dans la vie politique et le refus de fragiliser la vie démocratie locale⁸⁶. En vérité, les effets de ces dispositions - si elles sont adoptées - sont incertains et lointains. En premier lieu, les mandats en cours entreraient dans la limitation du cumul mais l'application du texte conduirait les élus en situation de cumul dans le temps à interrompre leurs fonctions en 2037 (élections municipales et intercommunales) et en 2038 (élections départementales et régionales). De surcroît, l'interdiction n'est ni générale ni absolue puisque l'article 5 du projet de loi n°2205 « Pour un renouveau démocratique »⁸⁷ permet de faire carrière : il y est précisé que l'exercice des fonctions est pris en compte une seule fois entre deux renouvellements généraux des membres de l'assemblée délibérante, ce qui ouvre la voie à des allers-retours entre les fonctions de maire, d'adjoint au maire et de conseiller de l'assemblée. Peut-être faut-il se résoudre à être en présence d'un effet d'annonce ? Largement tempérée au niveau communal et intercommunal, l'exclusion de la plupart des mandats de maire et de la moitié des mandats de président d'EPCI-FP de la réforme du cumul dans le temps compromet une refondation totale de la classe politique et pourrait ralentir l'accès des femmes aux fonctions exécutives stratégiques décisionnelles.

Par ailleurs, pour assurer une représentation diversifiée de la population, une nouvelle approche du statut de l' élu est attendue en contrepartie du renforcement de la limitation du cumul des mandats⁸⁸ et de la crise des vocations politiques, soit l'un des registres dans lesquels la féminisation de la vie politique s'inscrit.

2. Un statut de l' élu perfectible

L'application et l'amélioration du statut de l' élu est absolument décisive car « les femmes subissent plus fortement que les hommes les imperfections du statut »⁸⁹. L'absence de féminisation dans le partage des responsabilités intercommunales résulte de l'incomplétude et de l'inapplication du statut de l' élu. La difficulté à conjuguer vie familiale, vie professionnelle et vie politique (alors que 70 % des tâches domestiques sont encore assurées par les femmes) invite donc à reconsidérer le statut de l' élu local. Les rythmes de l'activité politique qui parasitent le temps de vie des femmes, assis sur des horaires difficilement compatibles avec la vie de famille (souvent en soirée alors que deux réunions peuvent se succéder), ne sont pas favorables à une participation active des femmes dans la gestion des affaires publiques. Ailleurs, certains Etats ont déjà interdit les réunions tardives (après 18 heures) ou même proposent des crèches pour la garde d'enfants. Or, la France ne brille pas par ses avancées car l'édification d'un véritable statut de l' élu tarde.

Très significativement, l'accès des femmes aux fonctions politiques suppose de mobiliser plusieurs segments du statut de l' élu : les indemnités versées aux titulaires de mandats, les moyens de formation des élus, les usages des crédits d'heures et autorisations d'absences, le remboursement des frais de garde des enfants et des personnes

⁸⁵ Fabrice Hourquebie, « Le non-cumul des mandats : lever de rideau », *AJDA* 2018, p. 1377 s.

⁸⁶ Etude d'impact sur le projet de loi « Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », 22 mai 2018, NOR : INTA1809393L/Bleue-1, p. 32.

⁸⁷ Cet article reprend l'article 5 du projet de loi n° 976, doc. Ass. Nat. du 23 mai 2018.

⁸⁸ Arnaud Haquet, « Le statut de l' élu en filigrane », *AJDA*, 2015, p. 1210 s.

⁸⁹ Rapport d'information établi au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives », doc. n°642, T.1, 5 juillet 2018, p. 24.

dépendantes et la réinsertion professionnelle. A ne suivre que les recommandations du HCEF, accompagner la sortie de mandat (par les VAE – validation d’acquis d’expérience), mieux solutionner l’articulation entre la vie politique et familiale (par le financement des frais de garde des personnes dépendantes) et assurer la diffusion de l’information des élus sur leurs droits (particulièrement en matière de formation)⁹⁰ sont absolument nécessaires au partage des fonctions exécutives.

Les limites de l’exercice, dans le cadre de cette contribution, doivent être posées car l’ensemble des dispositions du statut de l’ élu ne saurait être passé en revue. Toutefois, quelques exemples suffisent à éclairer les efforts à déployer et les ajustements déjà établis par la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019.

L’un des points marquants évoqués pour contrer les logiques de professionnalisation rampante des mandats et donner un meilleur attrait à l’occupation des fonctions politiques locales n’est autre que la révision du montant des indemnités versées aux élus. Parmi les nombreux serpents de mer français, l’édification d’un statut de l’ élu invite à envisager une solution médiane entre l’abandon de l’amateurisme républicain, dont le trait saillant est le principe de gratuité assorti d’indemnités de fonction, et une professionnalisation officialisée de l’exercice des mandats électoraux. Une mise en perspective des chiffres sur la coloration féminine de l’occupation des mairies éclaire une telle évolution : en 2015, on recensait 17.2 % de femmes maires dans les communes de moins de 1 000 habitants contre 12.9 % dans les communes de 1 000 habitants et plus⁹¹, chiffres qui révélaient une division sexuée des territoires pour lesquels le montant des indemnités versées aux maires confine au bénévolat⁹², générant par là-même pour les élus qui vivent de la politique une recherche de mandats mieux indemnisés. La dualisation des fonctions au niveau local (entre l’exécutif et les simples membres de l’assemblée) a exigé d’adapter la grille indemnitaire des élus pour revaloriser le montant des indemnités versées aux exécutifs des communes de moins de 3 500 habitants (article 92 de la loi n°2019-1461). Toutefois, des incohérences subsistent car il est anormal qu’un maire d’une commune de 9 000 habitants reçoive au maximum 2 100 euros tandis qu’un conseiller départemental sans délégation perçoit une indemnité mensuelle d’au moins 2 280 euros dans certains départements.

En second lieu, un constat très inquiétant, pour ne pas dire choquant, est dressé, à savoir : le défaut d’information des élus sur leurs droits et les difficultés d’accès à la formation. Au niveau intercommunal, une technicisation accrue du traitement des affaires locales impose de mobiliser de solides compétences, ce qui signifie que les outils de formation en cours de mandat des élus doivent être utilement diffusés et convoqués.

⁹⁰ Rapport HCEF, « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local ? », 2017, *op. cit.*, p.58.

⁹¹ Rapport HCEF, « Parité en politique : entre progrès et stagnations », 2015, *op. cit.*, p.33. Pourtant, les conseillers municipaux hommes y sont représentés à hauteur de 65.1 % contre seulement 51.8 pour les communes de 1 000 habitants et plus. Mais une bascule existe pour l’occupation des fonctions exécutives puisque dans les communes de moins de 1000 habitants, 82.8 % des maires sont des hommes alors qu’ils sont 87.1 % à occuper cette fonction dans les communes de 1 000 habitants et plus.

⁹² De nombreuses femmes sont sans emploi, issues du secteur privé avec des emplois à mi-temps, du secteur social ou médical. Par contre, la part des femmes employées dans la fonction publique est sensiblement comparable à celle des hommes.

En matière de formation, dépasser le « syndrome de l'imposture » (questionnant la compétence et la capacité des femmes à décider en politique)⁹³ exige d'exploiter et d'améliorer les outils de formation existants. Ce syndrome de l'imposture associé à l'autocensure des femmes en matière politique a été dénoncé à de nombreuses reprises lors du Congrès de l'Association des maires de France le 20 novembre 2018 à l'occasion duquel le silence des femmes à s'exprimer dans l'assemblée ou à être écoutée sur l'intercommunalité a pu être relevé. Or, une table-ronde des élues, organisée au Sénat le 8 mars 2018, a mis en exergue soit la méconnaissance de la possibilité de se former soit « un black-out complet, les maires craignant que, si leur élue se forme, ils soient dépassés »⁹⁴. Situation déplorable - pour ne pas dire scandaleuse - à laquelle il faut ajouter que, parfois, les formations ne sont proposées qu'aux élus de la liste majoritaire. Des dispositions législatives existent (art. L.2123-12 du CGCT pour le droit à la formation et article L.2123-12-1 du CGCT pour le droit individuel à la formation, dispositions applicables aux intercommunalités) mais elles ne sont pas convoquées ou appliquées. Le droit à la formation des élus est un droit bafoué alors que la formation en cours de mandat est absolument décisive pour contrer la concentration des fonctions exécutives entre les mêmes mains tout comme pour lutter contre la dérive technocratique de gestion des affaires locales.

Dans ce contexte, la solution consiste à attribuer aux services préfectoraux (dont le contrôle sur cette obligation est pour le moment totalement défaillant) la responsabilité de vérifier le respect de la mise en œuvre du droit à la formation. Il est également envisageable de leur confier la responsabilité de diffuser l'information auprès des nouveaux élus sur les droits qui leur sont ouverts. Bien que la loi n°2015-366 du 31 mars 2015 ait véritablement amélioré le « statut » de l'élu (avec l'ouverture du droit individuel à la formation, par exemple), il n'en demeure pas moins perfectible. Tant il est vrai que si de nombreuses dispositions juridiques protectrices des élus ont été adoptées depuis 1992 - qu'il s'agisse des autorisations d'absence pour se rendre aux réunions, des crédits d'heures pour préparer en amont le travail, du congé de formation de 18 heures par mandat, de la VAE (loi du 5 mars 2014), du droit individuel à la formation (DIF) à hauteur de 20 heures par an (loi du 31 mars 2015) ou du versement d'une allocation différentielle de fin de mandat -, ces dispositifs demeurent lettre morte parce qu'ils sont soit méconnus soit non utilisés par crainte de sanctions indirectes.

Pour le moment, le manque d'information et de formation sont les points névralgiques à débloquer pour ouvrir l'accès aux fonctions politiques aux femmes et assurer un exercice partagé des fonctions. Or, l'article 105 de la loi « Engagement et proximité » a différé le remodelage du volet formation des élus à des ordonnances ultérieures.

Enfin, pour faciliter la présence aux commissions et réunions (qui ont lieu en fin de journée, à un moment de la journée où les enfants ne sont plus à l'école), il existe un remboursement des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées mais, en 2019, cette opportunité (qui pèse sur le budget de la collectivité ou du groupement⁹⁵) était peu usitée. Par ailleurs, aucune disposition législative ne concerne la maternité, ce qui suppose qu'une femme qui vient d'accoucher soit en mesure de se libérer immédiatement pour assister aux réunions. Il

⁹³ Expression reprise à Marta de Cidrac (Sénatrice), cf. : Annick Billon, 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 sur la rencontre avec des élues locales, organisée le 8 mars 2018, doc. du Sénat n° 480, 16 mai 2018, p. 35.

⁹⁴ Christine Rachet-Maka (élue municipale), rapport Billon, *ibid.*, p. 42.

⁹⁵ Article L. 2123-18-2 du CGCT. Rendu obligatoire fin 2019, le remboursement limité au montant horaire du SMIC suppose la présentation d'une note de frais et une délibération de la collectivité concernée.

convenait de revisiter au plus vite le droit français⁹⁶. La loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 impose désormais la prise en charge de ces frais de garde (avec compensation du coût par l'Etat dans les communes de moins de 3 500 habitants) et ouvre le CESU (chèque emploi service universel) à l'ensemble des maires et adjoints alors que, jusqu'en 2019, l'ouverture du CESU était réservée aux maires des communes de plus de 20 000 ou présidents d'EPCI et vice-présidents d'EPCI de plus de 20 000 habitants qui avaient interrompu leur activité professionnelle⁹⁷. Une véritable ouverture à la parité - qui ne soit pas pure lettre d'intention – impliquait de repenser rapidement les outils juridiques permettant aux femmes de cumuler leurs obligations familiales avec un engagement permettant d'embrasser des responsabilités politiques⁹⁸.

Pour conclure, la question de la « charge mentale » pesant sur les femmes engagées en politique ne saurait être passée sous silence : le partage des tâches et de l'intendance familiale est aussi décisif pour propulser les femmes dans l'exercice de mandats politiques et des responsabilités décisionnelles. La difficulté parfois observée pour les femmes à s'impliquer dans la gestion des affaires communales (et plus encore intercommunales) témoigne de l'absolue nécessité de développer la culture de l'égalité réelle, dans les différents temps de vie, dès le plus jeune âge. Tant il est vrai que dépasser les préjugés liés au clivage binaire homme/femme ou ne plus vivre le syndrome de l'incompétence et l'autocensure pratiquée par les femmes supposent d'éduquer et de former les citoyens, quels qu'ils soient⁹⁹. Au-delà du cercle familial, les moyens existent et doivent être multipliés pour éduquer les enfants à une vie politique renouvelée et égalitaire. Une diffusion de cette culture peut passer par la mise en place plus systématique de conseils municipaux d'enfants [créés souvent sans aucune base formelle ou de comités communaux ou intercommunaux (cf. art. L. 2143-2 du CGCT)] ou de conseils de jeunes (cf. art. L. 1112-23 du CGCT institué par la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté)¹⁰⁰. Sans oublier qu'un réel engagement pluridimensionnel des collectivités à mettre en place un plan d'action égalitaire dans leurs différentes politiques publiques et à en assurer la mise en œuvre est en pointillé dès lors qu'en 2017 seules 275 collectivités françaises étaient signataires de la charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie politique de 2006...

⁹⁶ Selon le rapport d'information établi au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives », « seuls 8,6 % des élus consultés ont eu recours à une aide pour gérer les tâches domestiques et/ou familiales », doc. n°642, 2018, T 3, p. 44.

⁹⁷ Article L. 2123-18-4 du CGCT.

⁹⁸ Laure Bereni, Eléonore Lépinard, « Les femmes ne sont pas une catégorie », *op. cit.*, p. 92.

⁹⁹ Guillaume Tusseau, « Problèmes et contradictions du droit antidiscriminatoire appliqué au domaine de la représentation politique des femmes », RDP, n°2, 2008, n° 67.

¹⁰⁰ Patrick Mozol, « Les conseils de jeunes de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté : entre classicisme et futilité(s) de la participation », Collectivités territoriales Etudes n° 2009, JCP A, n°35, 4 septembre 2017.