



GUIDE

« LES MODES DE SCRUTIN ET LA PARITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES »

JANVIER 2009

L'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes vous propose à travers ce guide de revenir sur les différents modes de scrutin en application en France, en répondant à quelques questions simples : En quoi consistent les différents modes de scrutins ? Comment la loi sur la parité s'applique-t-elle ? Quels sont ses résultats ? Quelles améliorations peuvent être apportées ?

Depuis la réforme constitutionnelle du 8 juillet 1999, plusieurs lois d'application ont permis de transformer le paysage politique français, en agissant de manière directe et indirecte sur le renouvellement des mandats et fonctions électives françaises.

Nous verrons que la modification de l'article 4 de la Constitution, engageant les partis politiques à contribuer à la mise en œuvre de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats politiques, n'a pas conduit à changer les pratiques en profondeur.

L'analyse des dernières élections permettant de dresser un bilan contrasté des avancées de la parité, des recommandations législatives figurent en fin de document afin de garantir plus efficacement des résultats.

Les réformes relatives à la parité

21 avril 1944 : L'ordonnance du 21 avril introduit le suffrage universel en permettant pour la première fois aux femmes de voter et d'être éligibles.

8 juillet 1999 : Les articles 3 et 4 de la Constitution de 1958 sont modifiés. Il est ajouté à l'art. 3 que la loi « favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives », et précisé dans l'art. 4 que « les partis et groupements politiques contribuent à la mise en œuvre de ce principe ».

6 juin 2000 : La première loi dite sur « la parité » est promulguée. Elle contraint les partis politiques à présenter un nombre égal d'hommes et de femmes lors des scrutins de liste et prévoit une retenue sur la dotation financière des partis qui ne respecteront pas le principe de parité lors de la désignation des candidats pour les élections législatives.

10 juillet 2000 : Les départements élisant 3 sénateurs et plus votent désormais par scrutin de liste (soit 2/3 des sénateurs). Le scrutin de liste ne concernait jusque là que les départements élisant cinq sénateurs et plus.

11 avril 2003 : Les modes de scrutin des élections régionales et européennes sont réformés. L'alternance stricte entre hommes et femmes est instaurée pour les listes des élections régionales et confirmée pour les élections européennes. La loi introduit des sections départementales sur les listes régionales, et crée des eurorégions pour les européennes.

30 juillet 2003 : Réforme du mode de scrutin des sénatoriales qui réserve l'application de la proportionnelle aux départements élisant 4 sénateurs et plus. Le scrutin uninominal, ne comportant aucune obligation paritaire aux yeux de la loi, concerne désormais la moitié des sièges sénatoriaux.

31 janvier 2007 : La loi impose une alternance stricte femmes-hommes dans la composition des listes électorales municipales (de 3500 habitants et plus) et introduit une obligation de parité dans les exécutifs régionaux et municipaux (de 3500 habitants et plus). Elle augmente la pénalité financière encourue par les partis qui ne respectent pas la parité des investitures lors des élections législatives (75% de l'écart à la moyenne) et contraint les candidat-e-s aux élections cantonales à se présenter au côté d'un-e suppléant-e de l'autre sexe.

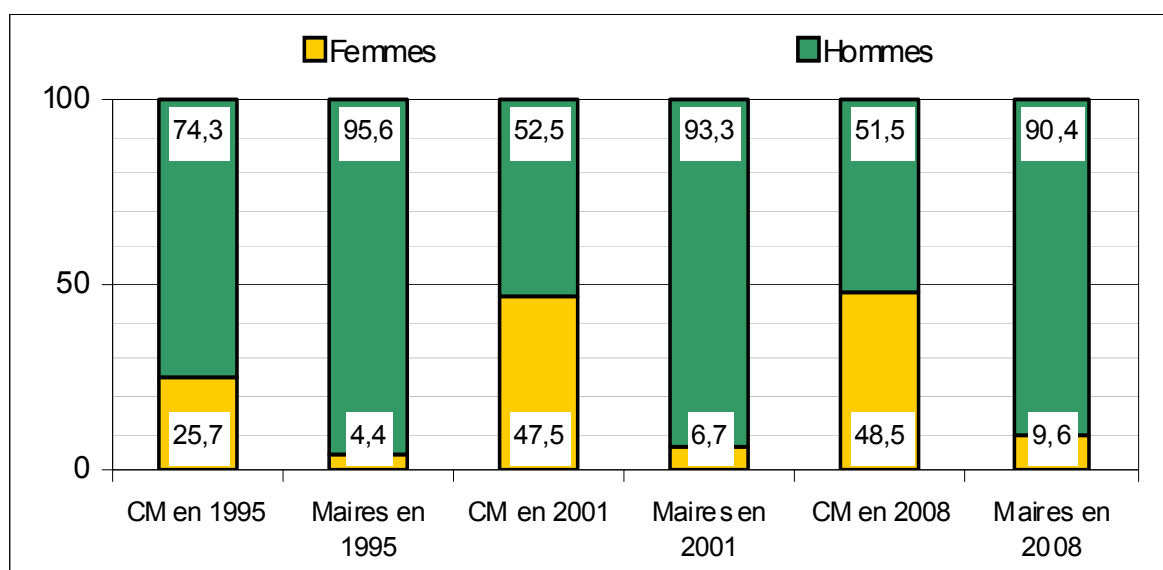
Les scrutins de liste

Ce mode de scrutin permet aisément d'instituer une obligation de parité entre les femmes et les hommes. Il concerne les élections municipales, régionales, européennes et sénatoriales (dans les départements disposant de 4 sièges et +).

Les élections municipales dans les communes de plus de 3500 habitants

Dans toutes les communes, les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de 6 ans. Dans les communes de 3.500 habitants et plus, les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à deux tours, selon un système mixte combinant scrutin majoritaire et scrutin proportionnel. Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

La liste qui obtient la majorité absolue des suffrages au premier tour (ou le meilleur score au second tour) obtient 50 % des sièges. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés, y compris la liste arrivée en tête. Seules peuvent se maintenir au second tour les listes ayant obtenu 10 % des voix au premier tour.

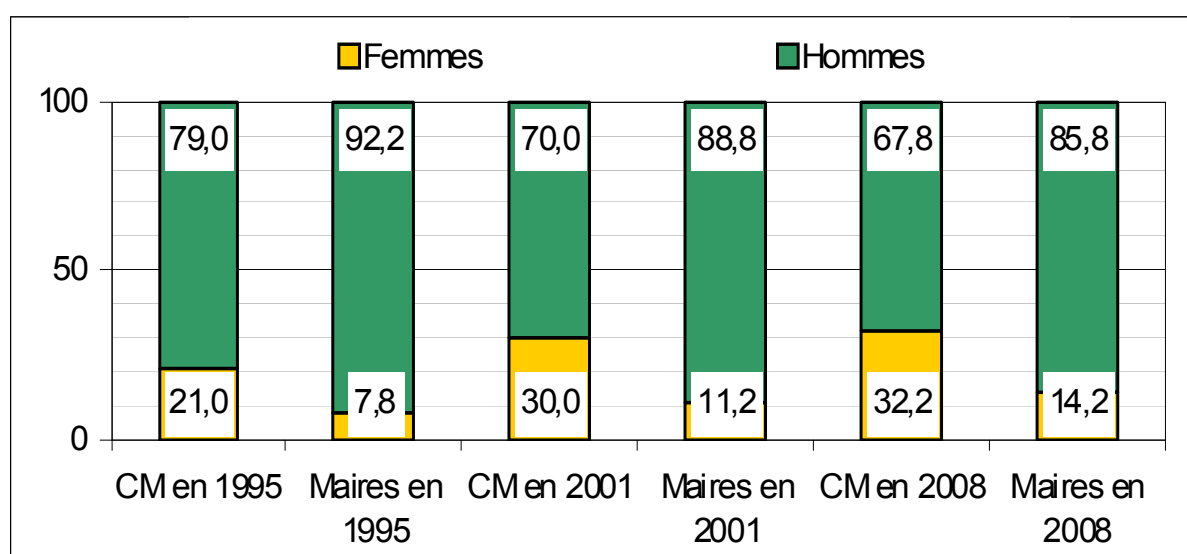


Les élections municipales de 2001 ont permis une entrée massive des femmes dans les conseils municipaux (CM) : la proportion de femmes dans ces assemblées est passée de 25,7 % en 1995, à 47,5 % en 2001 et 48,5% en 2008. Pourtant, il n'y a actuellement que 9,6% de femmes maires dans ces communes, contre 4,4 % en 1995. Depuis la loi du 31 janvier 2007, les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un.

Les scrutins de liste

Les élections municipales dans les communes de moins de 3.500 habitants

Dans les communes de moins de 3.500 habitants, soit 90 % des communes, les conseillers municipaux sont élus au scrutin majoritaire. Au premier tour, la majorité absolue est requise ainsi que le quart des électeurs inscrits. Pour être élu au second tour, la majorité relative suffit. Les candidats se présentent en listes complètes (sauf pour les communes de moins de 2.500 habitants où les candidatures isolées et les listes incomplètes sont autorisées) et les suffrages sont comptabilisés individuellement.



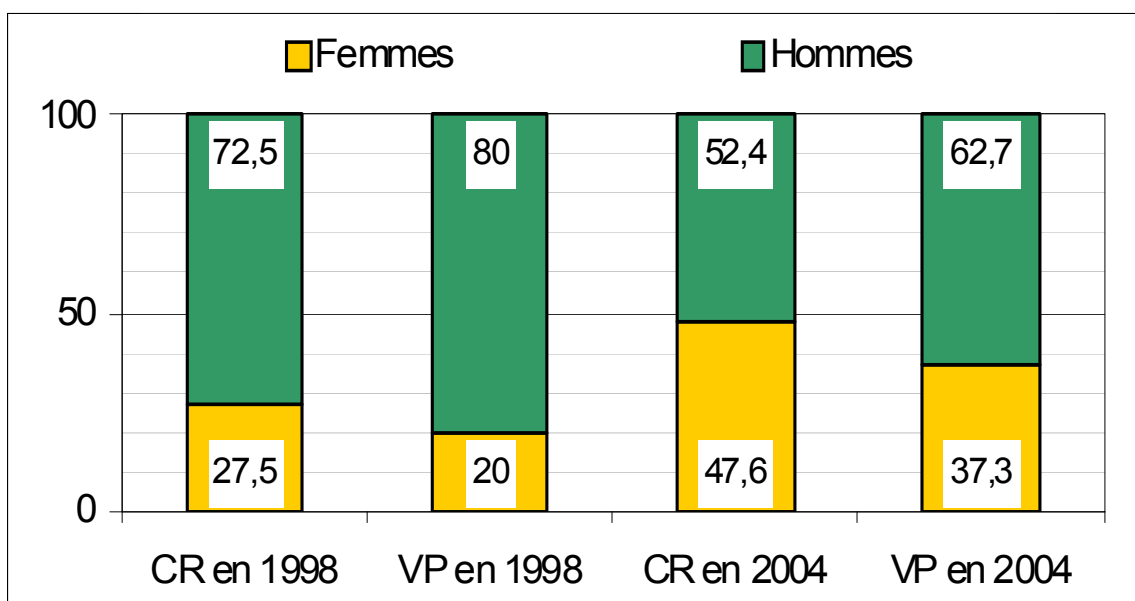
Même si la loi sur la parité ne s'applique pas dans ces petites communes, on constate un léger effet d'entraînement puisque le nombre de conseillères municipales est passé de 21 % en 1995, à 30 % en 2001, puis 32,2% en 2008. Parallèlement, la part du nombre de femmes maires a atteint 14,2 % en 2008, alors qu'elle n'était que de 7,8 % en 1995.

Les scrutins de liste

Les élections régionales

Les conseillers régionaux sont élus pour 6 ans au scrutin de liste à deux tours, chaque liste étant constituée d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région. Les listes présentées doivent respecter une alternance stricte entre hommes et femmes.

Le mode de scrutin combine les règles du scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle. La liste qui arrive en tête des suffrages, soit avec la majorité absolue au premier tour, soit avec une majorité relative au second tour, obtient 25 % des sièges. Le reste des sièges à pourvoir est proportionnellement réparti entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, y compris la liste arrivée en tête. Les listes ayant obtenu 10 % des suffrages au premier tour peuvent se présenter au second, et les listes ayant obtenu plus de 5 % des suffrages peuvent fusionner avec une autre.



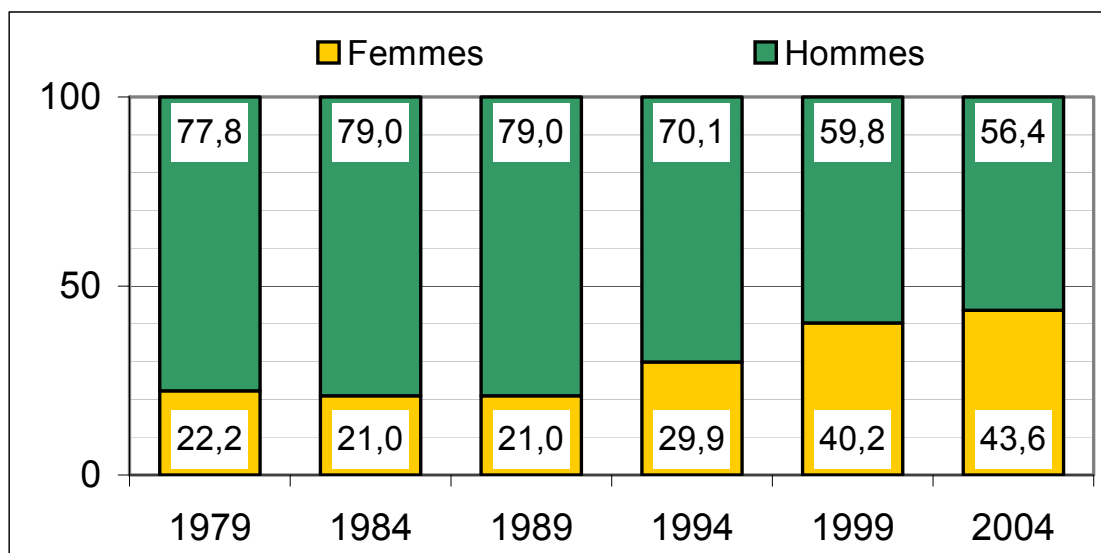
En 1998, le pourcentage de femmes élues conseillères régionales (CR) était de 27,5 % et il y avait 20 % de Vice-présidentes (VP). L'application de la loi a permis une très forte féminisation de ces assemblées, puisque désormais 47,6 % des conseillers régionaux sont des femmes et qu'elles représentent 36,3 % des exécutifs. Depuis la loi du 31 janvier 2007, les membres de la commission permanente autres que le président sont élus au scrutin de liste, avec alternance paritaire, par le conseil régional. Chaque conseiller régional ou chaque groupe de conseillers peut présenter une liste de candidats.

Les scrutins de liste

Les élections européennes

Le Parlement européen comporte 732 sièges, renouvelés tous les cinq ans, dont 78 sont attribués à la France. Le scrutin français se déroule à la représentation proportionnelle dans le cadre de huit grandes circonscriptions appelées « eurorégions », comportant une ou plusieurs régions administratives.

Pour être valides, les listes présentées dans les huit grandes circonscriptions doivent respecter une alternance stricte entre hommes et femmes. L'élection se déroule en un seul tour, à l'issue duquel les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés se répartissent les sièges, en respectant l'ordre des candidatures, proportionnellement aux voix obtenues.



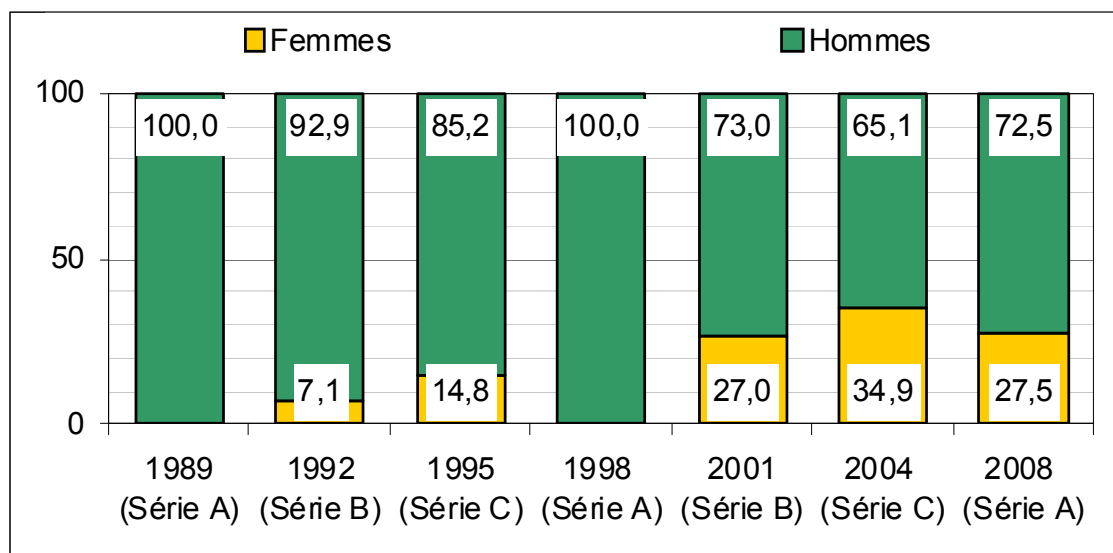
De toutes les Assemblées, le Parlement européen est celle où les Françaises ont toujours été proportionnellement les mieux représentées, grâce à la représentation proportionnelle intégrale en vigueur jusqu'en 1999. Elles étaient près d'un tiers en 1994 et représentent 43,6 % des parlementaires européens français depuis 2004. L'application de la loi sur la parité permet ainsi à la France de rester classée parmi les pays les plus paritaires en Europe, derrière la Suède et les Pays-Bas.

Les scrutins de liste

Les élections sénatoriales (4 sièges et plus)

Suite à la réforme adoptée le 30 juillet 2003 et aux élections de 2007, le Sénat est composé de 343 sénateurs (nombre qui sera porté à 346 en 2010) et renouvelé par moitié tous les trois ans. Les sénateurs et sénatrices sont élus pour 6 ans (au lieu de 9 précédemment) au suffrage indirect dans le cadre du département. Le nombre d'élus (de 2 à 12) est fonction de la densité de la population.

Le scrutin de liste à la proportionnelle s'est appliqué dans les départements élisant 5 sénateurs et plus jusqu'aux élections de 1998, s'applique depuis 2003 dans les départements qui élisent quatre sénateurs et plus, soit la moitié des départements.



Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe : Fort du mode de scrutin de liste, à représentation proportionnelle, permettant d'appliquer une contrainte paritaire à une partie de ses sièges, le Sénat passe de 5,6% d'élues en 1998 à 10,6% en 2001. Il dépasse même le taux de féminisation de l'Assemblée nationale en 2004, puis en 2008 (16,9% contre 12,3% en 2004 et 21,9% contre 18,5% en 2008).

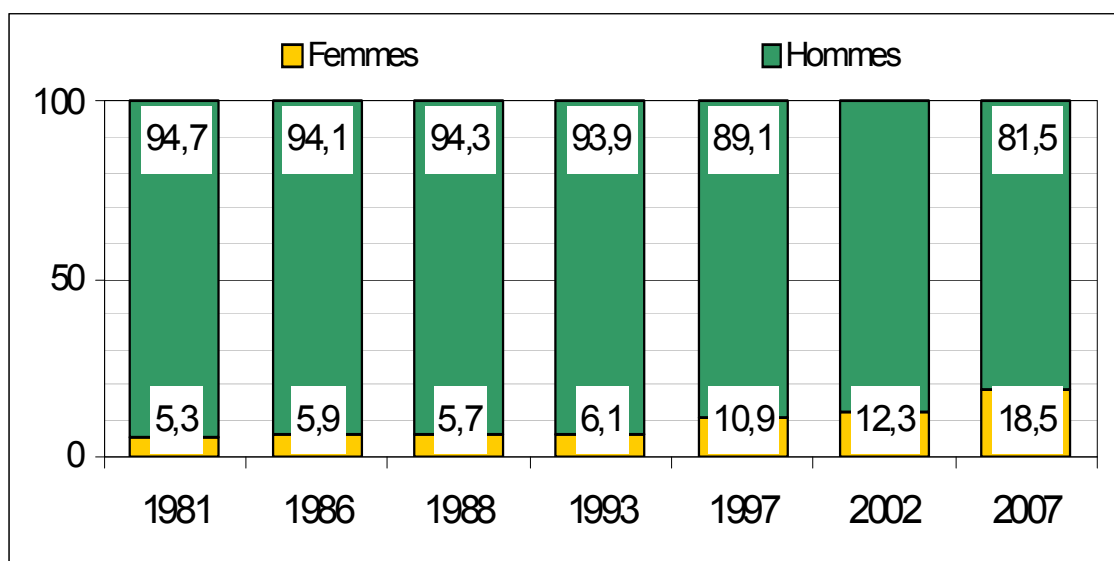
Les scrutins uninominaux

Lors d'un scrutin uninominal, les candidats se présentent individuellement dans le cadre d'une circonscription. Il concerne les élections législatives, sénatoriales (dans les départements disposant de moins de 4 sièges) et cantonales. La réussite au premier tour est conditionnée par l'obtention d'une majorité absolue (plus de la moitié des suffrages exprimés) des voix. Faute d'avoir atteint ce seuil, un deuxième tour est organisé. Pour ce type de scrutin, le principe paritaire entre femmes et hommes ne s'applique pas directement.

Les élections législatives

Les 577 députés qui composent l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans dans le cadre d'une circonscription correspondant à un siège. Ils sont élus au scrutin majoritaire à deux tours. Pour être élu dès le premier tour, il faut obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix au moins égal au quart du nombre des électeurs inscrits. Au second tour, une semaine plus tard, la majorité relative suffit. Pour se présenter à ce second tour, il faut avoir obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre d'électeurs inscrits.

La loi du 6 juin 2000 impose aux partis et groupements politiques de présenter 50 % de candidats de chacun des deux sexes à 2 % près. En cas de non respect de cette obligation, la loi du 31 janvier 2007 prévoit une diminution des crédits accordés par l'État aux partis politiques pour leur financement de 75% de l'écart à la moyenne.

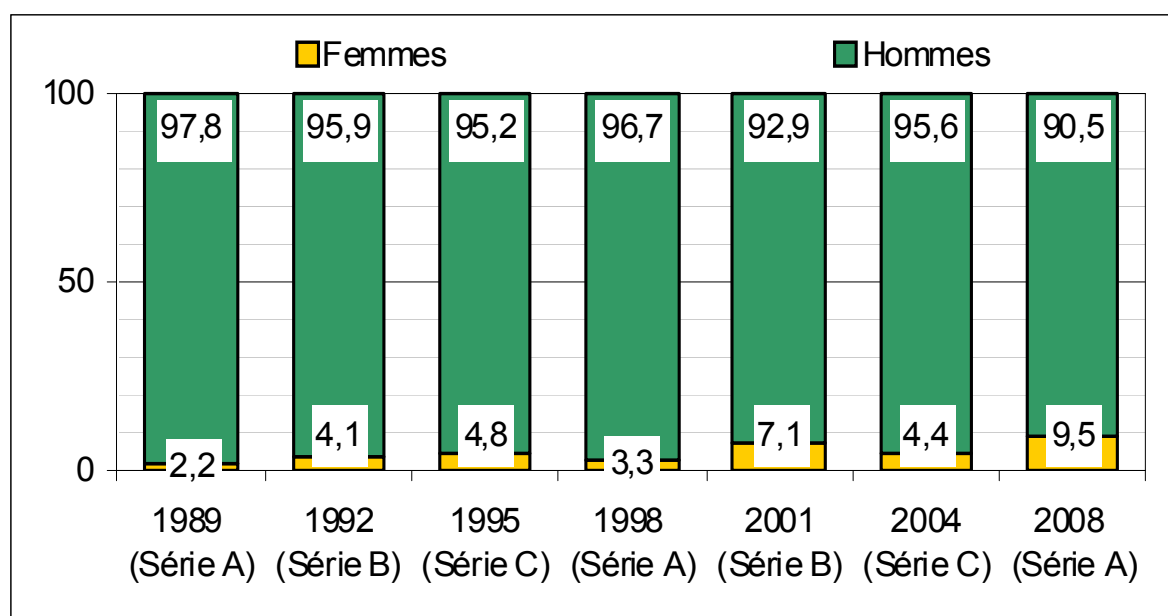


Les scrutins uninominaux

Ainsi, en 2012, un parti qui n'investira que 30% de candidates pour 70% de candidats, verra soustraire à sa 1^{ère} fraction de dotation publique : $(70-30) \times 75\%$, soit 30% (au lieu de $(70-30) \times 50\%$, soit 20%, en 2002 et 2007). Lors des élections législatives de juin 2002 les partis politiques s'étaient privés de plus de 7 millions d'euros par an en investissant seulement 38,8 % de candidates dans des circonscriptions qui n'avaient permis qu'à 12,3% d'entre elles d'être élues. En 2007, la féminisation des groupes politiques importante à gauche permet l'élection de 18,5 % de députées.

Les élections sénatoriales (moins de 4 sièges)

Depuis la loi du 30 juillet 2003, le scrutin majoritaire est appliqué dans les départements qui élisent moins de 4 sénateurs. C'est un vote au suffrage indirect qui se déroule sur deux tours ayant lieu le même jour. Le deuxième tour est limité aux deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour.



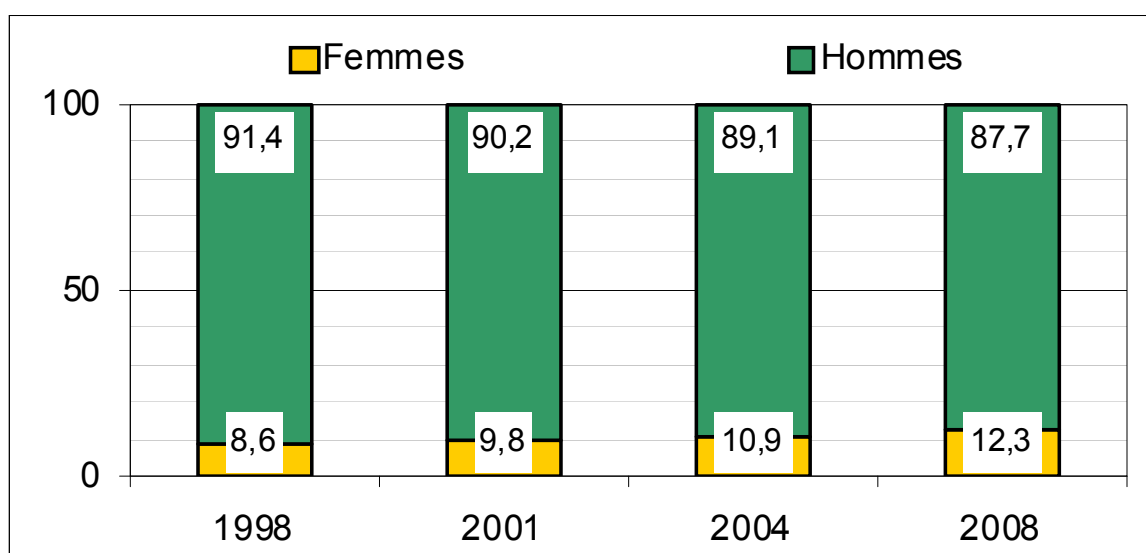
Lors des derniers renouvellements du Sénat, les départements élisant leurs représentants suivant ce mode d'élection ont vu seulement 2 femmes élues sur 28 en 2001, 2 sur 45 en 2004 et 7 sur 74 en 2008. La réforme du scrutin des sénatoriales de 2003 a potentiellement privé les candidates de 5 investitures en 2004 et de 8 en 2008, ce qui aurait permis de voir siéger 88 élues, au lieu de 75 aujourd'hui, soit 25,7% au lieu de 21,9%.

Les scrutins uninominaux

Les élections cantonales

Les conseillers généraux sont élus pour 6 ans et renouvelés par moitié tous les trois ans au scrutin majoritaire à deux tours. Pour être élu au premier tour, il faut obtenir la majorité absolue des suffrages et le $\frac{1}{4}$ des électeurs inscrits. Le second tour a lieu une semaine plus tard, avec les candidats qui ont obtenu au moins 10 % des suffrages des électeurs inscrits. La majorité relative est suffisante pour être proclamé élu.

Pour créer un effet d'entraînement dans le cadre de ce scrutin uninominal, la loi du 31 janvier 2007 a institué un-e suppléant-e de sexe opposé aux candidat-e-s, mesure qui permettra également de réduire les frais afférant aux élections partielles, en cas de décès ou de démission.



Ce dispositif a visiblement conduit à reléguer les femmes aux fonctions de suppléantes, puisque 79,1% des titulaires investis furent des hommes en 2008. Avec 87,7% d'élus, les assemblées départementales sont les plus masculines entre toutes. A ce rythme là, il faudra attendre plus de 70 ans pour arriver à des conseils généraux paritaires.

Les pourcentages d'élues selon la contrainte paritaire

Mandat électoral ou fonction élective	Avant la réforme constitutionnelle de 1999				Dernières élections				Variations (en pt de %)
	Date	Total	Femmes	% F	Date	Total	Femmes	% F	
Elections sous contrainte paritaire :									
Régionales	1998	1.880	517	27,5	2004	1.880	895	47,6	20,1
Européennes	1999	87	35	40,2	2004	78	34	43,6	3,4
Vice-présidence CR ¹	1998	265	40	15,1	2004	338	126	37,3	22,2
Elections sous contrainte paritaire partielle :									
Municipales ²	1995	497.208	107.976	21,7	2008	519.417	181.608	35,0	26,8
Législatives	1997	577	63	10,9	2007	577	107	18,5	7,6
Sénatoriales	1998	321	17	5,6	2008	343	71	16,9	11,3
Cantoniales	2001	3.977	364	9,2	2008	4.003	493	12,3	3,1
Elections et fonctions sans contrainte paritaire :									
Gouvernement	1997	28	10	35,7	2009	39	13	33,3	- 2,4
Maire	1995	36.555	2.751	7,5	2008	36.568	5.046	13,8	6,3
Présidence d'E.P.C.I. ³	2001	2.001	108	5,4	2004	2.463	136	5,5	0,1
Présidence CG ⁴	2001	99	1	1,0	2004	99	5	5,1	2
Présidence CR	1998	26	3	11,5	2004	26	1	3,8	- 7,7

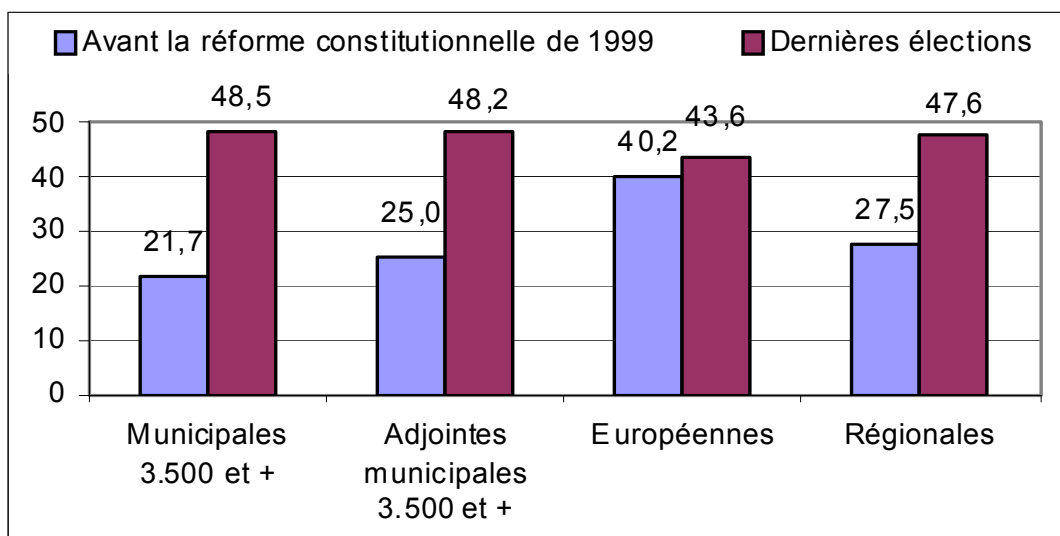
1 CR : Conseil Régional

2 Municipales : Comprenant l'ensemble des municipalités

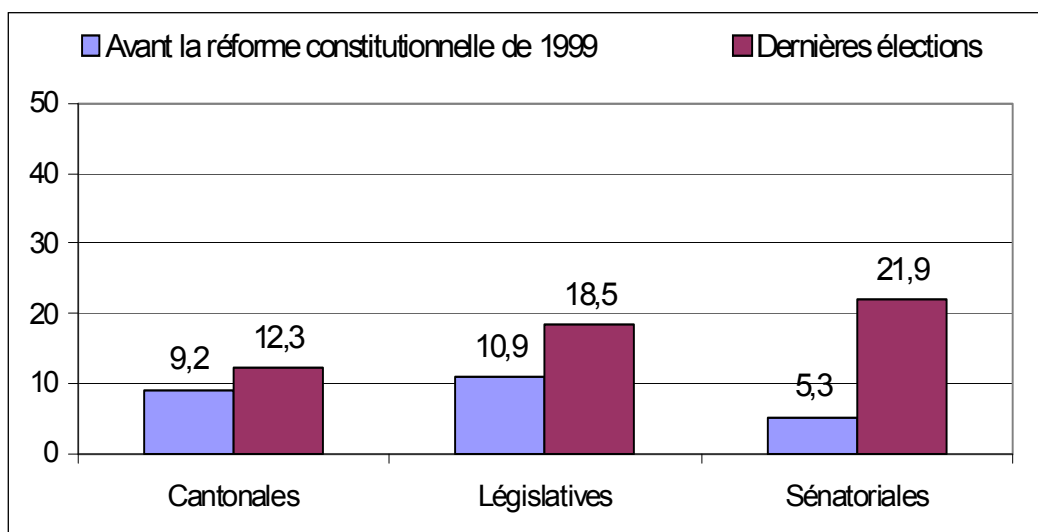
3 EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

4 CG : Conseil Général

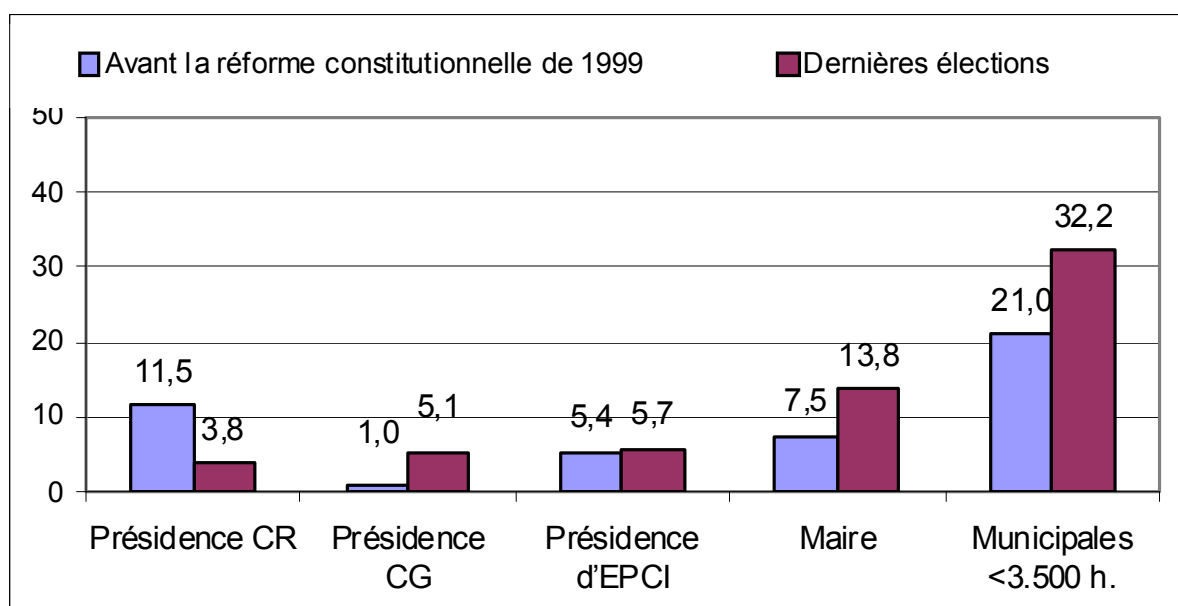
Elections sous contrainte paritaire (%F) :



Elections sous contrainte paritaire partielle (%F) :



Elections et fonctions sans contrainte paritaire (%F) :



Les recommandations de l'Observatoire

Elections législatives :

Actuellement, les pénalités financières sont peu dissuasives car elles ne portent que sur la première partie de l'aide publique de l'Etat aux partis.

► Il conviendrait donc soit d'augmenter le montant des pénalités financières qui s'appliquent à la première fraction de la dotation publique, soit d'instaurer soit un bonus financier pour les partis respectant la parité.

► Dans l'hypothèse où une dose de proportionnelle serait intégrée dans le mode de scrutin, il faudrait prévoir une obligation d'alternance homme-femme dans la composition des listes.

Elections sénatoriales :

Le scrutin majoritaire a été rétabli dans les départements élisant trois sénateurs en 2003, au détriment des engagements gouvernementaux en matière de parité.

► Il est indispensable de rétablir le scrutin proportionnel avec obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs.

Elections cantonales :

Les conseils généraux sont les assemblées où la parité reste le plus à la traîne (12,3 % d'élues). L'obligation pour les candidats d'avoir un suppléant de sexe opposé a très peu fait évoluer les choses.

► Dans l'hypothèse d'une réforme globale, on pourrait envisager un scrutin proportionnel avec obligation de parité dans des cantons redécoupés en circonscriptions équivalentes aux communautés d'agglomération en zone urbaine et à un regroupement de communautés de communes, pour une partie comme pour la totalité des zones rurales.

Elections municipales et intercommunalités :

► Il serait opportun d'abaisser de 3.500 à 2.500 habitants le seuil du scrutin proportionnel avec obligation de parité lors des élections municipales.

► Les intercommunalités sont des lieux de pouvoir où les dispositifs en faveur de la parité ne s'appliquent pas. Il serait absolument indispensable que, dans les communes de plus de 2.500 habitants, la désignation des délégués dans les intercommunalités se fasse au scrutin de liste à la proportionnelle avec obligation de parité.

Les recommandations de l'Observatoire

Statut de l'élu :

Le cumul des mandats et l'absence de limitation dans le temps des possibilités de renouvellement sont deux facteurs qui freinent la rénovation du personnel politique.

- ▶ Une réflexion pourrait être engagée pour une limitation plus stricte des cumuls de mandats (par exemple, interdiction du cumul du mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale).
- ▶ De même, on peut s'interroger sur une limitation des possibilités de renouvellement au-delà de trois ou quatre mandats.

Pour plus d'informations, consultez le site :

www.observatoire-parite.gouv.fr



Observatoire de la Parité entre les Femmes et les Hommes

35 rue Saint Dominique – 75007 PARIS

Tél : 01 42 75 86 91 – Fax : 01 42 75 77 76

observatoire-parite@observatoire-parite.gouv.fr