

N° 324

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 2003

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1) sur la proposition de loi n° 313 (2002-2003) de MM. Christian PONCELET, Josselin de ROHAN, Michel MERCIER, Henri de RAINCOURT, Xavier de VILLEPIN, Daniel HOEFFEL et plusieurs de leurs collègues, portant réforme de l'élection des sénateurs,*

Par Mme Gisèle GAUTIER,

Sénateur.

---

(1) Cette délégation est composée de : Mme Gisèle Gautier, *président* ; Mmes Paulette Brisepierre, Françoise Henneron, Hélène Luc, Danièle Pourtaud, M. André Vallet, *vice-présidents* ; MM. Jean-Guy Branger, André Ferrand, Patrice Gélard, *secrétaires* ; Mmes Michèle André, Maryse Bergé-Lavigne, Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel-Pierre Cléach, Yvon Collin, Gérard Cornu, Robert Del Picchia, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mmes Josette Durrieu, Françoise Férat, MM. Yann Gaillard, Francis Giraud, Alain Gournac, Serge Lagauche, Serge Lepeltier, Mmes Valérie Létard, Josiane Mathon, M. Philippe Nachbar, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, Janine Rozier, Odette Terrade, M. André Trillard.

## SOMMAIRE

Pages

<b>I. L'ACCÈS DES FEMMES AUX MANDATS POLITIQUES ÉLECTIFS OU LA PERSISTANCE D'UN MAL FRANÇAIS</b> .....	5
A. UNE SOUS-REPRÉSENTATION DES FEMMES DANS LA PLUPART DES ASSEMBLÉES ÉLUES.....	5
1. <i>Au niveau local, une situation contrastée</i> .....	5
2. <i>Au niveau national, un Parlement français qui demeure à près de 90 % masculin</i> .....	7
B. DES PROGRÈS RÉCENTS QUI SEMBLent LARGEMENT IMPUTABLES À LA LÉGISLATION SUR LA PARITÉ .....	8
<b>II. LA RÉFORME PROPOSÉE ET SES INCIDENCES SUR LES DROITS DES FEMMES</b> .....	11
A. UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE LES MODES DE SCRUTIN, QUI N'EN PRÉSERVE PAS MOINS LA PROGRESSION VERS LA PARITÉ.....	11
B. UNE NÉCESSITÉ ACCRUE : RENDRE EFFECTIVE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES FACE AU SCRUTIN MAJORITAIRE.....	16
<b>RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION</b> .....	18
<b>EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION</b> .....	19
<b>ANNEXES</b> .....	22

Mesdames, Messieurs,

Au cours de sa séance du mardi 27 mai 2003, la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale du Sénat, a décidé de saisir, à sa demande, votre délégation de la proposition de loi n° 313 (2002-2003) portant réforme de l'élection des sénateurs.

Déposé par MM. les présidents Poncelet, de Rohan, Mercier, de Raincourt, de Villepin, Hoeffel et plusieurs de leurs collègues, ce texte constitue le second volet d'une réforme de l'institution sénatoriale, le premier faisant l'objet d'une proposition de loi organique n° 312 (2002-2003) portant réforme de la durée du mandat et de l'élection des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat.

S'il existe évidemment une solidarité et une cohérence entre les deux dispositifs, seule la proposition de loi ordinaire, qui élève de 3 à 4 sénateurs par département le seuil à partir duquel il est recouru au scrutin proportionnel, avec alternance obligatoire, sur les listes, d'un candidat de chaque sexe, intéresse la compétence de votre délégation.

Cette question difficile et fréquemment débattue du meilleur régime électoral possible pour la Haute Assemblée, votre rapporteur l'a abordée avec un souci d'équilibre. On ne saurait, en effet, apprécier un mode de scrutin à la seule aune de ses incidences sur la parité entre hommes et femmes. Mais, à l'inverse, la vocation même de votre délégation, ainsi que le constat préoccupant du retard français quant à la place des femmes dans la vie publique, justifient que l'on se penche sur cette dimension de la réforme proposée.

## I. L'ACCÈS DES FEMMES AUX MANDATS POLITIQUES ÉLECTIFS OU LA PERSISTANCE D'UN MAL FRANÇAIS

La sous-représentation des femmes dans les assemblées élues reste, en France, très marquée, malgré des progrès récents liés essentiellement à la législation sur la parité.

### A. UNE SOUS-REPRÉSENTATION DES FEMMES DANS LA PLUPART DES ASSEMBLÉES ÉLUES

#### 1. Au niveau local, une situation contrastée

Comme le montrent les deux tableaux ci-après, une amélioration sensible, en termes de mixité, est intervenue, depuis les dernières élections, au niveau des **conseils municipaux** et des **conseils régionaux**.

#### LES FEMMES DANS LES CONSEILS MUNICIPAUX (métropole)

Date de l'élection municipale	Nombre de femmes conseillères municipales	Nombre total de sièges	Pourcentage de femmes conseillères municipales
1947	14.889	477.565	3,1 %
1953	13.832	479.648	2,9 %
1959	11.246	470.487	2,4 %
1965	11.145	470.714	2,4 %
1971	20.684	466.682	4,4 %
1977	38.304	459.743	8,3 %
1983	70.155	501.591	14,0 %
1989	86.549	503.070	17,2 %
1995	107.979	497.208	21,7 %
2001	156.393	474.020	33,0 %

Source : ministère de l'Intérieur, 2001

## PART DES FEMMES ÉLUES DANS LES CONSEILS RÉGIONAUX

	Nombre de candidates	Part des femmes parmi les candidats (en %)	Nombre de femmes élues	Part des femmes parmi les élus (en %)	ratio relatif de succès aux élections
1986	2.883	22,5	156 <sup>(1)</sup>	9,0	0,34
1992	4.075	27,0	206 <sup>(2)</sup>	12,0	0,37
1998	6.333	35,9	467 <sup>(3)(4)</sup>	27,1 <sup>(4)</sup>	0,60

Note : le ratio représente la proportion de femmes élues parmi les candidates rapportée à celle calculée pour les candidats hommes.

<sup>(1)</sup> France métropolitaine (avec la Corse) et les régions d'outre-mer.

<sup>(2)</sup> France métropolitaine (sans les conseillers à l'Assemblée de Corse).

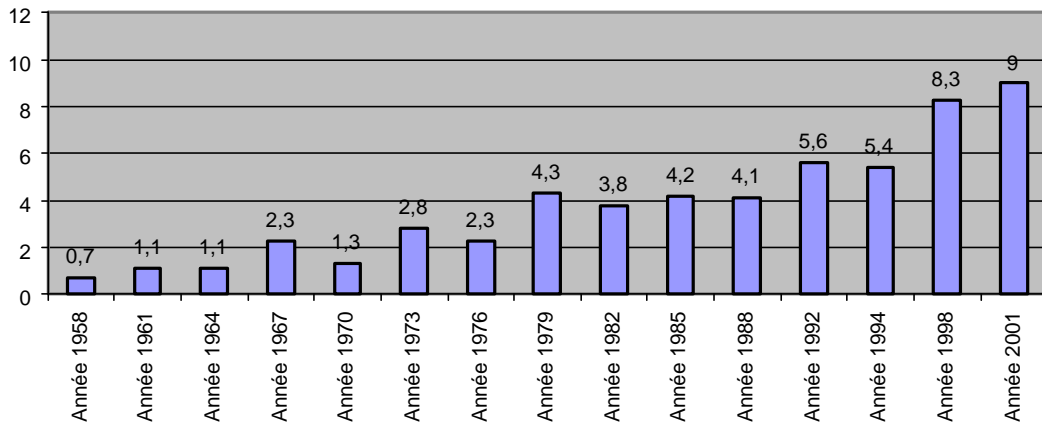
<sup>(3)</sup> France métropolitaine (y compris l'Assemblée de Corse) et régions d'outre-mer.

<sup>(4)</sup> Situation en 2001 : ces statistiques tiennent compte des changements intervenus depuis les élections de 1998.

Source : ministère de l'Intérieur – extrait de INSEE Regards sur la parité, édition 2003.

Le nombre de femmes élues au **conseil général** continue de se situer, en revanche, à un niveau particulièrement bas (au-dessous de 10 %).

## PART DES FEMMES ÉLUES DANS LES CONSEILS GÉNÉRAUX (en %)



Source : ministère de l'Intérieur – extrait de INSEE Regards sur la parité, édition 2003

Cette situation doit sans doute beaucoup au mode de scrutin uninominal majoritaire –jugé beaucoup moins favorable aux femmes que le scrutin de liste– qui régit les élections cantonales.

## **2. Au niveau national, un Parlement français qui demeure à près de 90 % masculin**

Cette difficulté d'accès au scrutin majoritaire, avec des résultats comparables, on la retrouve au niveau des élections législatives : **12,2 % de femmes à l'Assemblée nationale.**

Avec ce chiffre, la France se trouve placée au 65<sup>ème</sup> rang du classement établi sur 183 pays par l'Union interparlementaire<sup>1</sup>. C'est certes un peu mieux que l'Italie, la Grèce ou le Japon, mais beaucoup moins bien que toutes les autres démocraties développées.

Il est, en outre, préoccupant de constater que le pourcentage de femmes parmi les députés, s'il s'est certes accru au fil du temps, n'a évolué que très lentement : 5,3 % en 1981 ; 5,7 % en 1988 ; 6,1 % en 1993, 10,9 % en 1997. Encore cette progression globale a-t-elle été parfois interrompue par des reculs : il y a eu moins de femmes élues à l'Assemblée nationale en 1968 et en 1973 qu'en 1962 et 1967.

La situation du Sénat, à cet égard, n'est pas profondément différente et l'évolution y a été, elle aussi marquée –sauf en 2001– par la lenteur et interrompue par quelques reculs.

<b>Dates des élections sénatoriales</b>	<b>Nombre total de sénateurs</b>	<b>Nombre de femmes sénatrices</b>	<b>Pourcentage</b>
Juin 1947	314 (conseillers de la République)	22	7,0 %
Mai 1949	317	12	3,78 %
Juillet 1952	317	9	2,84 %
Juillet 1954	317	9	2,84 %
Novembre 1956	317	9	2,84 %
Juillet 1958	314	6	1,91 %
Octobre 1960	307	5	1,63 %

---

<sup>1</sup> On trouvera ce classement en annexe.

Dates des élections sénatoriales	Nombre total de sénateurs	Nombre de femmes sénatrices	Pourcentage
Décembre 1962	271	5	1,85 %
Octobre 1964	273	5	1,83 %
Octobre 1966	274	5	1,82 %
Septembre 1968	283	5	1,77 %
Septembre 1971	282	4	1,42 %
Septembre 1974	283	7	2,47 %
Septembre 1977	295	5	1,69 %
Septembre 1980	304	7	2,30 %
Septembre 1983	317	9	2,84 %
Septembre 1986	319	9	2,82 %
Septembre 1989	321	10	3,11 %
Septembre 1992	321	16	4,98 %
Septembre 1995	321	18	5,60 %
Septembre 1998	321	19	5,92 %
Septembre 2001	321	35	10,9 %

L'idée que le cours naturel des choses et le changement des mentalités suffiraient à mettre fin, même à moyen terme, à un déséquilibre aussi marqué entre le nombre des hommes et celui des femmes au Parlement ne paraît donc guère recevable.

Certes, on cite à juste titre le contre-exemple du **Parlement européen**, où la délégation française fait une large place aux femmes (40 %). Mais les enjeux de pouvoirs n'y sont peut-être pas aussi importants et, surtout, les sièges y sont pourvus à la représentation proportionnelle.

#### ***B. DES PROGRÈS RÉCENTS QUI SEMBLent LARGEMENT IMPUTABLES À LA LÉGISLATION SUR LA PARITÉ***

Un débat long et difficile a précédé la révision, en 1999, de l'article 3 de la Constitution, selon laquelle « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ». Une telle révision était indispensable pour que puisse être adoptée une législation sur la parité.

On sait que cette législation, inscrite dans la **loi n° 2000-493 du 6 juin 2000**, comporte deux dispositifs :

- le premier tend à moduler l'aide publique aux partis politiques en fonction de l'écart constaté entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes présentés par chaque parti ou groupement à l'occasion des élections législatives : si cet écart dépasse 2 % du nombre total de candidats ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, le montant des crédits attribués à celui-ci au titre de la première fraction de l'aide publique (celle attribuée en fonction des résultats de chaque formation aux législatives) est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart ;

- le second dispositif rend obligatoire le principe de parité pour les scrutins de liste : il est mis en œuvre de deux façons différentes :

- pour les élections sénatoriales où l'élection se fait à la proportionnelle (départements de 3 sénateurs et plus) et pour les élections des représentants français au Parlement européen, hommes et femmes doivent alterner sur les listes. Il en est de même, depuis la loi n° 2003-327 du 12 avril 2003, pour les élections régionales ;

- pour les élections municipales dans les communes de plus de 3.500 habitants, un nombre égal d'hommes et de femmes doit figurer au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste.

La formule incitative de modulation de l'aide publique en fonction de l'effort de parité des mouvements politiques a démontré, lors des élections législatives de 2002, sa relative inefficacité. Les grands partis, en effet, ont préféré, dans une large mesure, subir les pénalités prévues que présenter le pourcentage de femmes requis.

**L'obligation d'une alternance homme/femme sur les listes, en revanche, a produit d'incontestables résultats dans les deux occasions où elle a trouvé à s'appliquer.**

- **Aux élections municipales des 11 et 18 mars 2001**, la proportion des conseillères municipales élues dans les communes de plus de 3.500 habitants a quasiment doublé, passant de 25,7 % en 1995 à 47,4 %. Un effet d'entraînement s'est même fait sentir dans les communes non soumises à une quelconque obligation juridique de parité, où la proportion de femmes élues est passée de 21 à 30 %.

Au demeurant, cet effet d'entraînement n'a touché que faiblement les fonctions exécutives : le nombre de femmes maires ne s'est accru que dans des proportions modestes, passant de 7,5 % en 1995 à 10,9 %.



● Tout aussi remarquables, bien que ne portant, nécessairement, que sur un tiers de l'effectif de la Haute Assemblée, ont été les résultats des élections sénatoriales du 23 septembre 2001.

Lors du renouvellement de 1992, 5 sièges sur les 102 de la série B avaient échu à des femmes, dont 2 dans le cadre d'un scrutin proportionnel (sur 70 sièges pourvus selon ce régime) et trois dans le cadre d'un scrutin à la proportionnelle (soit 10 % des 32 sièges régis par ce mode de scrutin).

En 2001, le nombre de femmes élues dans la même série fait plus que quadrupler, en passant de 5 à 22.

Sur les 22 élues, 20 le sont au scrutin proportionnel, et on constate que leur part s'accroît avec l'importance du département : elles sont 20 % dans les circonscriptions à 3 sièges de sénateurs, 25 % quand l'élection portait sur 4 sièges, et 35 % dans les départements comptant 5 sièges de sénateurs ou plus.

La règle de l'alternance homme/femme sur les listes a ainsi permis d'opérer un changement majeur.

Le débat philosophique sur la parité, et sur ce que doit être la durée de vie de la législation à laquelle elle a donné naissance, n'est pas clos. Mais la question de son efficacité semble, elle, tranchée.

Comme le soulignait M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, lors de la discussion de la réforme de l'élection régionale : *« pour débloquer une situation qui n'était pas à l'honneur de la France et rééquilibrer la représentation féminine au sein de nos assemblées politiques, il n'y a pas d'autre solution que la parité obligatoire »*.

## II. LA RÉFORME PROPOSÉE ET SES INCIDENCES SUR LES DROITS DES FEMMES

### A. UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE LES MODES DE SCRUTIN, QUI N'EN PRÉSERVE PAS MOINS LA PROGRESSION VERS LA PARITÉ

La proposition de loi portant réforme de l'élection des sénateurs n'intéresse les préoccupations de votre délégation que dans ses articles 5 et 6 qui rétablissent le scrutin majoritaire dans les départements où sont élus 3 sénateurs. L'objectif de cette modification est, conformément à la vocation constitutionnelle du Sénat « *de mieux prendre en compte la spécificité des territoires et de garantir une représentation territoriale équilibrée* ».

Ce changement peut, à première vue, susciter l'inquiétude par rapport à l'objectif d'un meilleur accès des femmes aux mandats électifs. Elever le seuil du recours au scrutin proportionnel – assorti depuis la loi du 6 juin 2000 d'une obligation d'alternance homme/femme sur les listes – n'est-ce-pas, *a priori*, diminuer le nombre de femmes élues ?

Au demeurant, il convient d'intégrer à la réflexion sur cet aspect deux autres données importantes.

En premier lieu, le mode de scrutin actuellement en vigueur – c'est-à-dire la proportionnelle pour les départements comportant 3 sièges de sénateurs ou plus – n'a été utilisé qu'une fois, en 2001, sur la seule série B. Les séries C et A, renouvelées respectivement en 1995 et 1998, l'ont été avec un régime électoral bien différent : le scrutin proportionnel ne s'appliquait qu'à partir de 5 sièges par département et sans obligation de parité sur les listes<sup>1</sup>.

Par ailleurs, il faut évidemment prendre en compte le fait que la réforme prévue par les propositions de loi n° 312 et 313 porte non seulement sur le seuil à partir duquel le scrutin proportionnel s'applique, mais également sur le nombre de sièges attribués à chaque département. Un accroissement significatif – 25 sièges supplémentaires – de l'effectif des sénateurs est proposé, et cet accroissement ne profite, globalement, qu'aux départements relevant, sous l'empire de la législation actuelle comme sous celui de la réforme proposée, de l'élection au scrutin proportionnel.

---

<sup>1</sup> On trouvera en annexe le nombre et le pourcentage des femmes élues au Sénat, selon le nombre de sièges par département, lors des 5 derniers renouvellements.

Alors que le nombre de départements élisant 1 ou 2 sénateurs diminue, ne représentant plus que 91 sièges au lieu de 97 actuellement, celui des sièges des départements ou circonscriptions élisant 4 sénateurs et plus augmente substantiellement, passant de 135 à 180.

Dans la mesure où le nombre de départements élisant 3 sénateurs – qu’il est proposé d’assujettir au scrutin majoritaire– demeure quasiment stable, passant de 26 à 25, **il apparaît que les effets potentiellement négatifs, au regard de la parité, de la nouvelle ligne de partage entre les modes de scrutin, devraient se trouver en partie compensés par l’accroissement de l’effectif du Sénat.**

Trois chiffres mettent cet aspect en évidence.

**Avant les lois du 6 juin et du 6 juillet 2000**, un avantage très net était donné au scrutin majoritaire, qui pourvoyait 211 sièges sur 321, **soit quasiment les deux-tiers des sièges.**

**Avec le régime actuellement en vigueur, ce rapport numérique a été plus qu’inversé**, puisque près de 70 % des sièges (224) sont régis par le scrutin proportionnel.

Comme le montre le tableau ci-après, **la réforme proposée réalise, elle, un partage à peu près égal entre les deux modes de scrutin**, avec d’ailleurs un **léger avantage en faveur de la proportionnelle, appelée à pourvoir 52 % des sièges** (180) contre 48 % (166) pourvus au scrutin majoritaire.

Nombre et répartition des sénateurs selon les propositions de loi n° 312 et 313				
	Départements	Nombre de sénateurs	Augmentation proposée par rapport au nombre actuel	
1 siège	Alpes-de-Haute-Provence	1		
	Alpes(Hautes)	1		
	Ariège	1		
	Belfort (Territoire de)	1		
	Corse-du-Sud	1		
	Corse (Hautes)	1		
	Lozère	1		
	Wallis-et-Futuna (TOM)	1		<u>9 départements</u>
	Saint-Pierre-et-Miquelon (Collec. Territ.)	1		<u>et 9 sièges</u>

2 sièges	Allier	2		
	Ardèche	2		
	Ardennes	2		
	Aube	2		
	Aude	2		
	Aveyron	2		
	Cantal	2		
	Charente	2		
	Cher	2		
	Corrèze	2		
	Creuse	2		
	Dordogne	2		
	Gers	2		
	Indre	2		
	Jura	2		
	Landes	2		
	Loire (Haute)	2		
	Loir-et-Cher	2		
	Lot	2		
	Lot-et-Garonne	2		
	Marne (Haute)	2		
	Mayenne	2		
	Meuse	2		
	Nièvre	2		
	Orne	2		
	Pyrénées (Hautes)	2		
	Pyrénées-Orientales	2		
	Saône (Haute)	2		
	Savoie	2		
	Sèvres (Deux)	2		
	Tarn	2		
	Tarn-et-Garonne	2		
	Vienne	2		
	Vienne (Haute)	2		
Vosges	2			
Yonne	2			
Guyane (DOM)	2	(+1)		
Martinique (DOM)	2	(+1)		
Polynésie française (TOM)	2	(+1)		
Mayotte (Collectivité territoriale)	2	(+1)	<u>41 départements</u>	
Nouvelle-Calédonie (Collect. d'outre-mer)	2	(+1)	<u>et 82 sièges</u>	

<b>3 sièges</b>	Ain	3	(+1)	
	Aisne	3		
	Calvados	3		
	Charente-Maritime	3		
	Côte-d'Or	3		
	Côtes d'Armor	3		
	Doubs	3		
	Drôme	3	(+1)	
	Eure	3		
	Eure-et-Loir	3	(+1)	
	Gard	3		
	Indre-et-Loire	3		
	Loiret	3		
	Manche	3		
	Marne	3		
	Morbihan	3		
	Puy-de-Dôme	3		
	Pyrénées-Atlantiques	3		
	Saône-et-Loire	3		
	Sarthe	3		
	Savoie (Haute)	3		
	Somme	3		
	Vaucluse	3	(+1)	
Vendée	3		<u>25 départements</u>	
Guadeloupe (DOM)	3	(+1)	<u>et 75 sièges</u>	

<b>4 sièges</b>	Finistère	4		
	Hérault	4	(+1)	
	Ille-et-Vilaine	4		
	Loire	4		
	Maine-et-Loire	4	(+1)	
	Meurthe-et-Moselle	4		
	Oise	4	(+1)	
	Rhin (Haut)	4	(+1)	
	Var	4	(+1)	<u>10 départements</u>
	Réunion (DOM)	4	(+1)	<u>et 40 sièges</u>

<b>5 sièges</b>	Alpes-Maritimes	5	(+1)	
	Essonne	5		
	Garonne (Haute)	5	(+1)	
	Isère	5	(+1)	
	Loire-Atlantique	5		
	Moselle	5		
	Rhin (Bas)	5	(+1)	<u>8 départements</u>
	Val-d'Oise	5	(+1)	<u>et 40 sièges</u>

6 sièges	Gironde	6	(+1)	
	Seine-et-Marne	6	(+2)	
	Seine-Maritime	6		
	Seine-Saint-Denis	6		
	Val-de-Marne	6		<u>6 départements</u>
	Yvelines	6	(+1)	<u>et 36 sièges</u>

7 sièges	Hauts-de-Seine	7		
	Pas-de-Calais	7		<u>3 départements</u>
	Rhône	7		<u>et 21 sièges</u>

8 sièges	Bouches-du-Rhône	8	(+1)	<u>1 département</u>
				<u>et 8 sièges</u>

11 sièges	Nord	11		<u>1 département</u>
				<u>et 11 sièges</u>

12 sièges	Paris	12		
	Français établis hors de France	12		<u>24 sièges</u>

**Soit un total de 346 sièges**

On peut déduire de la combinaison de ces données :

- que les départements comptant 3 sénateurs de l'actuelle série B – qui avaient élu 6 femmes en 2001 contre 1 seule en 1992– enverront sans doute, proportionnellement, moins de femmes à la Haute Assemblée qu'en 2001 ; encore qu'il faille se garder de toute approche mécaniste des questions électorales, et prendre en considération l'« effet sortant » dont bénéficieront les femmes précédemment élues ;

- mais que les départements ou circonscriptions comptant 3 sénateurs des séries C et A devraient élire plus de femmes au Sénat qu'ils ne l'ont fait en 1995 et 1998, même si l'on peut parler de perte potentielle par rapport aux résultats qu'aurait vraisemblablement donnés l'application de la législation instituée en 2000.

**L'exemple de la série C**, renouvelable en 2004 avec un supplément de 10 sièges par rapport à 1995, permet le constat suivant.

En 1995, cette série, renouvelée avant les lois sur la parité, avait pourvu 59 sièges au scrutin majoritaire (ceux des départements comptant de 1

à 4 sénateurs, à l'exception du Val-d'Oise) et 58 à la représentation proportionnelle (le Val-d'Oise et les départements comptant 5 sénateurs et plus).

En 2004, la série C élira 44 sièges (soit 15 de moins qu'auparavant) au scrutin majoritaire et 83 sièges à la représentation proportionnelle, soit 25 de plus.

La perspective d'un net progrès, quant à la mixité de la Haute Assemblée, paraît donc préservée.

Une remarque analogue peut être faite **pour la série A, renouvelable en 2007**.

En 1998, cette série, moins fournie en circonscriptions de 5 sénateurs et plus, avait élu 90 sénateurs au scrutin majoritaire et 12 seulement à la représentation proportionnelle. En 2007, le rapport entre les deux modes de scrutin sera, lui aussi, nettement modifié en faveur de la représentation proportionnelle : 40 sièges, au lieu de 12 en 1998, seront régis par ce mode de scrutin, alors que le nombre de sièges pourvus au scrutin majoritaire passera de 90 à 72.

#### ***B. UNE NÉCESSITÉ ACCRUE : RENDRE EFFECTIVE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES FACE AU SCRUTIN MAJORITAIRE***

L'objectif de parité est un élément essentiel à prendre en compte pour le choix d'un mode de scrutin, mais non le seul. D'autres impératifs, en particulier un souci de proximité entre l'électeur et l'élu, doivent intervenir dans ce choix.

C'est ici qu'en France, le bât blesse : notre pays, comme le montrent les chiffres donnés dans la première partie du présent rapport, se caractérise par une sorte d'incompatibilité de fait entre le scrutin majoritaire et la parité. Certes, cette incompatibilité n'est heureusement pas absolue, et des femmes parviennent tout de même à surmonter l'obstacle de ce scrutin. Mais elles sont peu nombreuses.

Le législateur a tenté d'agir sur cette situation en modulant une fraction de l'aide publique versée aux partis politiques en fonction de l'écart constaté entre le nombre d'hommes et de femmes parmi les candidats aux élections législatives présentés par chaque formation ou mouvement.

Cette réforme n'a pas produit, loin s'en faut, les résultats espérés. Si les petites formations politiques ont, le plus souvent, respecté la parité entre leurs candidats, les grands partis –dont sont issus la plupart des élus– ont trop

souvent choisi de s'exposer à une pénalisation financière plutôt que de « jouer le jeu » de la parité.

Il faut donc réfléchir aux moyens à mettre en cause pour promouvoir une réelle égalité des chances des hommes et des femmes face à un mode de scrutin qui, par définition, ne permet pas la solution –simple et efficace– de l'alternance homme/femme sur les listes.

Une première piste réside dans une refonte du système précité de modulation des aides.

Une autre solution consisterait à envisager, dans les scrutins majoritaires uninominaux, une obligation pour le candidat titulaire de faire choix d'un suppléant de sexe opposé. Votre rapporteur est, à titre personnel, favorable à une telle formule, y compris pour le scrutin cantonal qui ne comporte pas, actuellement de suppléance.

Au demeurant, il apparaît avant tout nécessaire que les partis, conformément à la mission qui leur est confiée par l'article 4 de la Constitution et leurs comités d'investiture s'impliquent de façon plus dynamique dans une démarche de développement de la parité. La présence croissante –malgré tout– de femmes parmi les élus et responsables politiques est un élément de nature à rendre plus vraisemblable que par le passé une telle évolution.



## **RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION**

**1.- La délégation a examiné les dispositions de la proposition de loi portant réforme de l'élection des sénateurs qui modifient les articles L. 294 et L. 295 du code électoral et rétablissent le scrutin majoritaire dans les départements où sont élus trois sénateurs.**

**2.- Elle constate qu'eu égard, notamment, à l'évolution du nombre et de la répartition des sièges entre les départements également prévue par ce texte et par la proposition de loi organique déposée conjointement, le rééquilibrage ainsi opéré entre les deux modes de scrutin régissant l'élection sénatoriale préserve l'exigence d'une plus grande parité au sein de la Haute Assemblée. Elle observe, par ailleurs, que le raccourcissement de la durée du mandat, facteur de renouvellement, va aussi dans ce sens.**

**3.- Rappelant avec force son attachement au principe posé par l'article 3, alinéa 5, de la Constitution, elle juge, à cet égard, indispensable de rendre plus effective l'égalité des chances entre les hommes et les femmes face au scrutin majoritaire. Elle invite l'ensemble des formations politiques, qui ont en la matière une responsabilité primordiale, à s'impliquer plus résolument dans cette démarche.**

## EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

*La délégation a examiné, le mardi 3 juin 2003 le **rapport d'information de Mme Gisèle Gautier** sur la proposition de loi n° 313 (2002-2003) de MM. Poncelet, de Rohan, Mercier, de Raincourt, de Villepin, Hoeffel et plusieurs de leurs collègues, portant réforme de l'élection des sénateurs, à la suite de la saisine de la délégation par la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale.*

*Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.*

***M. Gérard Cornu**, après avoir rappelé que la délégation devait, en effet, veiller à la conformité de la proposition de loi au principe de parité, a tout d'abord souligné que l'abaissement de la durée du mandat pouvait être un facteur très positif d'amélioration de la parité, et proposé que ceci soit mentionné ; il a ensuite fait observer que les effets du mode de scrutin proportionnel appliqué en 2001 aux départements élisant 3 sénateurs avait finalement pu se révéler néfaste pour les femmes dans un certain nombre de cas. Il a noté que la règle de l'alternance des candidats de chaque sexe sur les listes était préservée et a enfin indiqué que l'effet de l'augmentation du nombre de sénateurs requise par la jurisprudence du Conseil constitutionnel était favorable à l'émergence des femmes.*

***Mme Danièle Pourtaud**, après avoir souligné l'habileté du raisonnement développé par le rapporteur, a relevé que la loi organique abaissait à six ans la durée du mandat sans évoquer la question du cumul des mandats. Elle a ensuite fait valoir que le scrutin proportionnel assorti d'une obligation d'alternance homme/femme sur les listes était le plus favorable à la parité.*

*Observant que l'augmentation du nombre de sénateurs prévue par la proposition de loi organique devrait normalement s'imputer sur l'ensemble des départements élus à la proportionnelle, elle a rappelé que la loi ordinaire supprimait dans tous les départements élisant 3 sénateurs le progrès introduit par la loi du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs.*

*Elle a fortement souligné que l'abaissement du seuil d'application du scrutin proportionnel était défavorable à la parité et a estimé que, de ce point de vue, la proposition de loi ordinaire ne respectait pas le principe constitutionnel de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.*

*Elle a également estimé surprenant que l'on puisse se prévaloir du détournement ou du contournement d'une disposition législative par les partis politiques pour la supprimer.*

*Elle a enfin manifesté l'opposition du groupe socialiste à l'adoption du rapport.*

**M. Gérard Cornu** a fait observer que chacun avait le droit de se présenter en constituant sa propre liste.

**Mme Gisèle Gautier, présidente, rapporteur,** a rappelé que le mode de scrutin défini par la loi du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs n'avait connu d'application qu'une seule fois, en 2001.

**Mme Paulette Brisepierre,** après avoir souligné que rien n'empêchait une femme de conduire une liste, a estimé que la législation sur la parité constituait un « coup d'envoi » pour plus de mixité et que cette impulsion initiale devait être relayée par le dynamisme des femmes dans la vie publique.

**Mme Gisèle Gautier, rapporteur,** a insisté sur la nécessité d'une mobilisation des femmes dans la vie politique.

**Mme Odette Terrade,** après avoir observé que l'augmentation du nombre de sièges et la réduction de la durée du mandat pouvaient constituer des facteurs favorables à la parité, n'en a pas moins estimé que l'élection des sénateurs à la proportionnelle était le mode de scrutin qui permettait d'élire le plus de femmes et que la proposition de réforme constituait, à l'évidence, un recul sur ce point.

**Mme Danièle Pourtaud** a réaffirmé que la réforme proposée constituait un retour en arrière et a estimé nécessaire de prendre en compte l'aspiration des électeurs à une augmentation de la participation des femmes dans la vie politique.

**Mme Paulette Brisepierre** a fait observer que cette aspiration de la société à plus de parité devrait normalement se manifester par un courant de sympathie conduisant les électeurs à voter pour des femmes.

**Mme Gisèle Gautier, rapporteur,** a indiqué que les deux propositions de loi –organique et ordinaire– participaient d'une logique d'ensemble.

**Mme Danièle Pourtaud,** contestant cette affirmation, a considéré que l'augmentation du nombre de sénateurs résultait d'une obligation imposée par le Conseil constitutionnel.

Insistant sur le principe de la liberté de présentation des candidatures, **M. Marcel-Pierre Cléach** a estimé que le scrutin de liste proportionnel correspondait à une présentation des candidats par les partis alors que le scrutin majoritaire peut favoriser, indépendamment des partis, l'émergence de « nouveaux talents », conformément à l'esprit de l'institution sénatoriale.

**Mme Danièle Pourtaud** a souligné que le « vivier » des sénateurs était en grande partie constitué par les conseils généraux et que ces assemblées ne comportaient que 9 % de femmes en moyenne.

Puis la délégation a adopté à huit voix contre quatre –celles des représentants du groupe socialiste et du groupe communiste républicain et citoyen– les propositions de recommandations du rapporteur.

*Elle a ainsi constaté qu'eu égard, notamment, à l'évolution du nombre et de la répartition des sièges entre les départements prévue par la proposition de loi ordinaire portant réforme de l'élection des sénateurs et par la proposition de loi organique déposée conjointement, le rééquilibrage opéré entre les deux modes de scrutin, majoritaire et proportionnel, régissant l'élection sénatoriale préservait l'exigence d'une plus grande parité au sein de la Haute Assemblée. Elle a observé, par ailleurs, que le raccourcissement de la durée du mandat, facteur de renouvellement, allait aussi dans ce sens.*

*Rappelant avec force son attachement au principe posé par l'article 3, alinéa 5, de la Constitution, la délégation a jugé, à cet égard, indispensable de rendre plus effective l'égalité des chances entre les hommes et les femmes face au scrutin majoritaire. Elle a invité l'ensemble des formations politiques, qui ont en la matière une responsabilité primordiale, à s'impliquer plus résolument dans cette démarche.*

## **ANNEXES**

**ANNEXE n° 1**

**Lettre de saisine de la commission des Lois constitutionnelles,  
de Législation, du Suffrage universel, du Règlement  
et d'Administration générale**



**Madame Gisèle GAUTIER**

**Présidente de la délégation  
parlementaire aux droits  
des femmes et à l'égalité  
des chances entre les  
hommes et les femmes**  
Palais du Luxembourg  
75006 PARIS

COMMISSION  
DES  
LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LÉGISLATION,  
DU SUFFRAGE UNIVERSEL,  
DU RÈGLEMENT ET  
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Paris, le 27 mai 2003

**C0154**

**Madame la Présidente,**

En réponse à votre demande de saisine pour avis du 26 mai 2003, je tenais à vous informer que, au cours de sa réunion du mardi 27 mai 2003, la commission des Lois a décidé de saisir la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de la proposition de loi n° 313 (2002-2003) de M. Christian Poncelet et de plusieurs de ses collègues portant réforme de l'élection des sénateurs.

Conformément aux dispositions du paragraphe III de l'article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sans préjudice des compétences de la commission des Lois saisie au fond de cette proposition de loi, la commission souhaiterait recueillir votre avis sur les conséquences de cette proposition de loi sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Je vous indique que cette proposition de loi devrait être examinée, sur le rapport de M. Jacques Larché, le mercredi 4 juin par la commission des Lois et devrait être inscrite à l'ordre du jour de la séance publique du jeudi 12 juin.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

**René GARREC**

---

*LE PRÉSIDENT*

**ANNEXE n° 2**

**Nombre et pourcentage d'hommes et femmes élus au Sénat,  
selon le nombre de sièges par département,  
lors des 5 derniers renouvellements**



### Renouvellement sénatorial de 1989 (série A)

1 sénateur		
Département	hommes	femmes
Alpes de Haute-Provence	1	
Ariège	1	
Alpes (Hautes)	1	
Corse du Sud	1	
Corse Haute	1	
Territoire de Belfort	1	
Guyane	1	
Polynésie française	1	
Wallis-et-Futuna	1	
Soit : Hommes = 9 (100 %)		

2 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Ain	2	
Allier	2	
Ardèche	2	
Ardennes	2	
Aube	2	
Aude	2	
Aveyron	2	
Cantal	2	
Charente	2	
Cher	2	
Corrèze	2	
Creuse	2	
Dordogne	2	
Drôme	2	
Eure-et-Loir	2	
Gers	2	
Indre	2	
Soit : Hommes = 34 (100 %)		

3 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Aisne	3	
Calvados	3	
Charentes-Maritimes	3	
Côte-d'Or	3	
Côtes-d'Armor	3	
Doubs	3	
Eure	3	
Gard	3	
Hérault	3	
Soit : Hommes = 27 (100 %)		

4 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Alpes Maritimes	4	
Finistère	4	
Garonne (Haute)	3	1
Ille-et-Vilaine	4	
Hors de France	3	1
Soit : Hommes = 18 (90 %) ; Femmes = 2 (10 %)		

5 sénateurs et plus		
Département	hommes	femmes
Bouches-du-Rhône	7	
Gironde	5	
Soit : Hommes = 12 (100 %)		

### Renouvellement sénatorial de 1992 (série B)

1 sénateur		
Département	hommes	femmes
Lozère	1	
Nouvelle-Calédonie	1	
Soit : Hommes = 2 (100 %)		

2 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Jura	2	
Landes	2	
Loir-et-Cher	2	
Loire (Haute)	2	
Lot	2	
Lot-et-Garonne	2	
Marne (Haute)	2	
Mayenne	2	
Meuse	2	
Nièvre	2	
Orne	2	
Pyrénées (Hautes)	1	1
Pyrénées-Orientales	2	
Soit : Hommes = 25 (96,15 %) ; Femmes = 1 (3,85 %)		

3 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Indre-et-Loire	3	
Loiret	3	
Maine-et-Loire	3	
Manche	2	1
Marne	3	
Morbihan	3	
Oise	3	
Puy-de-Dôme	3	
Pyrénées-Atlantiques	3	
La Réunion	3	
Soit : Hommes = 29 (96,67 %) ; Femmes = 1 (3,33 %)		

4 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Isère	4	
Loire	4	
Meurthe-et-Moselle	4	
Hors de France	3	1
Soit : Hommes = 15 (93,75 %) ; Femmes = 1 (6,25 %)		

5 sénateurs et plus		
Département	hommes	femmes
Loire-Atlantique	4	1
Moselle	5	
Nord	10	1
Pas-de-Calais	7	
Soit : Hommes = 26 (92,86 %) ; Femmes = 2 (7,14 %)		

### Renouvellement sénatorial de 1995 (série C)

1 sénateur		
Département	hommes	femmes
Mayotte	1	
Saint-Pierre-et-Miquelon	1	
Soit : Hommes = 2 (100 %)		

2 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Saône (Haute)	2	
Savoie	2	
Sèvres (Deux)	2	
Tarn	2	
Tarn-et-Garonne	2	
Vaucluse	2	
Vienne	2	
Vienne (Haute)	2	
Vosges	2	
Yonne	2	
Guadeloupe	1	1
Martinique	2	
Soit : 23 (95,83 %) ; Femmes = 1 (4,17 %)		

3 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Rhin (Haut)	3	
Saône-et-Loire	3	
Sarthe	3	
Savoie (Haute)	3	
Somme	3	
Var	3	
Vendée	3	
Soit : Hommes = 21 (100 %)		

4 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Rhin (Bas)	4	
Seine-et-Marne	4	
Val-d'Oise	2	2
Hors de France	4	
Soit : Hommes = 14 (87,5 %) ; Femmes = 2 (12,5 %)		

5 sénateurs et plus		
Département	hommes	femmes
Rhône	7	
Seine-Maritime	5	1
Seine-Saint-Denis	5	1
Val-de-Marne	5	1
Yvelines	5	
Essonne	5	
Hauts-de-Seine	6	1
Paris	10	2
Soit : Hommes = 48 (88,89 %) ; Femmes = 6 (11,11 %)		

### Renouvellement sénatorial de 1998 (série A)

1 sénateur		
Département	hommes	femmes
Alpes de Hautes-Provence	1	
Alpes (Hautes)	1	
Ariège	1	
Corse du Sud	1	
Corse (Haute)	1	
Territoire de Belfort	1	
Guyane	1	
Polynésie française	1	
Wallis-et-Futuna	1	
Soit : Hommes = 9 (100 %)		

2 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Ain	2	
Allier	2	
Ardèche	2	
Ardennes	2	
Aube	2	
Aude	2	
Aveyron	2	
Cantal	2	
Charente	2	
Cher	2	
Corrèze	2	
Creuse	2	
Dordogne	2	
Drôme	2	
Eure-et-Loir	2	
Gers	2	
Indre	2	
Soit : Hommes = 34 (100 %)		

3 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Aisne	3	
Calvados	3	
Charentes-Maritimes	3	
Côte-d'Or	3	
Côtes-d'Armor	3	
Doubs	3	
Eure	3	
Gard	3	
Hérault	3	
Soit : Hommes = 27 (100 %)		

4 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Alpes-Maritimes	4	
Finistère	3	1
Garonne (Haute)	3	1
Ille-et-Vilaine	4	
Hors de France	3	1
Soit : Hommes = 17 (85 %) ; Femmes = 3 (15 %)		

5 sénateurs et plus		
Département	hommes	femmes
Bouches-du-Rhône	7	
Gironde	5	
Soit Hommes = 12 (100 %)		

### Renouvellement sénatorial de 2001 (série B)

1 sénateur		
Département	hommes	femmes
Lozère	1	
Nouvelle-Calédonie	1	
Soit : 2 hommes (100 %)		

2 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Jura	2	
Landes	2	
Loir-et-Cher	1	1
Loire (Haute)	2	
Lot	2	
Lot-et-Garonne	2	
Marne (Haute)	2	
Mayenne	2	
Meuse	2	
Nièvre	2	
Orne	2	
Pyrénées (Hautes)	1	1
Pyrénées-Orientales	2	
Soit : 24 hommes (92,31 %) et 2 femmes (7,69 %)		

3 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Indre-et-Loire	2	1
Loiret	2	1
Maine-et-Loire	3	
Manche	3	
Marne	2	1
Morbihan	2	1
Oise	3	
Puy-de-Dôme	2	1
Pyrénées-Atlantiques	3	
La Réunion	2	1
Soit : 24 hommes (80 %) et 6 femmes (20 %)		

4 sénateurs		
Département	hommes	femmes
Isère	3	1
Loire	3	1
Meurthe-et-Moselle	3	1
Hors de France	3	1
Soit : 12 hommes (75 %) et 4 femmes (25 %)		

5 sénateurs et plus		
Département	hommes	femmes
Loire-Atlantique	3	2
Moselle	4	1
Nord	6	5
Pas-de-Calais	5	2
Soit : 18 hommes (64,29 %) et 10 femmes (35,71 %)		