

« 20 ans après la loi sur la parité, un bilan nuancé »

Catherine Achin, Professeure de Science politique à l'université Paris-Dauphine PSL, chercheuse à l'IRISSO (UMR CNRS INRAE 7170-142)

Sandrine Lévêque, Professeure de Science politique à Sciences Po Lille, chercheuse au CERAPS (UMR CNRS 8026)

La première loi sur la parité a été votée le 6 juin 2000. Après deux décennies et l'expérience de quatre scrutins municipaux, quel bilan tirer de la mise en œuvre de la parité au niveau local? En 2020, la féminisation des instances municipales s'avère ambivalente. Si la parité est loin d'être advenue, notamment à la tête des exécutifs, les conditions semblent aujourd'hui réunies pour que des femmes s'installent durablement dans l'espace politique local.

Voilà vingt ans que la loi du 6 juin 2000 sur l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a été votée. Régulièrement renforcée depuis, la loi sur la parité s'est appliquée au printemps 2020 pour la quatrième fois aux élections municipales, où elle est apparue presque banalisée voire normalisée, comme l'attestent l'intériorisation de cette contrainte par ceux qui composent les listes et l'importante couverture médiatique des femmes candidates dans de grandes villes... Trois femmes s'affrontaient à Paris sur les listes favorites. A Nantes - sur neuf candidat.es, six étaient des femmes dont la maire sortante -, à Strasbourg - moitié des têtes de listes-, à Rennes ou encore à Marseille, ce sont des femmes candidates qui ont animé la campagne et qui ont souvent été élues, créant parfois la surprise, comme à Besançon, Poitiers ou Strasbourg. Quel bilan peut-on alors dresser à l'issue de cet acte IV de la parité ? Le pouvoir local est-il désormais partagé entre les sexes, l'égalité conquise, et la parité une histoire achevée ? Nous reviendrons d'abord sur les étapes préalables de la mise en œuvre des lois sur la parité, avant de proposer une analyse nuancée des résultats des élections municipales de 2020 : si la féminisation du pouvoir local progresse, de solides verrous persistent, liés au fonctionnement du champ politique comme à l'ordre du genre. La visibilité de certaines femmes élues maire en 2020 nous éclaire toutefois sur les mécanismes d'entrée des femmes en politique ainsi que sur les conditions de leur "réussite".

20 ans de progression continue et contenue

De nombreuses enquêtes menées au niveau local depuis 2001¹ permettent de rappeler les mécanismes et les effets de la mise en place de la parité.

La sidération puis l'enchantement initial

En mars 2001, les prétendants au poste de maire des villes de plus de 3500 habitants se trouvaient confrontés pour la première fois à ce qu'ils ressentaient alors comme une contrainte inédite : celle de déposer des listes paritaires, c'est-à-dire composées d'autant de femmes que d'hommes. La parité devait être respectée par tranche de six candidats, ce qui permettait néanmoins différentes combinaisons. À l'issue de cet acte I de la parité, la part des femmes dans les conseils municipaux est passée de 21,7% à 33%, et à 10,8% à la tête des mairies contre 7,5% auparavant. Si en 2001, les faiseurs de liste ont d'abord craint de ne pas trouver suffisamment de femmes compétentes, ils ont rapidement fait de cette contrainte un instrument politique. Comme cela avait été le cas lors des débats parlementaires, l'argument du renouvellement du jeu politique par sa féminisation a été largement mobilisé par les candidats lors des premières élections paritaires de l'histoire de France. La présence des femmes devait permettre un réenchantement de la vie politique et contribuer au rapprochement des élus et des citoyennes et citoyens à l'heure d'une « crise » de la démocratie représentative. Conformément à une vision différentialiste des sexes prêtant aux femmes des vertus singulières, ces dernières étaient alors censées réconcilier les Français et leurs édiles. Le terrain municipal semblait tout particulièrement adapté à cette « modernisation » de la vie politique par la féminisation. La proximité, la concrétude des enjeux, la moindre compétition allaient conduire à « faire de la politique autrement » grâce à de nouvelles élues. Les têtes de liste (à plus de 80% des hommes) ne se sont d'ailleurs pas trompées et ont promu pour ces premières élections des femmes plus jeunes, souvent inexpérimentées, incarnant ce renouvellement. Ces « profemmes » (profanes et femmes) ne permettaient pas seulement de rajeunir et dynamiser un personnel politique en mal de représentativité, mais aussi dans une vision plus instrumentale, d'écarter du jeu politique des femmes militantes aguerries aux règles du jeu politique (et quelques hommes devenus encombrants), autorisant ainsi le renforcement du leadership des barons locaux sur leur équipe. Même si beaucoup de femmes entrées avec cette première vague de la parité n'ont pas vu leur mandat renouvelé, l'irruption de la parité sur la scène politique en 2001 a ouvert une forme de parenthèse enchantée, rendant possible, le temps d'une élection, la mise à l'agenda d'enjeux égalitaires. Dans de nombreuses villes en 2001, des questions liées au genre ou à l'égalité des sexes ont ainsi été mises en avant, tandis que les candidates faisaient de leur identité féminine une ressource politique.

Extension des contraintes paritaires et progression de la part des élues

La loi du 31 janvier 2007 renforce la contrainte paritaire. Les listes dites *chabadabada* (en référence au fameux film de Claude Lelouch, *Un homme, une femme*) sont désormais

1 Voir par exemple : Catherine Achin, Lucie Bargel, Delphine Dulong *et alii*, *Sexes genre et politique*, Paris, Economica, 2007 ; Laure Bereni, *La bataille de la parité. Mobilisations pour la féminisation du pouvoir*, Paris, Economica, 2015 ; Maud Navarre, *Devenir élue. Genre et carrière politique*, Rennes, PUR, 2015 ; HCEfh, *Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local ? Etat des lieux de la parité aux niveaux communal, intercommunal, départemental et régional*, Rapport n°2017-01-27-PAR-026 publié le 02 février 2017, en ligne.

obligatoires pour les scrutins municipaux et régionaux, tout comme la composition paritaire des exécutifs. Le 17 mai 2013, la loi supprime la règle du vote préférentiel et du panachage dans les communes de plus de 1000 habitant.es et impose donc dans ces communes un scrutin de liste qui respecte l’alternance stricte entre les sexes. Par répercussion, les assemblées intercommunales se féminisent, même si les exécutifs ne sont pas soumis à cette règle. Ce renforcement des normes paritaires, étendu d’ailleurs à toutes les élections, a fait l’objet d’un relatif consensus politique. Alors que les débats précédant le processus constitutionnel et législatif avaient été nourris et clivants, la parité en politique n’a pas (ou peu) eu d’opposant.es et a même entraîné l’extension de ce principe et de l’application de quotas à d’autres domaines de la vie sociale : l’économie avec la loi sur la féminisation des conseils d’administration des grandes entreprises en 2011 (20 puis 40%), ou encore la fonction publique avec la loi Sauvadet de 2012 (40% de nominations aux emplois d’encadrement et dans les conseils d’administration, de surveillance, ou jurys de recrutement).

Ce renforcement a provoqué une indéniable progression du nombre de femmes dans les instances municipales : en 2014, la part des femmes atteignait 40,3% dans l’ensemble des conseils municipaux et celle des femmes maires était de 16,5%. Cette progression au niveau municipal s’inscrit dans un mouvement plus large de féminisation du champ politique français. Aujourd’hui, toutes les assemblées élues au scrutin de liste (conseils régionaux, délégation au Parlement européen) ou au scrutin binominal (départements) sont paritaires tandis que la part des femmes a progressé au Parlement pour atteindre 39% à l’Assemblée nationale, accompagnant le triplement des sanctions financières s’appliquant aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures et la réforme du cumul des mandats. Le gouvernement, non concerné par la loi, se trouve désormais composé d’autant de femmes que d’hommes, témoignant de la force de la norme paritaire et des rétributions positives escomptées à travers sa mise en scène.

La parité en 2020

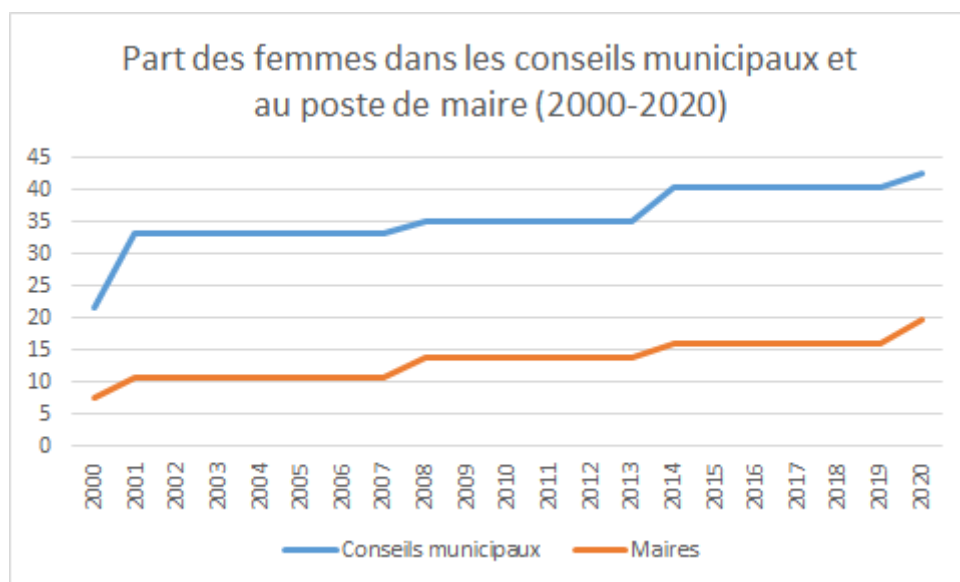
Une campagne favorable aux enjeux d’égalité

Au-delà de la présence médiatique des femmes candidates dans les plus grandes villes de France, dans un contexte post #metoo favorable à l’émergence de questions sexuées et sexuelles et de manifestations féministes massives autour du 8 mars 2020, on a vu (ré)-apparaître des enjeux liés à l’égalité durant la campagne. De ce point de vue, les programmes se trouvent clivés autour d’un axe gauche/droite revivifié. À Paris par exemple, les listes de gauche ont toutes fait une place importante à ces enjeux. Danielle Simonnet pour la France Insoumise proposait, parmi ses dix priorités, de construire le “Paris de l’égalité entre les femmes et les hommes”. Anne Hidalgo a intégré dans sa campagne des groupes de soutien féministe (Fortes) et LGBT+ (Fiertés en commun) chargés de faire émerger et de porter de nouveaux combats (lutte contre les discriminations, contre la précarité menstruelle etc.). David Belliard pour EELV proposait lui aussi d’améliorer l’égalité femmes-hommes, en luttant contre les violences faites aux femmes et en agissant pour rendre plus inclusif l’espace public. Du côté de Rachida Dati et d’Agnès Buzyn en revanche, ces questions n’apparaissent pas parmi les priorités, dominées par les enjeux de sécurité et de propreté. Ailleurs, les questions de l’accès des femmes à l’espace public, du harcèlement de rue ou dans les transports, des violences faites aux femmes ont été bien présentes dans les programmes des candidats et des candidates. La cause des femmes s’inscrit ainsi progressivement sur l’agenda municipal. Le caractère désormais incontournable de ces enjeux de campagne, en

particulier pour les partis de gauche, s'accompagne en 2020 d'une légère progression de la part des femmes dans les instances politiques locales.

Une progression quantitative légère et continue

La part des femmes dans l'ensemble des conseils municipaux atteint 42,4% en 2020 (216846 femmes élues sur 511675 conseillers municipaux)² contre 40,3% en 2014. En ce qui concerne le fauteuil de maire, la progression de la part des femmes têtes de liste (23% dans l'ensemble des communes contre 17% en 2014 - et 21% pour les communes de plus de 1000 habitant.es), se reflète de manière atténuée au sommet de l'exécutif local. Sur les 34767 communes françaises, 6893 ont désormais une femme maire, soit 19,8%³ et une augmentation de 3,8 points par rapport à 2014. On assiste ainsi depuis 2001 à une progression par paliers de la féminisation du pouvoir municipal, régulière mais toujours contenue, puisque plus de 80% des mairies sont dirigées par des hommes. La mise en garde du Haut conseil à l'égalité qui interpellait les associations d'élus au mois de juin 2020 sur "l'occasion manquée"⁴ de renforcer la présence des femmes dans les exécutifs peut être encore entendue.



De fait, le « troisième tour » des municipales, celui consistant à composer les exécutifs des intercommunalités, révèle la même légère progression avec une moyenne de 11% de femmes présidentes d'EPCI (contre 8,3% en 2014). Ce faible taux de féminisation est toutefois contrasté selon l'échelle des intercommunalités : il est de 11,6% dans les communautés de communes (contre 7% auparavant), de 21,4 % dans les 14 communautés urbaines, de 18,2 % dans les métropoles, et de seulement 7,7 % dans les communautés d'agglomération⁵. Longtemps considérées comme des bastions masculins, les intercommunalités s'ouvrent ainsi

2 Données extraites des fichiers du ministère de l'intérieur.

3 Idem.

4 https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/vigilance_egalite_8_parite_politique_le_monde_demain_18_juin_2020.pdf

5 Données de l'Assemblée des Communautés de France, en ligne sur son site, « Exécutifs intercommunaux, des données cartographiées », 24/07/2020.

lentement aux femmes, même si la division du travail politique au sein de ces instances maintient une prédominance masculine.

La féminisation des conseils et des exécutifs municipaux est également différenciée selon la taille des villes et s'avère plutôt paradoxale. La parité parfaite est aujourd'hui atteinte dans les 10 plus grandes villes françaises qui sont désormais dirigées par 5 hommes et 5 femmes. Avec la "prise" de Marseille et de Strasbourg par des femmes, les observateurs de la vie politique ont ainsi souvent conclu à la victoire éclatante de l'égalité entre les sexes. Pourtant, 71% des villes de plus de 100 000 habitants, 77% des préfectures et 85% des sous-préfectures restent dirigées par des hommes.

L'augmentation de la part des femmes diffère donc selon les échelons du pouvoir local, plus rapide dans les conseils municipaux de plus de 1000 habitants que dans les exécutifs, plus nette dans les très grandes villes que dans les autres, plus rapide au niveau municipal qu'au niveau intercommunal. La place cruciale prise par les instances communautaires dans le gouvernement politique local révèle la persistance de mécanismes de division genrée du pouvoir : si les femmes accèdent désormais à la direction des grandes villes, les rênes des intercommunalités restent largement aux mains des sortants (60% ont été reconduits en 2020)⁶ et donc souvent des hommes.

Des obstacles durables et des signes encourageants

Un bouleversement limité

Au-delà de cette féminisation régulière des assemblées locales, les effets des lois sur la parité s'avèrent limités. D'abord, l'entrée massive des femmes dans les arènes municipales n'a pas bouleversé fondamentalement la sélection sociale et ethno-raciale du personnel politique, même si les élues sont plus souvent issues des catégories professionnelles intermédiaires et employées fortement féminisées à l'échelle de la société, et si elles ont été un peu plus souvent que les hommes choisies pour incarner la « diversité ». Ensuite, rien ne garantit que des assemblées paritaires mettent en œuvre des politiques égalitaires. Comme le recommandait le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) en mars 2020⁷, défendre un cadrage féministe de la parité suppose de veiller aux conditions de travail et au partage des tâches dans les collectivités, mais aussi de mettre en œuvre des politiques ambitieuses dans leur champ de compétence (contre les violences faites aux femmes, pour l'accès à la santé et aux centres de planification familiale, pour l'éducation à l'égalité etc.). Enfin, on l'a souligné, les élues ont toujours des difficultés à briser le plafond de verre, dans les intercommunalités comme dans les petites villes, et à traverser les parois de verre séparant les délégations. La division sexuée du travail politique reste la norme et réserve préférentiellement certaines délégations aux hommes (finances, urbanisme, sécurité) et d'autres aux femmes (affaires scolaires, famille, affaires sociales). Cette répartition hiérarchisée et ségréguée du travail politique reflète les normes sexuées intériorisées par les femmes et les hommes durant leur socialisation et ne peut être seulement attribuée au fonctionnement du champ politique. Les inégalités sexuées dans la prise en charge des tâches domestiques, toujours importantes, conduisent également les femmes à s'autoexclure de certains postes jugés trop chronophages et à s'orienter vers des délégations pour lesquelles

6 Ibid.

7 HCEfh, *Vigilance égalité. Elections municipales et communautaires de mars 2020*. https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/vigilance_egalite_elections_2020.pdf

elles se reconnaissent des compétences. L'ordre du genre apparaît ainsi peu perturbé, comme l'atteste la résistance d'un sexisme ordinaire, en particulier dans les médias, où l'on retrouve les travers généralement constatés lorsqu'il s'agit de parler des femmes en politique (attention portée au physique, à l'entourage, etc.).

Peut-on pour autant conclure que rien ne bouge sur le terrain paritaire ?

2020 : enfin, une victoire de la parité ?

Si la place des femmes dans les communes rurales est loin d'atteindre la parité, deux mouvements donnent à penser que l'on avance vers une consolidation de la présence des femmes dans les mairies urbaines. Le premier concerne l'installation dans la durée de femmes élues dans les grandes villes, qui ont vu renouveler leur mandat en 2020. Martine Aubry à Lille et Maryse Joissains à Aix entament ainsi leur quatrième mandat. A Paris, Rennes ou Nantes, Anne Hidalgo, Nathalie Appéré ou Johanna Rolland ont été facilement réélues pour un second mandat. Dans des villes plus petites, comme Avignon ou Calais par exemple, à gauche comme à droite, des femmes s'installent également durablement dans la fonction, remportant un second voire un troisième mandat. A Saint Quentin ou Mulhouse encore, villes tenues par la droite et le centre, ce sont des femmes élues au cours du mandat précédent qui remportent l'élection.

Les dispositions restrictives sur le cumul des mandats entrées en vigueur depuis 2017⁸ ont sans aucun doute permis à des femmes, souvent premières adjointes, de remplacer le maire en place lorsque celui-ci a choisi de privilégier un autre mandat (de parlementaire ou la présidence d'un autre exécutif local). Alors qu'elles pouvaient être parfois considérées comme jouant les seconds rôles, voire "les femmes de paille" pour des élus peu enclins à abandonner leur assise locale, elles ont pu ainsi gagner en légitimité et devenir maire à part entière.

On assiste ainsi à une forme de "notabilisation" des femmes maires de grandes villes ou de villes moyennes. Alors que le cumul des mandats dans le temps était jusqu'alors l'apanage des hommes, désormais les femmes sont également susceptibles de faire de longues carrières à la tête de leur commune. Même constat à l'échelle des conseils : sur le terrain parisien observé depuis plusieurs années⁹, pour la première fois le taux de renouvellement des élus au Conseil de Paris est équivalent à celui des élus (58% contre 62%), alors qu'en 2008 et 2014 on observait un écart de près de 20 points. En 2020, les femmes (35) sont même plus nombreuses que les hommes (30) à y entamer un deuxième mandat.

Les victoires d'Ericka Bareigt à Saint-Denis de la Réunion, de Michèle Rubirola à Marseille, d'Anne Vignot à Besançon, de Jeanne Barseghian à Strasbourg ou de Léonore Moncond'huy à Poitiers ont été présentées dans les médias comme le symbole de la féminisation de la vie politique et du renouvellement de son personnel. Les trajectoires de celles qui ont été portées comme des symboles de cette nouvelle vague de la parité révèlent cependant deux tendances. La première confirme la victoire de femmes en réalité bien installées dans la politique, avec

8 Depuis les lois du 14 février 2014 entrées en vigueur en 2017 et 2019, un parlementaire ne peut plus être [maire, adjoint](#), président ou vice-président d'un [établissement public de coopération intercommunale](#), d'un [conseil départemental](#), d'un [conseil régional](#), d'un [syndicat mixte](#). Le cumul de deux fonctions exécutives locales était déjà interdit depuis la loi du 5 avril 2000.

9 Catherine Achin et Sandrine Lévêque, « Parité, sur-sélection sociale et professionnalisation politique. Le Conseil de Paris 2001-2014 », in Sandrine Lévêque et Anne-France Taiclet (dir.), *À la conquête des villes. Sociologie politique des élections municipales de 2014 en France*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 2018, p. 119-145.

une longue carrière militante voire électorale derrière elle. C'est le cas d'Ericka Bareigt qui remporte la mairie de Saint-Denis de la Réunion après avoir occupé des fonctions parlementaires et ministérielles. C'est le cas aussi, sur un plan différent, de Michèle Rubirola, dont l'engagement associatif et la participation à plusieurs campagnes électorales, en particulier législatives, montre qu'elle est loin d'être une profane en politique. La deuxième tendance concerne l'émergence d'un nouveau personnel politique. Arrivées notamment grâce aux victoires écologistes, de jeunes femmes ont conquis - parfois contre toute attente - des mairies jusqu'alors détenues par des notables locaux. Sans être toujours les novices qu'on tend à nous présenter (la première a été conseillère régionale et la seconde conseillère municipale), Léonore Moncond'huy ou Jeanne Barseghian sont, en raison de leur âge, au début de leur carrière politique. Ces élections de 2020 constituent alors peut-être une nouvelle étape de la parité laissant augurer une professionnalisation renforcée des femmes en politique, condition essentielle à la conquête de positions plus hautes dans la hiérarchie implicite du champ politique et donc à une féminisation accrue de l'espace politique national. Dans tous les cas s'installe dans les mairies une génération de femmes dotées de solides ressources individuelles - en particulier en termes de diplômes - et appartenant généralement aux catégories intellectuelles supérieures ou moyennes.

Le bilan provisoire des élections municipales 2020 sur le terrain de la parité s'avère ainsi contrasté. Malgré des dispositions législatives de plus en plus contraignantes (loi sur la parité, cumul des mandats), les mécanismes implicites d'exclusion des femmes du pouvoir local restent forts. D'un autre côté, la réussite de certaines femmes donne à voir une forme de normalisation de l'accès aux mandats locaux de femmes désormais professionnalisées, voire notabilisées. A l'issue d'une campagne atypique à bien des égards, on peut donc se demander si les femmes maires élues ou réélues en 2020 ne sont pas en train de devenir "des hommes politiques" comme les autres, susceptibles de peser à l'avenir sur la définition des rôles politiques et sur la mise en avant de nouveaux enjeux prenant en compte la cause des femmes.