

**HCE**  
République Française

**HAUT CONSEIL**  
à l'**EGALITE**  
**ENTRE LES**  
**FEMMES ET**  
**LES HOMMES**

## *Parité dans les intercommunalités ?*

*Propositions pour une égale représentation  
des femmes et des hommes  
dans les instances communautaires*

Avis n°2018-10-09-PAR-35 publié le 29 novembre 2018

**Danielle BOUSQUET**, Présidente du HCE  
**Réjane SENAC**, Présidente de la Commission « Parité », rapporteure  
**Alice GAYRAUD** et **Marion MURACCIOLE**, co-rapporteuses





*Cet avis a été rédigé conformément aux recommandations relatives à l'usage du féminin et du masculin du Guide pratique pour une communication publique sans stéréotype de sexe (HCE, 2015).*

*À retrouver sur notre site internet : [haut-conseil-egalite.gouv.fr](http://haut-conseil-egalite.gouv.fr)*

# SYNTHÈSE

Alors que le partage des places et des responsabilités politiques entre les femmes et les hommes tend à s'améliorer au niveau local, un bastion résiste : les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), autrement dit les intercommunalités.

En septembre 2017, après les fusions entre **intercommunalités à fiscalité propre** induites par la loi NOTRe, l'on comptait :

- ▶ **34,6%<sup>1</sup> de femmes dans les conseils** des intercommunalités, une proportion stable quelle que soit la taille des intercommunalités ;
- ▶ **20% de femmes dans les exécutifs** des conseils des intercommunalités, une proportion stable quelle que soit la taille des intercommunalités, à l'exception des métropoles, au sein desquelles elles composent 30% des exécutifs ;
- ▶ **92%<sup>2</sup> des intercommunalités présidées par un homme.**

Ces chiffres témoignent d'un **coup d'arrêt de la progression des femmes dans ces espaces**, puisque l'on comptait déjà 34% de femmes<sup>3</sup> dans les conseils à l'issue des élections de 2014. Ce résultat constituait alors une progression, permise par la loi du 17 mai 2013, qui étendait les contraintes paritaires aux communes de 1000 habitant.e.s et plus et couplait les élections des conseils communautaires à celles des conseils municipaux, sur la base d'une liste paritaire avec alternance stricte femme-homme.

Au-delà des moyennes stables en apparence, une dynamique claire apparaît : **un resserrement des situations autour de la moyenne**. Autrement dit, il y a aujourd'hui **moins de conseils communautaires très mauvais élèves et, dans le même temps, moins de bons élèves**. Ainsi :

- ▶ Concernant la part des femmes conseillères : l'on est passé de 1/10<sup>e</sup> (10%) de conseils très « mauvais élèves » (<20% de femmes) à 1/17<sup>e</sup> (6%), et dans le même temps, de 1/4 (24%) de conseils « bons élèves » (>40% de femmes) à 1/5<sup>e</sup> (18%)
- ▶ Concernant la part des femmes dans l'exécutif : l'on est passé de moins d'1/4 (23,2%) de conseils très « mauvais élèves » (exécutif à 100% composé d'hommes) à 1/7 (13,9%), et dans le même temps, de 1/12 (8%) des conseils « bons élèves » (>40% de femmes) à 1/22 (4,5%).

Enfin, dans les **EPCI sans fiscalité propre** (syndicats de communes ou syndicats mixtes), les chiffres manquent encore, mais selon une première étude conduite sur 6000 syndicats de communes (78,6% des syndicats intercommunaux), 84,7% des syndicats étaient présidés par un homme.

Alors que les intercommunalités sont appelées à prendre une place de plus en plus importante sur la scène politique locale (renforcement de leurs compétences et de leur taille<sup>4</sup>), **les femmes ne peuvent plus être reléguées à la porte de ces lieux de pouvoir croissant**.

## Qu'est-ce que la parité ? (Extraits du Guide de la parité du HCE)

La parité est un outil autant qu'une fin visant le partage à égalité du pouvoir de représentation et de décision entre les femmes et les hommes. Elle est une exigence de justice et de démocratie.

La parité ne doit pas se limiter à une représentation 50/50 dans les instances décisionnelles. Elle doit également permettre de s'interroger sur les conditions de travail, sur le partage des tâches, sur les stéréotypes sexistes, et sur l'ensemble des obstacles structurels qui empêchent les femmes de pouvoir pleinement exercer les fonctions à responsabilités pour lesquelles elles sont aussi compétentes que les hommes.

1 - Source : chiffres du ministère de l'Intérieur, 2017, données partielles (95%)

2 - Source : chiffres du ministère de l'Intérieur, 2017, données partielles (95%)

3 - Source : chiffres du ministère de l'Intérieur, 2014, données partielles (80%)

4 - La loi NOTRe a provoqué de nombreuses fusions d'intercommunalités : d'après les chiffres du Gouvernement ([collectivites-locales.gouv.fr](http://collectivites-locales.gouv.fr)), au 1<sup>er</sup> janvier 2018 on compte ainsi 1263 EPCI à fiscalité propre, contre 1266 au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et 2062 au 1<sup>er</sup> janvier 2016. La population moyenne des groupements, auparavant de 31 800 habitant.e.s, est, en 2018, de 52 300 habitant.e.s.

Pour en finir avec la distorsion existant aujourd'hui entre les intercommunalités et les autres assemblées territoriales, **le Haut Conseil à l'Égalité recommande d'agir à la fois sur les intercommunalités et sur les communes, via des mesures de nature législative notamment.**

### **Agir indirectement, en comblant le déficit paritaire au niveau des communes**

---

La faible part des femmes au sein des intercommunalités est d'abord une conséquence des déficits paritaires au niveau des communes. C'est pourquoi le HCE appelle à :

- ▶ Introduire des dispositifs paritaires pour **l'élection du conseil municipal** des communes de moins de 1000 habitant.e.s, pour lesquelles aucun dispositif paritaire n'est prévu ;
- ▶ Introduire ou améliorer les dispositifs paritaires pour **l'élection des exécutifs des conseils municipaux** de toutes les communes, y compris celles de moins de 1000 habitant.e.s ;
- ▶ Améliorer **l'accès et les conditions de sortie des mandats électoraux et fonctions électives** en limitant le cumul des mandats dans le temps et dans l'espace, en améliorant les modalités de remplacement suite au décès ou à la démission d'un.e élu.e et en étendant les obligations de nominations équilibrées prévues par la loi Sauvadet à toutes les communes.

### **Agir directement en réformant les modes d'élections des conseils et des exécutifs des EPCI avant 2019, pour améliorer le partage du pouvoir dès les prochaines élections prévues en 2020**

---

Sans contraintes, il n'y a pas de parité. C'est pourquoi le HCE appelle à ce que des règles paritaires d'élection soient prévues dans les modes d'élections des conseils et exécutifs des EPCI.

#### **EPCI à fiscalité propre**

---

- ▶ Pour l'élection du conseil, le HCE propose plusieurs scénarii :
  - **Scénario 1** : Inscrire dans la loi le fait que le ou la candidat.e tête de liste pour l'élection du conseil municipal ne peut pas être du même sexe que le ou la candidat.e tête de liste pour l'élection du conseil communautaire.
  - **Scénario 2** : Elire les membres des conseils communautaires au suffrage universel direct, en supprimant le lien entre listes municipales et listes intercommunales.
  - **Scénario 3** : Fixer un minimum de deux représentant.e.s par commune et prévoir que l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes parmi les représentant.e.s ne peut être supérieur à un.
- ▶ Pour l'élection de l'exécutif, le HCE propose un scrutin de liste composée d'autant de femmes que d'hommes, avec alternance obligatoire.

#### **EPCI sans fiscalité propre**

---

- ▶ Pour l'élection du conseil, prévoir des binômes paritaires ou des listes par alternance selon le nombre de délégué.e.s désigné.e.s
- ▶ Pour l'élection de l'exécutif, prévoir que le.la premier.e de la liste ne soit pas du même sexe que le.la second.e de la liste.



### **Une extension de la limite de cumul des mandats aux mandats intercommunaux**

Le HCE appelle à améliorer l'accès et les conditions de sortie des mandats électoraux et fonctions électives en limitant le cumul des mandats dans le temps et dans l'espace, en améliorant les modalités de remplacement suite au décès ou à la démission d'un.e élu.e et en étendant les obligations de nominations équilibrées prévues par la loi Sauvadet à toutes les communes et intercommunalités.

### **Un contrôle et un suivi de la mise en œuvre de ces règles paritaires à renforcer**

Afin d'assurer le contrôle et le suivi de la mise en œuvre de ces règles paritaires, le HCE appelle à des remontées des données statistiques électorales complètes et à la collecte des rapports des collectivités territoriales de plus de 20 000 habitant.e.s relatifs à l'égalité professionnelle et à la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.



# RECOMMANDATIONS

Cet Avis a pour objectif de conduire une évaluation de l'application des lois dites de parité qui concernent les conseils des intercommunalités et de leurs conséquences sur les mandats et fonctions. Suite à cette évaluation, le Haut Conseil à l'Égalité formule 13 recommandations.

## AXE 1 : RENFORCER LES RÈGLES PARITAIRES DANS LES COMMUNES POUR AGIR INDIRECTEMENT SUR LES INTERCOMMUNALITÉS

**RECOMMANDATION N°1** : Étendre aux communes de moins de 1000 habitant.e.s — y compris aux communes nouvelles — le mode de scrutin prévu pour l'élection du conseil municipal de 1000 habitant.e.s et plus, reposant sur des listes composées d'autant de femmes que d'hommes, avec alternance obligatoire.

**RECOMMANDATION N°2** : Suite à l'élection du ou de la maire, élire l'exécutif du conseil municipal (communes de plus et de moins de 1000 habitant.e.s) au scrutin de liste composée alternativement de candidat.e.s de chaque sexe, avec une tête de liste (premier.e adjoint.e) de l'autre sexe que le ou la maire.

*(Recommandation issue du rapport « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local », publié le 2 février 2017).*

**RECOMMANDATION N°3** : Prévoir des règles de remplacement des conseiller.e.s municipaux.ales démissionnaires ou décédé.e.s en fonction de la composition sexuée du conseil municipal :

- ▶ Pour les communes de 1000 habitant.e.s et plus : l'élu.e démissionnaire ou décédé.e est remplacé.e par le ou la premier.e candidat.e du même sexe venant sur la liste immédiatement après le ou la dernier.e élu.e.
- ▶ Pour les communes de moins de 1000 habitant.e.s, la règle dépend de la composition sexuée du conseil.
  - lorsque l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes est inférieur à 1, l'élu.e démissionnaire ou décédé.e est remplacé.e par le ou la premier.e candidat.e du même sexe venant sur la liste immédiatement après le ou la dernier.e élu.e, sauf lorsqu'il n'y en a pas ;
  - lorsque l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes est supérieur à 1, l'élu.e démissionnaire ou décédé.e est remplacé.e par le ou la premier.e candidat.e du sexe le moins représenté venant sur la liste immédiatement après le ou la dernier.e élu.e, sauf lorsqu'il n'y en a pas.

*(Recommandation issue du rapport « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local », publié le 2 février 2017).*

**RECOMMANDATION N°4** : Étendre les obligations de nominations équilibrées aux emplois de direction, telles que prévues par la loi Sauvadet (nomination de minimum 40% de personnes de chaque sexe), aux communes de moins de 80 000 habitant.e.s.

## AXE 2 : PRÉVOIR DES RÈGLES PARITAIRES POUR LES ÉLECTIONS DES CONSEILS ET DES EXÉCUTIFS DES INTERCOMMUNALITÉS

**RECOMMANDATION N°5** : Revoir les modalités d'élection des conseils des EPCI à fiscalité propre, selon l'un des scénarii suivants :

- ▶ **Scénario 1** : Assouplir le système de fléchage entre les listes pour l'élection du conseil municipal et l'élection du conseil communautaire, en prévoyant que la tête de liste à l'élection du conseil municipal ne peut pas être du même sexe que la tête de liste à l'élection du conseil communautaire. Dans la loi, cela passe par la suppression de l'obligation du fait que le premier quart de la liste communautaire est identique à la tête de la liste municipale et l'ajout du fait que le ou la candidat.e tête de liste aux élections communautaires est de l'autre sexe que la ou le candidat.e tête de liste à l'élection du conseil municipal.



## HCE - Avis sur la parité dans les intercommunalités

- **Scénario 2** : Mettre fin au système de fléchage en prévoyant que l'élection du conseil communautaire est distincte de l'élection du conseil municipal, et que le conseil communautaire est élu au suffrage universel direct, au scrutin de liste composée alternativement de candidat.e.s de chaque sexe.
- **Scénario 3** : Fixer un minimum de deux représentant.e.s par commune et prévoir que l'écart entre les femmes et les hommes parmi les représentant.e.s ne peut être supérieur à un.

**RECOMMANDATION N°6** : Revoir les modalités d'élection des comités des EPCI sans fiscalité propre en élisant les délégué.e.s au scrutin de liste composée alternativement de candidat.e.s de chaque sexe, sauf dans le cas où le conseil municipal n'élit qu'un.e délégué.e, auquel cas un scrutin uninominal est organisé.

**RECOMMANDATION N°7** : Suite à l'élection du ou de la président.e de l'EPCI à fiscalité propre, élire l'exécutif du conseil communautaire au scrutin de liste composée alternativement de candidat.e.s de chaque sexe, avec une tête de liste (premier.e vice-président.e) de l'autre sexe que le ou la président.e.

**RECOMMANDATION N°8** : Suite à l'élection du ou de la président.e de l'EPCI sans fiscalité propre, élire l'exécutif au scrutin de liste composée alternativement de candidat.e.s de chaque sexe, avec une tête de liste de l'autre sexe que le ou la président.e.

**RECOMMANDATION N°9** : Prévoir des règles de remplacement des conseiller.e.s communautaires démissionnaires ou décédé.e.s, en fonction de la composition sexuée du conseil communautaire :

- Lorsque l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes est inférieur à 1, l'élu.e démissionnaire ou décédé.e est remplacé.e par un.e élu.e du même sexe et issu.e du même conseil municipal ;
- Lorsque l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes est supérieur à 1, l'élu.e démissionnaire ou décédé.e est remplacé.e par un.e élu.e du sexe le moins représenté au sein du conseil communautaire, issu.e du même conseil municipal, sauf lorsqu'il n'y en a pas.

**RECOMMANDATION N°10** : Étendre les obligations de nominations équilibrées aux emplois de direction, telles que prévues par la loi Sauvadet (nomination de minimum 40% de personnes de chaque sexe), aux intercommunalités de moins de 80 000 habitant.e.s.

## AXE 3 : ÉTENDRE AUX MANDATS ET FONCTIONS COMMUNAUTAIRES LES LIMITES DE CUMUL DES MANDATS

**RECOMMANDATION N°11** : Renforcer la limitation du cumul des mandats concomitants, en ajoutant la fonction de président.e d'EPCI à la liste des fonctions incompatibles entre elles (maire, président.e de conseil départemental ou régional) prévue aujourd'hui par la loi.

**RECOMMANDATION N°12** : Renforcer la limitation du cumul des mandats dans le temps de sorte que chaque citoyen et chaque citoyenne puisse exercer au maximum, de manière consécutive ou non :

- trois mandats à la tête d'un exécutif local (maire ou président.e de conseil régional, départemental ou communautaire) ;
- trois mandats de membre d'un exécutif local, hors tête de l'exécutif (adjoint.e ou vice-président.e de conseil régional, départemental ou communautaire) ;
- trois mandats parlementaires (député.e.s nationaux.ales et européen.ne.s et sénateur.rice.s confondu.e.s).

*(Consolidation de la recommandation issue du rapport « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local », publié le 2 février 2017 et de l'Avis relatif à la révision constitutionnelle « Pour une Constitution garante de l'égalité entre les femmes et les hommes », publié le 18 avril 2018.)*

## **AXE 4 : ASSURER LE CONTRÔLE ET LE SUIVI**

**RECOMMANDATION N°13** : Prévoir un mécanisme institutionnel de suivi et de contrôle de la mise en œuvre du principe paritaire permettant :

- ▶ une remontée des données statistiques électorales relatives aux intercommunalités et leur analyse, par le ministère de l'Intérieur ou une instance dédiée au sein du ministère de l'Intérieur ;
- ▶ une centralisation et une publication des rapports des collectivités territoriales de plus de 20 000 habitant.e.s relatifs à l'égalité professionnelle et à la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.





# SOMMAIRE

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS .....	7
INTRODUCTION .....	13

## **PREMIÈRE PARTIE. ÉTAT DES LIEUX DE LA PLACE DES FEMMES ET DES HOMMES DANS LES INSTANCES INTERCOMMUNALES . . . . . 15**

<b>I. La parité dans les Établissements Publics à Coopération Intercommunale à fiscalité propre .....</b>	<b>19</b>
1. La parité dans les conseils des EPCI à fiscalité propre .....	19
1.1 Les femmes sont toujours minoritaires dans les conseils des EPCI .....	22
1.2 Les femmes trop peu présentes au sein des instances intercommunales, quelle que soit la catégorie d'EPCI (CA, CC, CU, Métropoles) .....	22
1.3 Une influence faible de l'appartenance politique sur la part des femmes et des hommes parmi les élu.e.s .....	23
1.4 Le profil des élu.e.s des intercommunalités .....	24
2. La parité dans les exécutifs des EPCI à fiscalité propre. ....	25
1.1 Une gouvernance marquée par la quasi-absence des femmes .....	25
1.2 Et une dynamique similaire, quelle que soit la catégorie d'EPCI (CA, CC, CU, Métropoles) .....	26
1.3 Des femmes absentes de la gouvernance des EPCI, malgré des disparités en fonction des partis politiques. ....	27
1.4 Le profil des élu.e.s dans la gouvernance des intercommunalités .....	28
<b>II. La parité dans les Établissements Publics à Coopération Intercommunale sans fiscalité propre. ....</b>	<b>31</b>
1. La parité dans les conseils des EPCI sans fiscalité propre : la grande inconnue .....	32
2. La parité dans les exécutifs des EPCI sans fiscalité propre : la grande absente .....	33

## **DEUXIÈME PARTIE. AGIR POUR DÉPASSER LES OBSTACLES À L'APPLICATION DU PRINCIPE PARITAIRE . . . . . 35**

### **I. Renforcer les règles paritaires dans les communes pour agir directement et indirectement sur les intercommunalités . . . . . 37**

1. Prévoir des règles paritaires pour l'ensemble des communes, y compris celles de moins de 1000 habitant.e.s . . . . . 37
2. Garantir la représentation équilibrée des femmes et des hommes tout au long du mandat en prévoyant des règles de remplacement pour les élu.e.s démissionnaires ou décédé.e.s . . . 39
3. Prévoir des dispositifs favorisant la nomination équilibrée des femmes et des hommes dans les emplois de direction des communes . . . . . 39

### **II. Prévoir des règles paritaires pour les intercommunalités avant 2019 . . . . . 41**

1. Revoir les modalités d'élection ou de désignation des conseils des intercommunalités . . . . . 41
  - 1.1 Pour les conseils des EPCI à fiscalité propre . . . . . 41
  - 1.2 Pour les comités des EPCI sans fiscalité propre . . . . . 43
2. Prévoir des dispositifs paritaires pour les exécutifs . . . . . 43
  - 1.1 Pour les exécutifs des EPCI à fiscalité propre . . . . . 43
  - 1.2 Pour les exécutifs des EPCI sans fiscalité propre . . . . . 44
3. Garantir la présence égalitaire des femmes et des hommes tout au long du mandat en prévoyant des règles de remplacement . . . . . 44
4. Prévoir des dispositifs favorisant la nomination équilibrée des femmes et des hommes dans les emplois de direction des intercommunalités . . . . . 45

### **III. Limiter davantage le cumul des mandats, dans l'espace et dans le temps . . . . . 47**

### **IV. Assurer le contrôle et le suivi de la mise en œuvre de ces règles paritaires . . . . . 49**

ANNEXES . . . . . 51

REMERCIEMENTS . . . . . 55

# INTRODUCTION

1 – À l’occasion de l’évaluation des mesures en vigueur d’application du principe paritaire suite aux élections départementales et régionales de 2015, il est apparu de façon évidente que les intercommunalités résistaient encore à l’application du principe paritaire.

Depuis bientôt 20 ans, progressivement, des dispositions d’application du principe paritaire ont été adoptées :

- ▶ La loi du 6 juin 2000 impose la parité sur les listes de candidatures pour les élections municipales dans les villes de plus de 3500 habitant.e.s sans contraindre à une stricte alternance. Cette loi a permis de faire passer le pourcentage de femmes dans les conseils municipaux de 21,7% en 1995 à 33% en 2001.
- ▶ La loi du 31 janvier 2007 impose une stricte alternance sur les listes municipales entre les femmes et les hommes et exige également que la parité soit respectée entre les adjoint.e.s au maire.
- ▶ La loi du 17 mai 2013 oblige les listes de candidat.e.s aux conseils municipaux des communes de 1000 habitant.e.s et plus à être alternativement composées de candidat.e.s de chaque sexe et qui définit les règles de fléchage entre les listes municipales et communautaires.
- ▶ La loi du 12 mars 2012, dite « *Loi Sauvadet* », introduit des objectifs chiffrés de représentation équilibrée dans l’encadrement supérieur et dirigeant des trois fonctions publiques et prévoit des amendes en cas de non-respect de ces obligations. Elle oblige les collectivités territoriales et les EPCI de plus de 80 000 habitant.e.s à nommer, aux emplois de direction, 20% de personnes de chaque sexe pour les primo-nominations entre 2013 et 2014, 30% entre 2015 et 2017, et 40% à partir de 2018. Les sanctions financières pour non-respect de cette disposition sont de 90 000 euros par unité manquante, conformément au décret du 30 avril 2012.

Ces dispositions ont permis d’augmenter la proportion de femmes au sein de certaines collectivités et groupements de collectivités. Pour autant, dans les intercommunalités, la proportion des femmes a stagné suite aux fusions induites par la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015 (dite « loi NOTRe »).

Compte tenu des enjeux de pouvoir, de démocratie et de parité qui se jouent dans ces lieux très importants, le Haut Conseil à l’Égalité a donc souhaité poursuivre la réflexion menée lors de son rapport précédent – « *Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes au niveau local ?* » du 2 février 2017.

2 – Pour réaliser ce travail d’approfondissement, le HCE a souhaité associer :

- ▶ l’Assemblée des Communautés de France (AdCF) pour tenir compte au mieux des réalités du terrain, à partir notamment des études conduites sur les sujets des emplois de direction, des impacts de la loi NOTRe sur les missions et les organisations, etc. ;
- ▶ Olivia BUI-XUAN, Professeure de droit public, Université Évry-Val d’Essonne, juriste du programme REGINE (Recherches & Etudes sur le Genre et les Inégalités dans les Normes en Europe), partenaire du HCE ;
- ▶ l’association « *Elles aussi* » qui a réalisé la première grande étude sur la parité dans les intercommunalités en 2015 à la suite des changements opérés par la loi de 2013.

L’ensemble des analyses s’appuie par ailleurs sur :

- ▶ Les données fournies par le ministère de l’Intérieur en octobre 2017, qui portent sur les 1 266 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) recensés en février 2017, parmi lesquels 1 018 communautés de communes, 219 communautés d’agglomérations, 15 communautés urbaines et 14 métropoles. Les données sont toutefois partielles, représentant 95% de l’ensemble des EPCI, du fait de l’absence de remontée d’informations, par certaines préfectures, dans le répertoire national des élu.e.s<sup>5</sup>.
- ▶ L’étude nationale, menée par le réseau « *Elles aussi* » en 2017, qui établit un état des lieux de la place des femmes dans les conseils communautaires. L’étude a porté sur 1 262 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), soit la quasi-totalité des 1 266 EPCI recensés en 2017 (les EPCI non concernés par l’enquête sont ceux de Mayotte).

5 - Le Répertoire national des élu.e.s est le fichier du ministère de l’Intérieur recensant tou.te.s les élu.e.s et les candidat.e.s aux élections au suffrage universel.

- 3 – Cet Avis a pour objectif d'évaluer l'application des lois dites sur la parité ainsi que leur impact sur la répartition sexuée des mandats électoraux et fonctions électives dans les intercommunalités. Ce travail porte sur l'ensemble des intercommunalités, comprenant les « Etablissements publics de coopération intercommunale » (EPCI), qu'ils soient à fiscalité propre ou sans fiscalité propre, même si les premières font l'objet d'une étude approfondie du fait de leur importance dans le paysage institutionnel français. Certaines de ces structures, comme la Métropole du Grand Lyon, bénéficient même désormais d'un statut spécial, qui est devenue une collectivité territoriale à part entière, depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM »)<sup>6</sup>. Les réformes successives des collectivités territoriales ont acté peu à peu le poids sans cesse croissant des intercommunalités.
- 4 – Les membres du HCE ont choisi de mener leurs réflexions dans le cadre du droit actuel, c'est-à-dire en conservant les différents échelons existants que sont les régions, les départements et les communes. En effet, sortir de ce cadre apparaît prématuré alors que les dispositions de la loi NOTRe sont récemment entrées en vigueur.

### **La loi NOTRe et le développement de la coopération intercommunale**

Promulguée le 7 août 2015, la loi NOTRe a opéré un renforcement des intercommunalités, qui s'articule en deux axes :

- ▶ l'agrandissement des périmètres géographiques par le relèvement du seuil démographique minimum de constitution des EPCI à fiscalité propre ;
- ▶ l'accroissement des compétences des EPCI.

#### **1. L'agrandissement des périmètres géographiques des intercommunalités**

La loi NOTRe a rendu obligatoire le rattachement des communes à un ensemble intercommunal et elle a entraîné une révision des schémas départementaux de coopération intercommunale vers des EPCI de plus en plus grands. Les fusions d'EPCI se sont donc multipliées.

La nouvelle carte des intercommunalités est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. A cette date, on comptait ainsi 1 266 EPCI à fiscalité propre contre 2 062 au 1<sup>er</sup> janvier 2016, soit -39 %. Ces réorganisations résultent de 493 fusions, 76 dissolutions et 4 transformations d'EPCI. Seules quatre communes restaient isolées : les quatre îles mono-communales de Yeu, Bréhat, Sein et Ouessant, qui bénéficient d'une dérogation à l'obligation de regroupement intercommunal.

La population moyenne des groupements, auparavant de 31 800 habitant.e.s, est, en 2018, de 52 300 habitant.e.s.

#### **2. L'accroissement des compétences des EPCI, à l'horizon 2020**

La loi NOTRe prévoit de nouveaux transferts de compétences des communes membres vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération en matière de :

- ▶ développement économique ;
- ▶ promotion du tourisme et création d'offices du tourisme, à partir de 2017 ;
- ▶ aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage, à partir de 2017 pour les communautés de communes et pour les communautés d'agglomération ;
- ▶ gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (GEMAPI), à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ;
- ▶ eau et assainissement, collecte et traitement des déchets ménagers, en 2020 ;
- ▶ urbanisme : les communautés de communes et les communautés d'agglomération vont se voir transférer la compétence d'élaboration des PLU (plans locaux d'urbanisme).

Par ailleurs, dans les domaines se rapportant aux pouvoirs de police « spéciale » transférés, le ou la président.e d'un EPCI à fiscalité propre se substitue dans tous les actes du ou de la maire, à la date du transfert.

6 - Loi du 27 janvier 2014 <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298>>

7 - <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/quelles-sont-competences-reconnues-aux-intercommunalites-par-loi-notre.html>

**Première partie :**  
État des lieux  
de la place  
des femmes  
et des hommes  
dans les instances  
intercommunales



Dans le rapport d'évaluation de la mise en œuvre des lois dites de parité dans le cadre des élections de 2014 — municipales et communautaires, européennes, sénatoriales — intitulé : « Entre progrès et stagnations », le Haut Conseil à l'Égalité avait observé que la composition des conseils communautaires était passée d'environ 20% de femmes avant les élections à 34% après, du fait de la loi de mai 2013 qui prévoyait des dispositifs paritaires (instauration du scrutin de liste paritaire pour l'élection des conseiller.ère.s communautaires) pour ces élections, ce qui constituait alors un relatif progrès. Relatif, puisque 34% de femmes conseillères communautaires ne signifie pas la parité.

De plus, au-delà d'un meilleur partage des places, le pouvoir restait aux mains des hommes : ces derniers représentaient 80,1% des vice-présidences et 92,3% des EPCI étaient présidés par un homme.

Le Haut Conseil à l'Égalité s'est à nouveau intéressé à la question des intercommunalités dans son rapport publié en février 2017 « *Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes au niveau local ?* ». Ce fut alors l'occasion d'alerter les pouvoirs publics sur le risque majeur que représentait la fusion des intercommunalités prévue par la loi NOTRe pour l'application du principe paritaire. En effet, le HCE émettait une vive inquiétude quant à la persistance, voire au développement, de communes représentées par une seule personne au sein du conseil communautaire : il s'agit en général du maire, et les maires sont pour 84% d'entre eux.elles des hommes.

L'objet de cet état des lieux est de mesurer les conséquences des fusions des intercommunalités sur la représentation des femmes et des hommes au sein de leurs conseils et de leurs exécutifs.

Pour ce faire, l'ensemble des analyses s'appuient sur :

- ▶ Les données fournies par le ministère de l'Intérieur en octobre 2017, qui portent sur les 1 266 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) recensés en février 2017, parmi lesquels 1 018 communautés de communes, 219 communautés d'agglomérations, 15 communautés urbaines et 14 métropoles. Les données sont toutefois partielles, représentant 95% de l'ensemble des EPCI, du fait de l'absence de remontée d'informations, par certaines préfectures, dans le répertoire national des élu.e.s<sup>8</sup>.
- ▶ L'étude nationale, menée par le réseau « *Elles aussi* » en 2017, qui établit un état des lieux de la place des femmes dans les conseils communautaires. L'étude a porté sur 1 262 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), soit la quasi-totalité des 1 266 EPCI recensés en 2017 (les EPCI non concernés par l'enquête sont ceux de Mayotte).

Les analyses portent sur les deux types d'EPCI existants :

- ▶ D'une part, les EPCI à fiscalité propre, que sont les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes, sont des établissements dits « de projet » qui exercent des compétences obligatoires fixées par la loi et des compétences facultatives confiées par les communes, dans le cadre d'un « projet de territoire ».
- ▶ D'autre part, les EPCI sans fiscalité propre, généralement appelés « syndicat intercommunaux », sont créés spécifiquement dans le but d'exercer certaines compétences, et sont pour cette raison des établissements dits « techniques ».

---

8 - Le Répertoire national des élus est le fichier du Ministère de l'Intérieur recensant toutes les élu.e.s et les candidat.e.s aux élections au suffrage universel.



# I. La parité dans les Établissements Publics à Coopération Intercommunale à fiscalité propre

## 1. La parité dans les conseils des EPCI à fiscalité propre

### Les différents types d'EPCI à fiscalité propre

Relèvent des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre :

- ▶ la **Métropole**, qui est la forme la plus intégrée d'EPCI, et qui est accessible aux ensembles de plus de 400 000 habitant.e.s dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitant.e.s.
- ▶ la **Communauté urbaine (CU)**, qui regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 250 000 habitant.e.s.
- ▶ la **Communauté d'agglomération (CA)**, qui doit former un ensemble de plus de 50 000 habitant.e.s.
- ▶ la **Communauté de communes (CC)**, qui doit former un ensemble de 15 000 habitant.e.s, bien que des dérogations soient prévues pour les zones de montagne et les territoires peu denses, pour lesquels un seuil minimal de 5 000 habitant.e.s est possible<sup>9</sup>.

9 - Source : Cartographie des EPCI à fiscalité propre. Site : [www.collectivites-locales.gouv.fr/](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/)

## Les modes d'élection des conseils des EPCI à fiscalité propre

### Dans les communes de moins de 1000 habitant.e.s

► 1<sup>er</sup> temps : élection du Conseil municipal

Les conseiller.e.s municipaux.ales sont élu.e.s au suffrage universel direct, *via* un scrutin majoritaire, plurinominal, à deux tours.

Les électeurs et électrices choisissent un bulletin sur lequel est inscrite une liste de candidat.e.s qui peut être modifiée par l'électeur ou l'électrice (panachage, ajout ou suppression de candidat.e.s).

Les conseiller.e.s municipaux.ales forment le conseil municipal, qui élit en son sein la ou le maire et ses adjoint.e.s.

► 2<sup>e</sup> temps : élection du Conseil intercommunal

Les conseiller.e.s communautaires sont désigné.e.s parmi les membres du nouveau conseil municipal élu, suivant l'ordre du « tableau » (maire, adjoint.e.s puis conseiller.e.s municipaux.ales) et dans la limite du nombre de sièges attribués à la commune au sein du conseil communautaire.

### Dans les communes de 1000 habitant.e.s et plus

► 1<sup>er</sup> temps : élection du Conseil municipal

Les conseiller.e.s municipaux.ales sont élu.e.s au suffrage universel direct, *via* un scrutin proportionnel, de liste, à deux tours avec prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête.

Les électeurs et électrices choisissent un bulletin sur lequel est inscrit une liste de candidat.e.s aux élections municipales.

► Dans le même temps : élection du Conseil intercommunal

Sur ce même bulletin est également inscrite une liste de candidat.e.s au mandat de conseiller.e communautaire, selon un système de fléchage, c'est-à-dire que l'ordre de présentation des candidat.e.s au Conseil municipal doit être le même que l'ordre de présentation des candidat.e.s au Conseil intercommunal.

A l'issue du vote, les sièges de conseiller.e communautaire de la commune sont répartis entre les différentes listes selon le même mode de scrutin que celui appliqué lors de l'élection des conseiller.e.s municipaux.ales : la liste arrivée en tête obtient la moitié des sièges à pourvoir et les autres sièges sont distribués à la proportionnelle à la plus forte moyenne entre les listes ayant recueilli au moins 5% des suffrages exprimés.

Le Conseil de l'intercommunalité est composé de représentant.e.s des communes qui composent l'intercommunalité. Chaque commune doit disposer d'au moins un siège, et aucune commune ne doit disposer de plus de la moitié des sièges.

**Exemple de bulletin pour  
une commune de moins de  
1000 habitant.e.s**

**Candidat.e.s au conseil municipal**

Monsieur 1  
Monsieur 2  
Monsieur 3  
Madame 4  
Monsieur 5  
Monsieur 6  
Monsieur 7  
Monsieur 8  
Madame 9  
Monsieur 10

Cette commune de moins de 1000 habitant.e.s élit les membres du conseil municipal à partir d'une **liste qui n'est soumise à aucune obligation paritaire.**

**Exemple de bulletin, pour une commune  
de plus de 1000 habitant.e.s,  
qui disposerait d'un siège au conseil  
communautaire**

**Candidat.e.s au  
conseil municipal**

3/5e

Madame 1  
Monsieur 2  
Madame 3  
Monsieur 4  
Madame 5  
Monsieur 6  
Madame 7  
Monsieur 8  
Madame 9  
Monsieur 10  
Madame 11  
Monsieur 12  
Madame 13  
Monsieur 14  
Madame 15

**Candidat.e.s au conseil  
communautaire**

n°1 : Madame 1  
(obligatoirement car le 1er  
quart de cette liste doit  
correspondre à la tête de  
liste municipale)

n°2 : Monsieur 2,  
ou Monsieur 4,  
ou Monsieur 6,  
ou Monsieur 8

**Condition n°1** : en-dessous de 5 sièges, un nom supplémentaire doit apparaître. Deux candidat.e.s doivent donc figurer sur la liste du conseil communautaire.

**Condition n°2** : respecter la parité de façon alternative (une femme / un homme ou l'inverse).

**Condition n°3** : l'ensemble des candidat.e.s au conseil communautaire doit être choisi parmi les trois premiers cinquièmes des 15 candidat.e.s au conseil municipal (soit :  $3/5 \times 15 = 9$ ). Les candidat.e.s au mandat de conseiller.e communautaire devront être choisi.e.s parmi les 9 premier.e.s candidat.e.s au conseil municipal.

**Condition n°4** : le premier quart des candidat.e.s au conseil communautaire (soit  $1/4 \times 9 = 2,25$  arrondi à 2) doit correspondre à la tête de liste des candidat.e.s au conseil municipal. En d'autres termes, le.la premier.e candidat.e au conseil municipal doit être également le.la premier.e candidat.e au conseil communautaire.

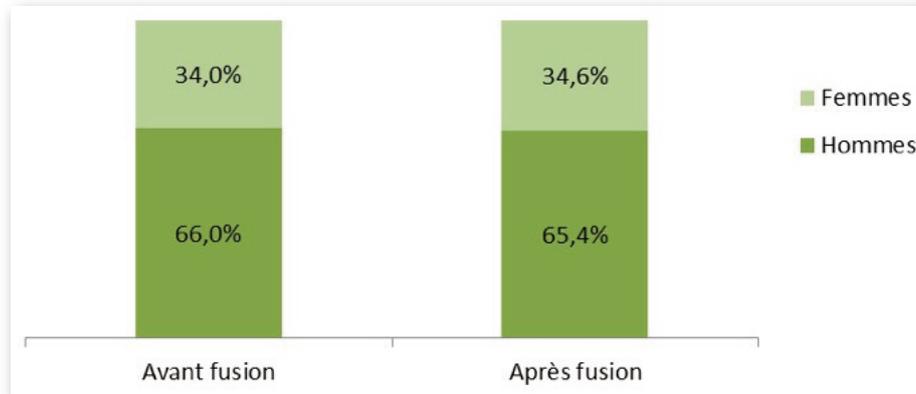
**Condition n°5** : les deux candidat.e.s au conseil communautaire doivent être positionné.e.s dans le même ordre que sur la liste des candidat.e.s au conseil municipal.

Madame 1, qui est tête de liste aux élections municipales, doit obligatoirement figurer en tête de liste pour l'élection des conseiller.e.s communautaires.

En conséquence, le second candidat sera de sexe masculin et fera partie des neuf premier.e.s candidat.e.s aux élections municipales. Ceci laisse le choix entre Messieurs 2, 4, 6 ou 8.

## 1.1 Les femmes sont toujours minoritaires dans les conseils des EPCI

Évolution de la part des femmes et des hommes dans les conseils des EPCI avant et après la fusion (%)



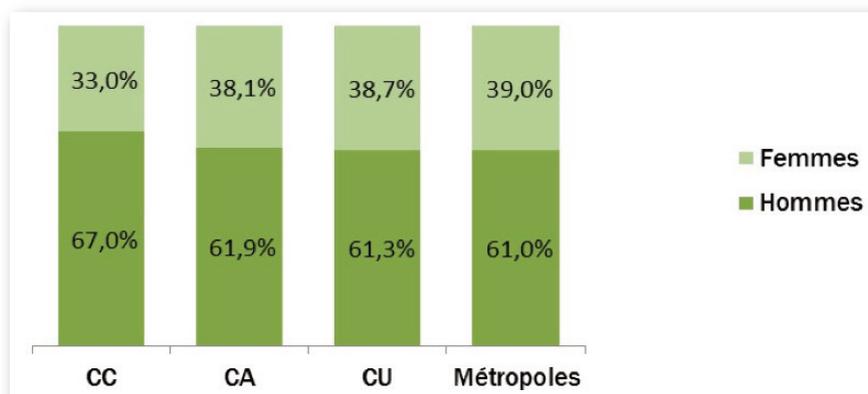
Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%) et 2014, données partielles (80%)

Après les fusions induites par la loi NOTRe, la part des femmes parmi les élu.e.s a stagné : elle est passée de 34%<sup>10</sup> avant la fusion des EPCI à 34,6% après. Les femmes demeurent toujours minoritaires dans les conseils.

Après l'enquête nationale menée par le réseau « Elles aussi », en 2015, sur la place des femmes dans les conseils communautaires, tant quantitativement qu'au regard des responsabilités exercées, l'association a réitéré son enquête en 2017, suite à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe<sup>11</sup>. L'enquête met en lumière une « baisse du nombre de situations extrêmes » : désormais, 6% de conseils comptent moins de 20% de femmes, alors que c'était le cas de 10% des conseils en 2015. Le nombre de conseils presque entièrement composé d'hommes a donc diminué. Mais dans le même temps, le nombre de conseils s'approchant de la parité a baissé : 18% des conseils comptent plus de 40% de femmes, alors que c'était le cas de 24% d'entre eux en 2015.

## 1.2 Les femmes trop peu présentes au sein des instances intercommunales, quelle que soit la catégorie d'EPCI (CA, CC, CU, Métropoles)

Part des femmes et des hommes élu.e.s au conseil intercommunal par type d'EPCI (%)



Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%)

10 - Cette augmentation doit être relativisée puisqu'avant les fusions nous ne disposions que de données incomplètes, seules 80 % des intercommunalités avaient été renseignées auprès du Ministère de l'Intérieur. Source : Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, rapport Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local ?, 2 février 2017

11 - L'enquête est disponible au lien suivant : [http://www.ellesaussi.org/images/Synthese\\_EPCI\\_2017.pdf](http://www.ellesaussi.org/images/Synthese_EPCI_2017.pdf)

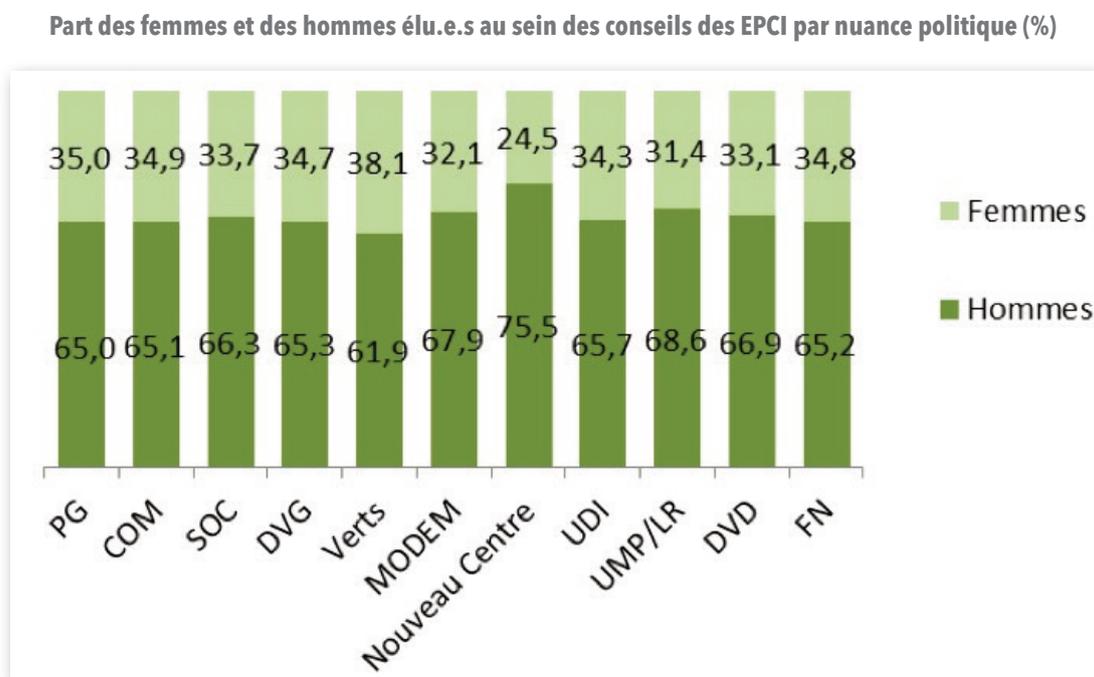
## HCE - Avis sur la parité dans les intercommunalités

Plus les catégories d'EPCI comprennent un grand nombre d'habitant.e.s, plus elles comptent de femmes au sein de leurs conseils. En effet, les plus grandes intercommunalités, comme les métropoles, comptent 39% de femmes, quand l'on en dénombre 33% dans les communautés de communes.

La différence de proportion des femmes et des hommes selon la catégorie d'EPCI étudiée tient certainement au fait que les communautés de communes regroupent davantage de petites communes de moins de 1000 habitant.e.s qui ne sont soumises à aucune règle paritaire, que ce soit pour les élections communales ou intercommunales. Lorsque ces petites communes ne disposent que d'un seul siège au sein de l'EPCI, ce siège est presque toujours occupé par le/la maire. Pour rappel, 82,8% des maires de communes de moins de 1 000 habitant.e.s sont des hommes.

Les femmes ne représentent en moyenne qu'un peu plus d'un tiers des conseils, tous EPCI confondus. La parité est donc loin d'être acquise, quel que soit le type et la taille des intercommunalités.

### 1.3 Une influence faible de l'appartenance politique sur la part des femmes et des hommes parmi les élu.e.s



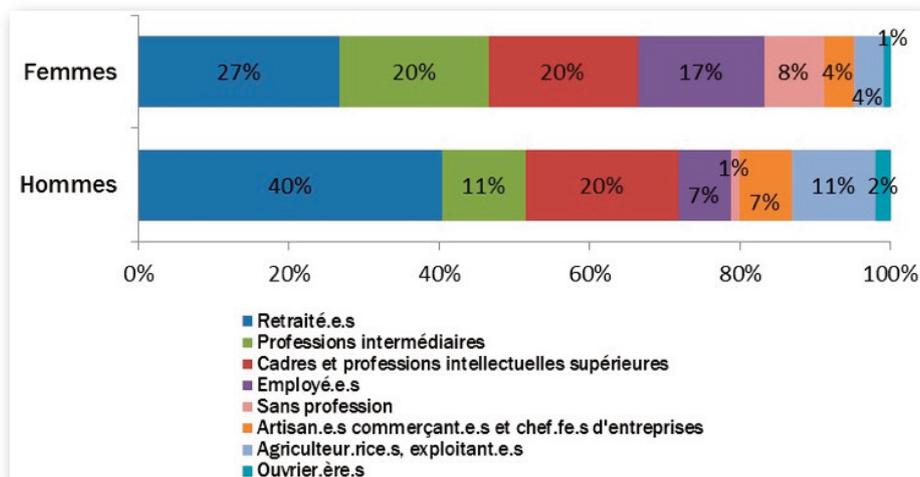
Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%)

Quelle que soit la famille politique, les femmes représentent en moyenne un tiers des élu.e.s. Elles sont toutefois légèrement plus présentes chez les Verts, alors qu'elles comptent pour moins d'un quart des élu.e.s chez le Nouveau Centre.

## 1.4 Le profil des élu.e.s des intercommunalités

### Répartition des élu.e.s par professions et catégories professionnelles

Part de femmes et d'hommes élu.e.s conseiller.e.s au sein des EPCI selon leur PCS (%)



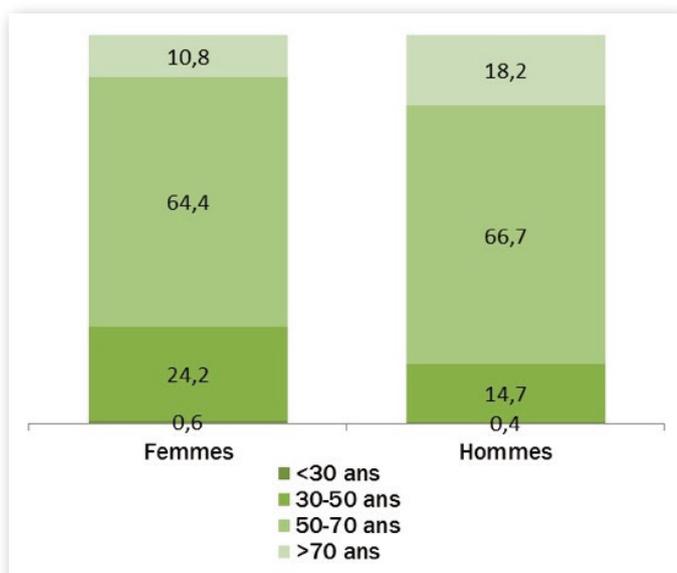
Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%) Les élu.e.s des EPCI ont majoritairement retraité.e.s, cadres ou exercent des professions intellectuelles supérieures.

Les élu.e.s des EPCI sont majoritairement retraité.e.s, cadres ou exercent des professions intellectuelles supérieures.

La part des retraité.e.s est 1,5 fois plus importante parmi les hommes que parmi les femmes, tandis que la part des professions intermédiaires est deux fois plus importante parmi les femmes.

### Répartition des élu.e.s par tranche d'âge

Répartition des élu.e.s au conseil communautaire par tranche d'âge en fonction du sexe (%)



Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%)

La majorité (près de 60%) des élu.e.s des intercommunalités sont des hommes âgés de plus de 50 ans, quand les femmes de la même tranche d'âge ne représentent que 24% des conseils<sup>12</sup>.

Les hommes élus sont globalement plus âgés que les femmes. Près d'un élu communautaire sur cinq est âgé de plus de 70 ans, contre un peu plus d'une élue communautaire sur dix. À l'inverse, près de 25% des élues communautaires ont moins de 50 ans, contre environ 15% des hommes élus.

12 - Source : ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%) : 37 527 conseillers communautaires de plus de 50 ans et 15 284 conseillères communautaires de plus de 50 ans. Pour un total de 64 538 conseiller.e.s communautaires, tous âges confondus

## 2. La parité dans les exécutifs des EPCI à fiscalité propre

### Le mode d'élection des exécutifs des EPCI à fiscalité propre

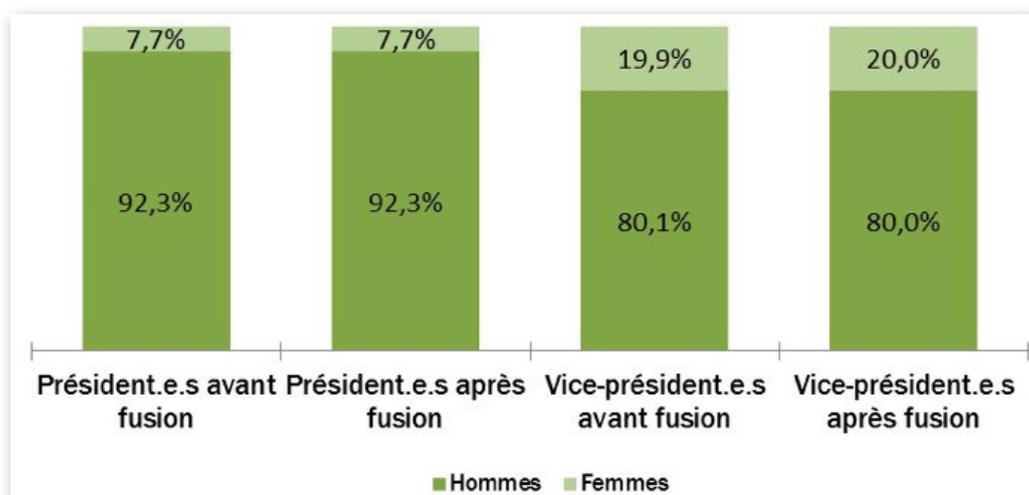
Le bureau, organe exécutif de l'EPCI à fiscalité propre, est composé :

- ▶ Du.de la président.e élu.e par le conseil communautaire lors de sa première réunion ;
- ▶ D'un.e ou plusieurs vice.s président.e.s : 15 maximum dans les Communautés d'agglomération, les Communautés de communes et les Communautés urbaines, 20 maximum dans les Métropoles ;
- ▶ D'un.e ou plusieurs autres conseiller.e.s communautaires, sans que ce nombre ne puisse excéder 20% de l'effectif du conseil communautaire.

Les membres du bureau sont élu.e.s au scrutin secret, uninominal à la majorité absolue. Il est procédé successivement à l'élection de chacun.e des membres du bureau au scrutin uninominal à trois tours, excluant par conséquent de pouvoir recourir au scrutin de liste. Ce mode de scrutin, individuel, exclut par conséquent toute obligation de parité.

### 1.1 Une gouvernance marquée par la quasi-absence des femmes

Évolution de la part des femmes et des hommes par fonction dans les exécutifs des EPCI avant et après la fusion (%)



Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%)

#### Une moyenne qui stagne

Les femmes sont quasiment absentes de la gouvernance des EPCI : la part des femmes présidentes des EPCI n'évolue pas suite aux fusions et stagne à 7,7%. Les hommes restent donc en très grande majorité à la tête des EPCI. La part de femmes parmi les vice-président.e.s stagne également et demeure faible à 20%.

#### Moins de situations monopolistiques mais également moins de situations équilibrées

Le réseau « Elles aussi » a identifié 13,9% de conseils dont les exécutifs sont exclusivement composés d'hommes, pour 23,2% en 2015. Parmi les 463 EPCI issus de fusions, 33 des nouveaux exécutifs sont uniquement composés d'hommes.<sup>13</sup>

13 - L'enquête est disponible au lien suivant : [http://www.ellesaussi.org/images/Synthese\\_EPCL\\_2017.pdf](http://www.ellesaussi.org/images/Synthese_EPCL_2017.pdf)

## Deux fois moins d'exécutifs qui approchent l'égalité présence des femmes et des hommes qu'avant la loi NOTRe

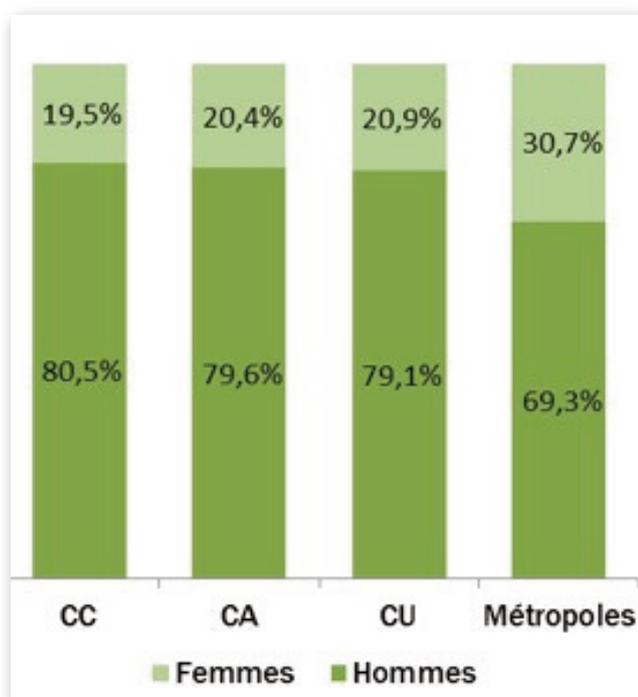
L'enquête du réseau révèle que **4,5% des EPCI ont, au sein de leur organe gouvernant, plus de 40% de femmes**, alors qu'ils étaient 8% en 2015.<sup>14</sup>

### 1.2 Et une dynamique similaire, quelle que soit la catégorie d'EPCI (CA, CC, CU, Métropoles)

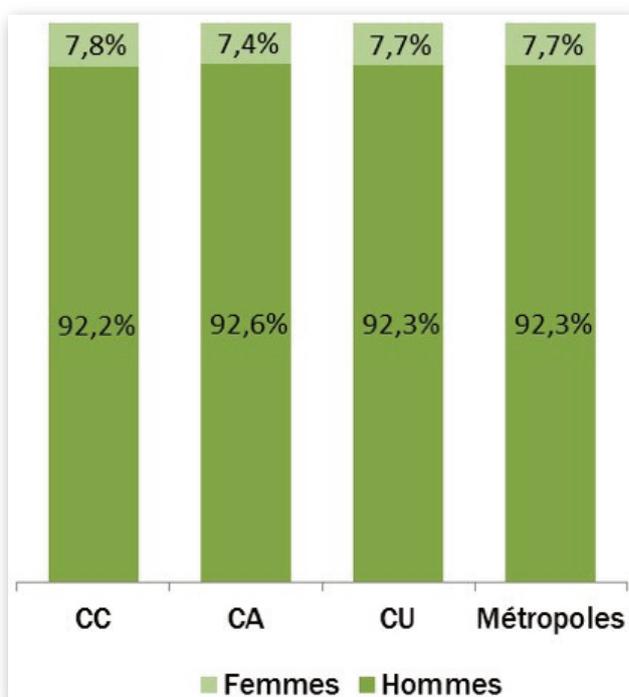
S'agissant des fonctions exécutives, quelle que soit la taille des intercommunalités,  **dans plus de 90% des cas, la présidence est occupée par un homme.**

La situation est assez similaire parmi les vice-président.e.s : les hommes restent largement majoritaires, même si une proportion relativement plus grande de femmes dans les conseils de métropoles peut conduire à une part de femmes légèrement plus importante parmi les vice-président.e.s : 30,7% dans les métropoles, 19,5% dans les communautés de communes.

Part des femmes et des hommes vice-président.e.s par type d'EPCI (%)



Part des femmes et des hommes président.e.s par type d'EPCI (%)



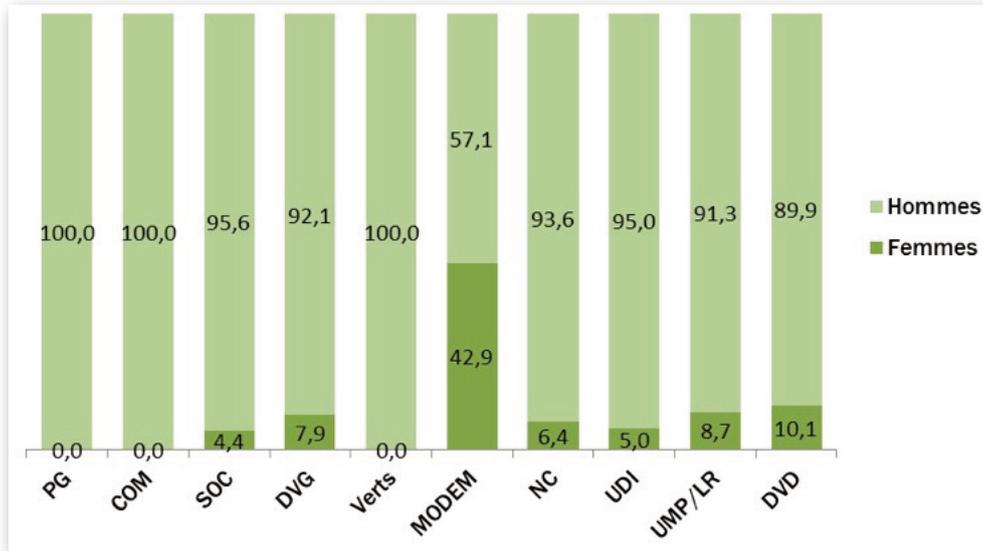
Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%)

14 - L'enquête est disponible au lien suivant : [http://www.ellesaussi.org/images/Synthese\\_EPCI\\_2017.pdf](http://www.ellesaussi.org/images/Synthese_EPCI_2017.pdf)

### 1.3 Des femmes absentes de la gouvernance des EPCI, malgré des disparités en fonction des partis politiques

Les femmes sont très minoritaires parmi les président.e.s d'EPCI, malgré une exception à noter : parmi les 7 président.e.s d'EPCI du MODEM, 3 sont des femmes.

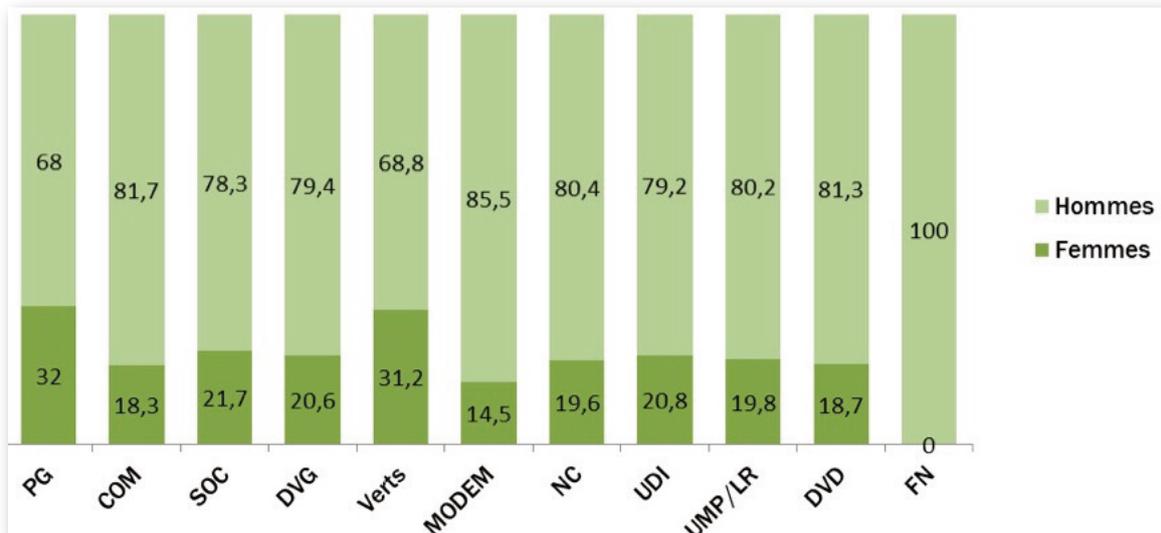
Part des président.e.s au sein des EPCI par nuance politique (%)



Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%)

Les femmes ne représentent en moyenne qu'un.e vice-président.e sur cinq, bien qu'il existe de faibles disparités en fonction des partis politiques : c'est le cas des Verts ou du Parti de Gauche – il y a en effet davantage d'élues originaires de ces partis.

Part des vices-président.e.s au sein des EPCI par nuance politique (%)

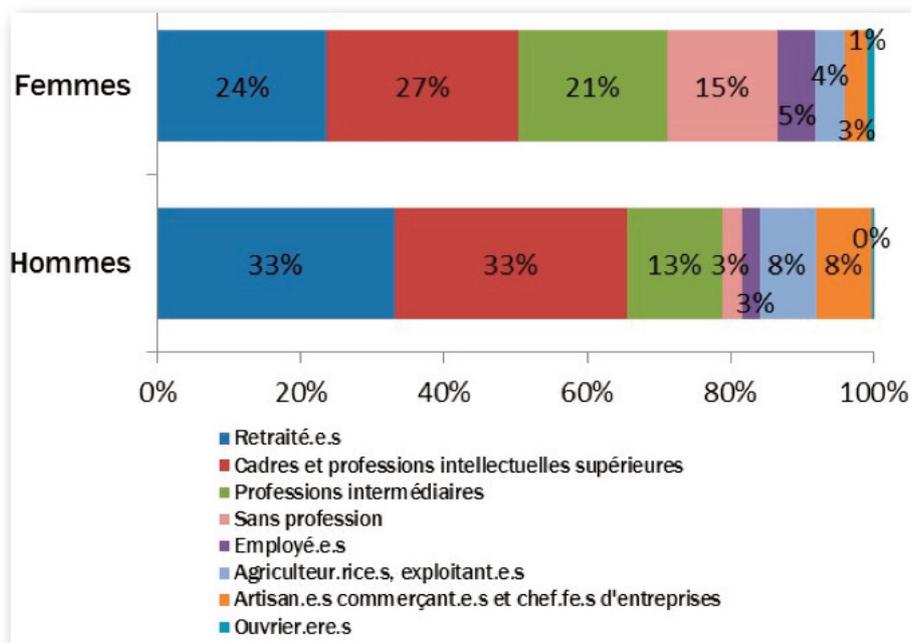


Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%)

### 1.4 Le profil des élu.e.s dans la gouvernance des intercommunalités

Répartition des élu.e.s par professions et catégories professionnelles : des élues plus souvent sans profession ou exerçant des professions intermédiaires

Part de femmes et d'hommes président.e.s d'EPCI selon leur PCS (%)

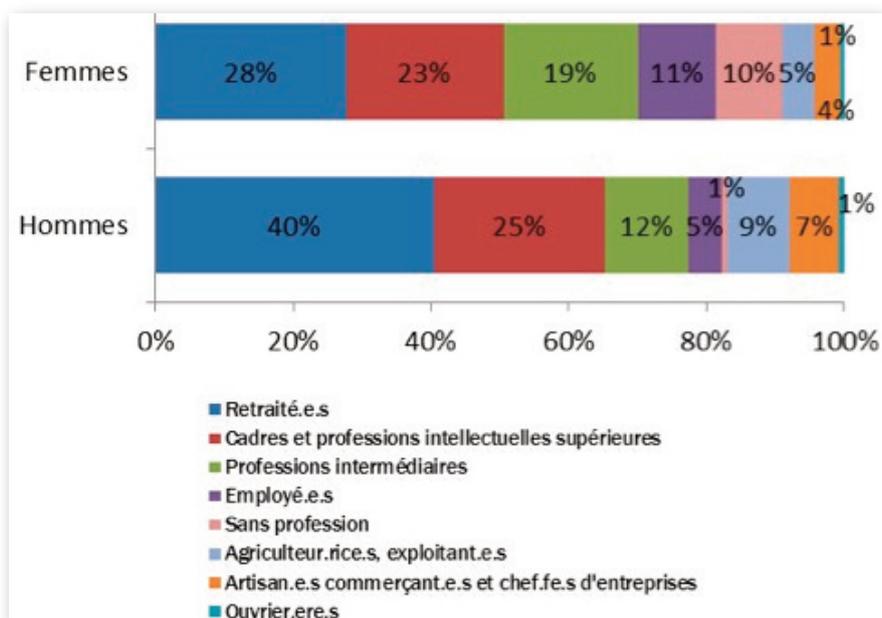


Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%)

Les deux tiers des présidents des intercommunalités sont retraités, cadres, ou exercent des professions intellectuelles supérieures, alors que ces catégories socio-professionnelles ne concernent que la moitié des présidentes.

Proportionnellement, les présidentes d'EPCI se déclarent plus souvent « sans profession » que leurs homologues hommes.

Part de femmes et d'hommes vice-président.e.s d'EPCI selon leur PCS (%)



Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%)

## HCE - Avis sur la parité dans les intercommunalités

Les vice-présidents sont très majoritairement retraités, cadres, ou exercent des professions intellectuelles supérieures. C'est également le cas des vice-présidentes qui exercent proportionnellement plus souvent des professions intermédiaires.

### Répartition des élu.e.s par tranche d'âge : des élues plus jeunes que les hommes

Répartition des vice-président.e.s par tranche d'âge en fonction du sexe (%)



Répartition des président.e.s par tranche d'âge en fonction du sexe (%)



Source : Ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95%)

Près d'un président d'EPCI sur cinq est âgé de plus de 70 ans, tandis que ce n'est le cas que d'un peu moins d'une présidente sur dix. Plus généralement, les président.e.s d'EPCI sont très largement âgé.e.s de plus de 50 ans.

Près d'un vice-président d'EPCI sur quatre est âgé de plus de 70 ans, tandis que ce n'est le cas que d'un peu plus d'une vice-présidente sur dix. Les femmes sont plus nombreuses dans la tranche d'âge 30-50 ans : près d'une vice-présidente sur cinq, contre un vice-président sur dix. Plus généralement, les vice-président.e.s d'EPCI sont très largement âgé.e.s de plus de 50 ans.



## II. La parité dans les Établissements Publics à Coopération Intercommunale sans fiscalité propre

Les EPCI sans fiscalité propre, ou « syndicats », sont, par définition, dépourvus de tout pouvoir en matière fiscale. Leurs ressources sont constituées d'une contribution budgétaire allouée par les communes adhérentes.<sup>15</sup> Ces structures peuvent être créées pour une durée déterminée, ou sans limitation de durée, ou pour une opération déterminée. Les œuvres ou services du syndicat doivent présenter un intérêt pour toutes les communes qui le constituent. Ils sont courants dans les domaines de la production et distribution d'eau, de l'électrification, de la gestion scolaire, du ramassage scolaire, de l'assainissement ou encore de la gestion des ordures ménagères.

Les EPCI sans fiscalité propre sont composés aux trois quarts de syndicats de communes. Les EPCI sans fiscalité propres sont de petites structures puisque, parmi ces syndicats de communes, la plupart regroupent peu de communes, elles-mêmes de petite taille.

Les EPCI sans fiscalité propre occupent une place moindre par rapport aux EPCI avec fiscalité propre. A titre d'exemple, les syndicats intercommunaux emploient 4,5% des effectifs de l'ensemble constitué par les communes et les organismes intercommunaux.

### Les différents types d'EPCI sans fiscalité propre

- **Les syndicats de communes** (ou syndicats intercommunaux), qui ne regroupent que des communes et qui représentent **74%<sup>16</sup> des EPCI sans fiscalité propre**. Ils peuvent être à vocation unique, donc limité à une œuvre ou un service d'intérêt intercommunal (Syndicat intercommunal à vocation unique, SIVU) ou à vocation multiple, donc comprenant plusieurs vocations (Syndicat intercommunal à vocation multiple, SIVOM). Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, on compte 8 469 syndicats de communes (dont 7 384 syndicats de communes à vocation unique et 1 085 syndicats de communes à vocation multiple) ;
- **Les syndicats mixtes :**
  - *fermés*, lorsqu'ils ne regroupent que des communes et EPCI, ou uniquement des EPCI. Ils représentent **16%<sup>17</sup> des EPCI sans fiscalité propre**. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, on compte 1889 syndicats mixtes fermés ;
  - *ouverts*, qui sont constitués d'au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (par exemple une chambre d'agriculture ou une chambre de commerce et d'industrie) et qui représentent **8%<sup>18</sup> des EPCI sans fiscalité propre**. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, on compte 905 syndicats mixtes ouverts.

15 - <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/consequences-intercommunalite-sur-fiscalite-des-communes>

16 - [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis\\_116\\_2.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_116_2.pdf)

17 - [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis\\_116\\_2.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_116_2.pdf)

18 - [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis\\_116\\_2.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_116_2.pdf)

Le nombre d'EPCI à fiscalité propre est en baisse mais en raison de l'importance que conservent ces structures dans le paysage intercommunal et des enjeux de pouvoir qui s'y jouent, le Haut Conseil à l'Égalité a choisi de porter des recommandations visant à introduire des dispositifs paritaires dans les modalités d'élection des comités syndicaux ainsi que de leurs bureaux.

### 1. La parité dans les conseils des EPCI sans fiscalité propre : la grande inconnue

Il n'existe pas de données sur la part des femmes et des hommes parmi les délégué.e.s des différents syndicats. Toutefois, compte tenu de l'absence de toute contrainte paritaire, il est très probable que la part des femmes dans les comités syndicaux soit très faible.

#### Mode de désignation des comités des EPCI sans fiscalité propre

L'élection au suffrage universel direct des conseiller.e.s communautaires ne s'applique pas aux EPCI sans fiscalité propre : les syndicats sont administrés par un comité syndical composé de délégué.e.s élu.e.s par les conseils municipaux des communes-membres au scrutin secret et à la majorité absolue. Il existe deux modes de désignation des conseils syndicaux des EPCI sans fiscalité propre et aucun de ces deux modes ne prévoit de dispositif paritaire.

##### Dans les syndicats intercommunaux

Le nombre de sièges et leur répartition sont fixés par les statuts de chaque syndicat. Par défaut, chaque commune est représentée dans le comité par deux délégué.e.s titulaires. Peut être candidat.e tout.e citoyen.e réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal (*Article L.5212-7 du Code Général des Collectivités territoriales*). Il est alors possible d'élire une personne ayant une compétence particulière au vu de l'objet du syndicat. Les délégué.e.s sont élu.e.s par le conseil municipal, au scrutin secret à la majorité absolue (*Article L.5211-7 du CGCT*). Si, après deux tours, aucun.e candidat.e n'a obtenu la majorité, le troisième tour a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le.la plus âgé.e est déclaré.e élu.e.<sup>19</sup>

##### Dans les syndicats mixtes

Le nombre de sièges et leur répartition entre chaque commune, EPCI ou autre collectivité membre sont fixés par les statuts du syndicat mixte.

##### ► Dans les syndicats mixtes « fermés » (*Article L.5711-1 du CGCT*)

Pour l'élection des délégué.e.s des communes et des syndicats de communes membres d'un syndicat mixte fermé, le choix du conseil municipal et du comité syndical peut porter sur tout.e citoyen.ne réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Pour l'élection des délégué.e.s des communautés de communes, d'agglomération ou urbaines membres, le choix de l'organe délibérant est plus limité : il ne peut porter que sur l'un.e de ses membres ou sur tout.e conseiller.e municipal.e d'une commune membre de la communauté. Par renvoi, les règles de l'article L.5211-7 du CGCT s'appliquent aux élections des délégué.e.s dans les syndicats mixtes « fermés ». Les délégué.e.s sont élu.e.s par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI, au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours, aucun.e candidat.e n'a obtenu la majorité, le troisième tour a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le.la plus âgé.e est déclaré.e élu.e.<sup>20</sup>

##### ► Dans les syndicats mixtes « ouverts » (*Article L.5721-1 et suivants du CGCT*)

Leurs statuts fixent les règles. A défaut de précisions statutaires sur ce point, les communes ou les EPCI membres du syndicat mixte doivent respecter les règles relatives aux élections du conseil municipal. Ainsi les dispositions, prévues à l'article L.2121-21 du CGCT, sont applicables aux élections effectuées par les EPCI par renvoi de l'article L.5211-1 du même code. Dès lors, le scrutin est secret, sauf décision contraire prise à l'unanimité de l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI membre du syndicat mixte. Si aucun.e des candidat.e.s n'a obtenu la majorité absolue après deux tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative ; en cas d'égalité de voix, l'élection est acquise au.à la plus âgé.e.<sup>21</sup>

19 - [http://www.amf53.asso.fr/amf53/images/DOC\\_PDF/Depeches\\_juridique/amf\\_installation.pdf](http://www.amf53.asso.fr/amf53/images/DOC_PDF/Depeches_juridique/amf_installation.pdf)

20 - [http://www.amf53.asso.fr/amf53/images/DOC\\_PDF/Depeches\\_juridique/amf\\_installation.pdf](http://www.amf53.asso.fr/amf53/images/DOC_PDF/Depeches_juridique/amf_installation.pdf)

21 - [http://www.amf53.asso.fr/amf53/images/DOC\\_PDF/Depeches\\_juridique/amf\\_installation.pdf](http://www.amf53.asso.fr/amf53/images/DOC_PDF/Depeches_juridique/amf_installation.pdf)

## 2. La parité dans les exécutifs des EPCI sans fiscalité propre : la grande absente

Selon les données fournies par l'Association des Communes de France (ADCF) en octobre 2017, portant sur 6656 syndicats intercommunaux sur 8469, soit sur 78,6% des syndicats intercommunaux, **la présidence de ces structures est occupée à 84,7% par un homme**<sup>22</sup>.

### Mode d'élection des exécutifs des EPCI sans fiscalité propre

Quelle que soit sa forme, le bureau d'un syndicat est composé du ou de la président.e, d'un ou plusieurs vice-président.e.s et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant. Le nombre de vice-président.e.s est librement déterminé par l'organe délibérant sans que ce nombre puisse excéder 30% de l'effectif de celui-ci.

#### ► Dans les syndicats intercommunaux

À défaut de dispositions législatives expresses régissant le fonctionnement du bureau, celui-ci peut faire l'objet de dispositions particulières adoptées par l'organe délibérant dans son règlement intérieur. Le comité syndical élit son ou sa président.e ainsi que le bureau, selon les règles applicables à l'élection d'un.e maire et ses adjoint.e.s, au scrutin secret à trois tours (Articles L. 5211-2 et L. 2122-7 du CGCT).

#### ► Dans les syndicats mixtes

Les règles de composition du bureau des syndicats mixtes sont fixées par leurs statuts, conformément à l'article L. 5721-2 du CGCT.

S'agissant plus particulièrement de l'élection du président, l'article L. 5721-2 alinéa 5 du CGCT dispose qu'il « est élu par le comité syndical, ou, si les statuts le prévoient, par le bureau qu'il a constitué ». Il résulte de ces dispositions que le choix du ou de la président.e d'un syndicat mixte ouvert doit faire l'objet d'une élection, soit par le comité syndical soit, si les statuts le prévoient, par le bureau qu'aura constitué le comité syndical.

22 - Selon les données fournies par l'AdCF



**Deuxième partie :**  
**Agir pour dépasser  
les obstacles  
à l'application  
du principe paritaire**



# I. Renforcer les règles paritaires dans les communes pour agir directement et indirectement sur les intercommunalités

L'état des lieux témoigne d'un véritable coup d'arrêt de la progression de la part des femmes au sein des instances intercommunales qui avait été enregistrée en 2014. Les femmes restent minoritaires au sein des conseils délibérants ; elles représentent un peu moins d'un tiers des conseiller.e.s et la gouvernance des EPCI est marquée par la faible présence des femmes dans les exécutifs.

Les règles de composition actuellement en vigueur des conseils et exécutifs intercommunaux ne vont pas dans le sens de l'objectif constitutionnel d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Le Haut Conseil à l'Égalité estime qu'il est du ressort du.de la législateur.rice de résoudre à l'avenir cette atteinte au partage du pouvoir entre les femmes et les hommes.

## 1. Prévoir des règles paritaires pour l'ensemble des communes, y compris celles de moins de 1000 habitant.e.s

La faible part des femmes au sein des intercommunalités est d'abord une conséquence des déficits paritaires au niveau des communes. La composition du conseil communautaire émane de la représentation de chacune des communes qui constitue l'EPCI. En fonction de leur population, celles-ci disposent d'un ou plusieurs sièges au sein du conseil communautaire : ces places sont occupées par les conseiller.e.s municipaux.ales élu.e.s au suffrage universel direct en 2014, ou désigné.e.s par le conseil municipal s'il y a eu changement du nombre de sièges dévolus depuis le scrutin de 2014 (en raison du processus de fusion des intercommunalités).

### Chiffres clés du partage des responsabilités au sein des conseils municipaux

Grâce à l'adoption de **contraintes légales**, la parité progresse au sein de la majeure partie des assemblées locales et des bureaux (exceptées les communes de moins de 1 000 habitant.e.s et des intercommunalités composées de représentant.e.s de ces communes) mais, **sans contrainte légale**, les fonctions exécutives locales restent largement l'apanage des hommes.

Conseils municipaux	Conseillers municipaux	Maires	Adjointes
Communes de moins de 1000 habitant.e.s	<b>65,1 %</b>	<b>82,8 %</b>	<b>79,8 %</b>
Communes de 1000 habitant.e.s et plus	<b>51,8 %</b>	<b>87,1 %</b>	<b>52,5 %</b>
Toutes communes confondues	<b>59,7 %</b>	<b>84,0 %</b>	<b>62,2 %</b>

Source : Ministère de l'Intérieur – Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes – juin 2016. Données issues du rapport « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local », publié le 2 février 2017.

## Récapitulatif des contraintes paritaires aux élections municipales

Mode de scrutin	Elections	Candidatures	Suppléances Remplacements	Tête de liste / exécutifs	Bureaux et commissions permanentes
Scrutin de liste (ou scrutin plurinominal majoritaire)	Moins de 1000 habitant.e.s (72% des communes)	Non	Non	Non	Non
	Plus de 1000 habitant.e.s (28% des communes)	Oui Alternance stricte femme-homme sur la liste	Non	Non	Oui Adjoint.e.s : nombre égal de femmes et d'hommes  Pas d'alternance stricte femme-homme sur la liste

Source : Ministère de l'Intérieur – Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes – juin 2016. Données issues du rapport « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local », publié le 2 février 2017.

De fait, la progression de la part des femmes au sein des intercommunalités est freinée par :

- **La faible part des femmes maires** : en effet, lorsque la commune ne dispose que d'un siège au sein du conseil des intercommunalités — ce qui est le cas de nombre de petites communes, elle désigne le plus souvent son ou sa maire, qui est dans 84% des cas est un homme ;
- **La faible part des femmes conseillères municipales dans les communes de moins de 1000 habitant.e.s.** Lorsque la commune compte moins de 1 000 habitant.e.s (74% des communes françaises), elle n'est soumise à aucune obligation paritaire au sein de son conseil municipal.

Afin de garantir l'application du principe paritaire au sein des conseils municipaux, et ainsi, de favoriser la parité au sein des conseils communautaires, le HCE recommande d'étendre aux communes de moins de 1000 habitant.e.s les règles existantes pour les communes de 1000 habitant.e.s et plus.

### RECOMMANDATION N°1 : Étendre aux communes de moins de 1000 habitant.e.s – y compris aux communes nouvelles — le mode de scrutin prévu pour l'élection du conseil municipal de 1000 habitant.e.s et plus, reposant sur des listes composées d'autant de femmes que d'hommes, avec alternance obligatoire.

L'état des lieux de la mise en œuvre du principe paritaire dans les EPCI a mis en lumière les carences importantes en matière de partage du pouvoir entre les femmes et les hommes, et plus particulièrement dans les instances exécutives : 9 président.e.s d'EPCI sur 10 sont des hommes. Le HCE recommande d'étendre aux communes de moins de 1000 habitant.e.s le mode de scrutin prévu pour l'élection des exécutifs des conseils municipaux de 1000 habitant.e.s et plus, à savoir le scrutin de liste composée d'autant de femmes que d'hommes.

Cela n'est toutefois pas suffisant puisque, sans contrainte paritaire, les femmes sont reléguées aux dernières places. Les femmes ne comptent que pour 29% des 1<sup>ers</sup> adjoint.e.s, 38% des 2<sup>nds</sup> adjoint.e.s, 39% des 3<sup>èmes</sup>, et 48% des autres adjoint.e.s.<sup>23</sup>

Le HCE recommande donc d'une part, que l'alternance obligatoire entre les femmes et les hommes dans les listes exécutives soit effective dans les communes et d'autre part, que le ou la premier.ère adjoint.e du ou de la maire soit de l'autre sexe que celui du ou de la maire.

### RECOMMANDATION N°2 : Suite à l'élection du ou de la maire, élire l'exécutif du conseil municipal (communes de plus et de moins de 1000 habitant.e.s) au scrutin de liste composée alternativement de candidat.e.s de chaque sexe, avec une tête de liste (premier.e adjoint.e) de l'autre sexe que le ou la maire.

(Recommandation issue du rapport « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local », publié le 2 février 2017).

23 - [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis\\_119\\_elus\\_locaux\\_0.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_119_elus_locaux_0.pdf)

## 2. Garantir la représentation équilibrée des femmes et des hommes tout au long du mandat en prévoyant des règles de remplacement pour les élu.e.s démissionnaires ou décédé.e.s

Dans la continuité de cette démarche, le HCE souhaite mettre en cohérence les règles de remplacement des élu.e.s démissionnaires ou décédé.e.s afin de garantir la représentation équilibrée des femmes et des hommes tout au long du mandat.

A ce titre, le HCE renouvelle donc la recommandation n°6 de son rapport de 2017 « *Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local ?* ».

**RECOMMANDATION N°3 : Prévoir des règles de remplacement des conseiller.e.s municipaux.ales démissionnaires ou décédé.e.s en fonction de la composition sexuée du conseil municipal :**

- ▶ Pour les communes de 1000 habitant.e.s et plus : l'élu.e démissionnaire ou décédé.e est remplacé.e par le ou la premier.e candidat.e du même sexe venant sur la liste immédiatement après le ou la dernier.e élu.e.
- ▶ Pour les communes de moins de 1000 habitant.e.s, la règle dépend de la composition sexuée du conseil :
  - Lorsque l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes est inférieur à 1, l'élu.e démissionnaire ou décédé.e est remplacé.e par le ou la premier.e candidat.e du même sexe venant sur la liste immédiatement après le ou la dernier.e élu.e, sauf lorsqu'il n'y en a pas ;
  - Lorsque l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes est supérieur à 1, l'élu.e démissionnaire ou décédé.e est remplacé.e par le ou la premier.e candidat.e du sexe le moins représenté venant sur la liste immédiatement après le ou la dernier.e élu.e, sauf lorsqu'il n'y en a pas.

(Recommandation issue du rapport « *Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local* », publié le 2 février 2017).

## 3. Prévoir des dispositifs favorisant la nomination équilibrée des femmes et des hommes dans les emplois de direction des communes

Les emplois de direction des communes (directeur.rice général.e des services, directeur.rice adjoint.e des services, directeur.rice général.e des services techniques) entrent dans le périmètre du dispositif des nominations équilibrées prévu par la loi dite « Sauvadet » de 2012, mais uniquement pour les communes de plus de 80 000 habitant.e.s.

Cette loi prévoit en effet la mise en place progressive, dans la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière, d'un minimum de nominations de chaque sexe aux emplois d'encadrement et supérieurs de la fonction publique. Ce dispositif conçu de manière progressive prévoyait une montée en charge qui s'est achevée le 1<sup>er</sup> janvier 2017 en portant le taux à 40% (20% en 2013 et 2014 et 30% en 2015 et 2016).

La dernière édition (2016) du *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*<sup>24</sup> présente ainsi les derniers chiffres disponibles relatifs à la part de femmes parmi les nominations et les primo-nominations au sein des communes.

Si les obligations légales sont respectées, le HCE estime que le seuil de 80 000 habitant.e.s est bien trop élevé, notamment lorsque l'on considère le fait que 74% des communes françaises comptent moins de 1000 habitant.e.s.

**RECOMMANDATION N°4 : Étendre les obligations de nominations équilibrées aux emplois de direction, telles que prévues par la loi Sauvadet (nomination de minimum 40% de personnes de chaque sexe), aux communes de moins de 80 000 habitant.e.s.**

24 - [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport\\_annuel/RA-egalite-2016.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport_annuel/RA-egalite-2016.pdf)

## HCE - Avis sur la parité dans les intercommunalités

### Nominations toutes collectivités territoriales avec ville de Paris - 2015

	DGS			DGA (yc DGA d'arrondissements)			DGST			Total		
	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes
<b>Régions</b>	5	2	28 %	21	6	22 %	0	0	0 %	26	8	23 %
<b>Départements</b>	38	3	7 %	78	53	40 %	2	1	33 %	118	57	33 %
<b>Communes</b>	21	5	19 %	40	32	44 %	5	0	0 %	66	37	36 %
<b>EPCI</b>	36	3	8 %	85	55	39 %	10	2	17 %	131	60	31 %
<b>Total</b>	100	13	12 %	224	146	40 %	17	3	15 %	341	162	32 %

### Primo-nominations toutes collectivités territoriales avec ville de Paris - 2015

	DGS			DGA (yc DGA d'arrondissements)			DGST			Total		
	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes
<b>Régions</b>	1	2	67 %	10	3	23 %	0	0		11	5	31 %
<b>Départements</b>	28	2	7 %	42	34	45 %	1	1	50 %	71	37	34 %
<b>Communes</b>	10	3	23 %	29	14	33 %	4	0	0 %	43	17	28 %
<b>EPCI</b>	17	1	6 %	64	41	39 %	4	0	0 %	85	42	33 %
<b>Total</b>	56	8	12,5 %	145	92	39 %	9	1	10 %	210	101	32,5 %

Source : Ministère de l'action et des comptes publics 2016

## II. Prévoir des règles paritaires pour les intercommunalités avant 2019

Le Haut Conseil à l'Égalité rappelle, conformément à son rapport de 2017 « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local ? », que pour assurer l'application du principe paritaire au sein des conseils communautaires lors du prochain mandat, la loi organique afférente devra être adoptée au moins un an avant le renouvellement général prévu en 2020, à savoir en mars 2019 au plus tard.

### 1. Revoir les modalités d'élection ou de désignation des conseils des intercommunalités

#### 1.1 Pour les conseils des EPCI à fiscalité propre

Pour la première fois en mars 2014, les conseiller.e.s communautaires des communes de 1000 habitant.e.s et plus ont été élu.e.s au suffrage universel direct, par fléchage, dans le cadre des élections municipales.

À la suite du transfert d'un nombre croissant de compétences des communes vers les structures intercommunales, s'est posée la question de la légitimité démocratique de l'intercommunalité. C'est pourquoi la loi électorale du 17 mai 2013 entérine le principe de l'élection des conseiller.e.s communautaires au suffrage universel direct. L'élection se fait désormais par « fléchage », c'est-à-dire que le bulletin de vote comprend deux listes, une pour les candidat.e.s au conseil municipal, une pour les candidat.e.s aux sièges des conseiller.e.s communautaires. Ce sont les premier.e.s de la liste municipale qui sont « fléché.e.s » pour devenir conseiller.e.s communautaires.

Dans les communes de moins de 1000 habitant.e.s, ce sont toutefois les communes qui continuent d'élire directement leurs représentant.e.s, et comme cela ne concerne souvent qu'un siège, c'est le.la maire qui siège au conseil communautaire.

Dans son rapport « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local » de 2017, le HCE recommandait déjà d'inscrire dans la loi des règles avant 2019, pour garantir une parité effective dans les conseils délibérants des intercommunalités à l'occasion du renouvellement prévu en 2020.

Le HCE proposait alors deux pistes de réflexion :

**Piste n°1 : l'élection du conseil communautaire au suffrage universel direct au scrutin de liste composée de candidat.e de chaque sexe**, l'écart entre le nombre de candidates et de candidats ne pouvant être supérieur à un. Les listes seraient constituées avec des conseiller.e.s municipaux.ales récemment élu.e.s au sein des communes.

**Piste n°2 : la combinaison de propositions paritaires et de tirage au sort du sexe du ou de la conseiller.e.** Cette piste prévoit que :

- les communes appelées à désigner plus d'un.e représentant.e fassent en sorte que l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes ne soit pas supérieur à un ;
- les communes appelées à désigner un.e seul.e représentant.e s'accordent sur des propositions paritaires conjointes (ou en l'absence d'accord, que le sexe du.de la candidat.e soit tiré au sort par le.la préfet.e).

Lors de la préparation de l'Avis « Parité dans les intercommunalités ? Propositions pour une égale représentation des femmes et des hommes dans les instances communautaires », ces pistes ont été approfondies par la commission, à travers des débats et auditions d'expert.e.s.

La piste 2 a été abandonnée, car elle est en l'état trop faible juridiquement parlant. Elle pourra être reconsidérée ultérieurement.

La piste 1 a été approfondie et affinée selon trois scénarii qui prévoient tous de revoir les modalités d'élection des conseils des EPCI à fiscalité propre :

- La piste n°1 soulevée dans le rapport de 2017 a donné lieu à un scénario qui va plus loin et propose l'élection des conseiller.e.s communautaires au suffrage universel direct, dans une élection distincte de l'élection municipale (recommandation n°5, scénario 2).
- L'enjeu qui existe aujourd'hui autour du lien entre communes et intercommunalités a conduit le HCE à proposer un scénario a minima : l'élection des représentant.e.s des conseils municipaux avec assouplissement du système de fléchage. Ce scénario prévoit que la tête de liste à l'élection du conseil communautaire ne puisse être du même sexe que la tête de liste à l'élection du conseil municipal (recommandation n°5, scénario 1). Il est à noter que dans ce scénario, la ou le maire ne siège plus dans l'intercommunalité, ce qui est un sujet d'inquiétude de la part des maires.
- Le HCE a également formulé un scénario alternatif, qui consiste à assurer une représentation de chaque commune par au moins deux personnes de sexe différent (recommandation n°5, scénario 3). Une alerte a été soulevée quant à ce scénario. Aujourd'hui, beaucoup de petites communes ne sont représentées dans les EPCI que par une seule personne. Fixer un minimum de deux représentant.e.s conduirait à doubler le nombre des représentant.e.s des petites communes et viendrait à l'encontre du principe de représentation proportionnelle du nombre d'habitant.e.s des communes dans les intercommunalités.

Le HCE recommande de revoir les règles de désignation de la représentation des communes, pour mieux partager les mandats et ainsi atteindre l'objectif de parité. Le HCE propose ainsi plusieurs scénarii, permettant que les premier.e.s des listes municipales et communautaires ne soient pas des personnes du même sexe.

**RECOMMANDATION N°5 : Revoir les modalités d'élection des conseils des EPCI à fiscalité propre, selon l'un des scénarii suivants :**

- **Scénario 1 : Assouplir le système de fléchage entre les listes pour l'élection du conseil municipal et l'élection du conseil communautaire, en prévoyant que la tête de liste à l'élection du conseil municipal ne peut pas être du même sexe que la tête de liste à l'élection du conseil communautaire.** Dans la loi, cela passe par la suppression de l'obligation du fait que le premier quart de la liste communautaire est identique à la tête de la liste municipale et l'ajout du fait que le ou la candidat.e tête de liste aux élections communautaires est de l'autre sexe que la ou le candidat.e tête de liste à l'élection du conseil municipal.
- **Scénario 2 : Mettre fin au système de fléchage en prévoyant que l'élection du conseil communautaire est distincte de l'élection du conseil municipal, et que le conseil communautaire est élu au suffrage universel direct, au scrutin de liste composée alternativement de candidat.e.s de chaque sexe.**
- **Scénario 3 : Fixer un minimum de deux représentant.e.s par commune et prévoir que l'écart entre les femmes et les hommes parmi les représentant.e.s ne peut être supérieur à un.**

## 1.2 Pour les comités des EPCI sans fiscalité propre

---

À ce jour, aucune contrainte paritaire n'encadre la désignation des comités syndicaux. Chaque syndicat, qu'il soit intercommunal ou mixte, détermine, dans ses statuts, les modalités de désignation des délégué.e.s siégeant au comité syndical. Compte tenu des enjeux de pouvoir — notamment économiques — qui se jouent dans ces structures territoriales, le Haut Conseil à l'Égalité estime qu'il est nécessaire d'encadrer les modalités de désignation de ces comités en ajoutant au Code Général des Collectivités Territoriales des dispositions visant à favoriser l'égalité participation des femmes et des hommes.

**RECOMMANDATION N°6 :** Revoir les modalités d'élection des comités des EPCI sans fiscalité propre en élisant les délégué.e.s au scrutin de liste composée alternativement de candidat.e.s de chaque sexe, sauf dans le cas où le conseil municipal n'élit qu'un.e délégué.e, auquel cas, un scrutin uninominal est organisé.

## 2. Prévoir des dispositifs paritaires pour les exécutifs

---

### 1.1 Pour les exécutifs des EPCI à fiscalité propre

---

Le.la président.e du conseil communautaire est élu.e par le conseil communautaire lors de sa première réunion. Le bureau de l'EPCI est composé du.de la président.e, d'un.e ou plusieurs vice-président.e.s et, éventuellement, d'un.e ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant. Le nombre de vice-président.e.s est librement déterminé par l'organe délibérant sans que ce nombre ne puisse excéder 20% de l'effectif de celui-ci et quinze vice-président.e.s ou vingt dans les métropoles. Le nombre de membres du bureau hors vice-président.e.s n'est pas limité. La composition de l'exécutif n'est donc pas soumise aux obligations paritaires.

Comme l'indiquait déjà le Haut Conseil à l'Égalité dans son rapport de 2017, la reconfiguration de la répartition femmes-hommes des conseils doit donc être suivie d'une répartition équilibrée des femmes et des hommes dans l'exécutif de l'EPCI, tant au niveau du bureau que des vice-présidences.

### Droit actuel pour les bureaux municipaux

Règles existantes pour les élections des bureaux municipaux dans les communes de 1000 habitant.e.s et plus : « Dans les communes de 1000 habitants et plus, 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. » - Code général des collectivités territoriales, Article L.2122-7-2 (modifié par la loi n°2013-403 du 17 mai 2013).

### Extension proposée aux élections des instances de décision intercommunales

Afin que tous les bureaux des intercommunalités puissent être composés de façon paritaire, il convient d'étendre l'obligation prévue pour les adjoint.e.s aux maires aux membres des bureaux des intercommunalités.

### La conférence des maires

Les conférences des maires sont des événements réunissant les maires des différentes communes d'une intercommunalité. Elles ont été créées en vue de garantir l'association des maires aux décisions prises par l'intercommunalité. Hormis en matière d'urbanisme, aucune disposition législative n'impose leur réunion.

Les conférences des maires abordent des sujets communautaires propres à l'intercommunalité. Elles ne sont pas des instances délibératives mais ont un rôle de réflexion et de recommandations.

Or, puisque la très grande majorité des maires de France sont des hommes (84%), les femmes sont le plus souvent sous-représentées voire absentes de ces lieux.

Le HCE s'interroge sur l'opportunité de créer un règlement intérieur des conférences des maires dans lequel figurerait l'obligation pour les communes de se faire représenter par un **binôme paritaire** aux conférences des maires. Pour les communes où le maire est un homme, il assiste à la conférence des maires accompagné d'une adjointe ; pour les communes où la maire est une femme, elle assiste à la conférence des maires accompagnée d'un adjoint.

**RECOMMANDATION N°7 :** Suite à l'élection du ou de la président.e de l'EPCI à fiscalité propre, élire l'exécutif du conseil communautaire au scrutin de liste composée alternativement de candidat.e.s de chaque sexe, avec une tête de liste (premier.e vice-président.e) de l'autre sexe que le ou la président.e.

### 1.2 Pour les exécutifs des EPCI sans fiscalité propre

Chaque syndicat, qu'il soit intercommunal ou mixte, détermine, dans ses statuts, les modalités d'élection du bureau. La composition de l'exécutif des EPCI sans fiscalité propre n'est soumise à aucune obligation paritaire.

Comme le recommande le Haut Conseil à l'Égalité au sujet des EPCI à fiscalité propre, la reconfiguration de la répartition femmes-hommes des comités syndicaux doit donc être suivie d'une installation de la répartition équilibrée des femmes et des hommes dans l'exécutif de l'EPCI, tant au niveau du bureau que des vice-présidences.

Le HCE souhaite donc tendre vers des modalités d'élection visant à favoriser la constitution d'un tandem paritaire à la tête des exécutifs.

**RECOMMANDATION N°8 :** Suite à l'élection du ou de la président.e de l'EPCI sans fiscalité propre, élire l'exécutif au scrutin de liste composée alternativement de candidat.e.s de chaque sexe, avec une tête de liste de l'autre sexe que le ou la président.e.

## 3. Garantir la présence égalitaire des femmes et des hommes tout au long du mandat en prévoyant des règles de remplacement

Dans la continuité de la recommandation n°3, le Haut Conseil à l'Égalité souhaite également mettre en cohérence les règles de remplacement des conseiller.e.s communautaires démissionnaires ou décédé.e.s.

**RECOMMANDATION N°9 :** Prévoir des règles de remplacement des conseiller.e.s communautaires démissionnaires ou décédé.e.s, en fonction de la composition sexuée du conseil communautaire :

- ▶ Lorsque l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes est inférieur à 1, l'él.u.e démissionnaire ou décédé.e est remplacé.e par un.e élu.e du même sexe et issu.e du même conseil municipal ;
- ▶ Lorsque l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes est supérieur à 1, l'él.u.e démissionnaire ou décédé.e est remplacé.e par un.e élu.e du sexe le moins représenté au sein du conseil communautaire, issu.e du même conseil municipal, sauf lorsqu'il n'y en a pas.

## 4. Prévoir des dispositifs favorisant la nomination équilibrée des femmes et des hommes dans les emplois de direction des intercommunalités

Le développement des compétences stratégiques (économie, urbanisme, environnement, etc.) des intercommunalités, ainsi que l'accroissement de leurs périmètres, a eu pour conséquence la multiplication des emplois de direction en leur sein. Ces métiers sont ceux de directeur.rice général.e des services, directeur.rice adjoint.e des services, directeur.rice général.e des services techniques.

Ces emplois entrent dans le périmètre du dispositif des nominations équilibrées prévu par la loi dite « Sauvadet » de 2012, mais uniquement pour les EPCI de plus de 80 000 habitant.e.s.

Cette loi prévoit la mise en place progressive, dans la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière, d'un quota de nominations de femmes aux emplois d'encadrement supérieurs de la fonction publique. Ce dispositif conçu de manière progressive prévoyait une montée en charge qui s'est achevée le 1<sup>er</sup> janvier 2017 en portant le taux à 40 % (20% en 2013 et 2014 et 30% en 2015 et 2016).

La dernière édition (2016) du *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*<sup>24</sup> présente ainsi les derniers chiffres disponibles relatifs à la part de femmes parmi les nominations et les primo-nominations.

### Nominations toutes collectivités territoriales avec ville de Paris - 2015

	DGS			DGA (yc DGA d'arrondissements)			DGST			Total		
	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes
Régions	5	2	28 %	21	6	22 %	0	0	0 %	26	8	23 %
Départements	38	3	7 %	78	53	40 %	2	1	33 %	118	57	33 %
Communes	21	5	19 %	40	32	44 %	5	0	0 %	66	37	36 %
EPCI	36	3	8 %	85	55	39 %	10	2	17 %	131	60	31 %
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>13</b>	<b>12 %</b>	<b>224</b>	<b>146</b>	<b>40 %</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>15 %</b>	<b>341</b>	<b>162</b>	<b>32 %</b>

### Primo-nominations toutes collectivités territoriales avec ville de Paris - 2015

	DGS			DGA (yc DGA d'arrondissements)			DGST			Total		
	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes	H	F	Part des femmes
Régions	1	2	67 %	10	3	23 %	0	0		11	5	31 %
Départements	28	2	7 %	42	34	45 %	1	1	50 %	71	37	34 %
Communes	10	3	23 %	29	14	33 %	4	0	0 %	43	17	28 %
EPCI	17	1	6 %	64	41	39 %	4	0	0 %	85	42	33 %
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>8</b>	<b>12,5 %</b>	<b>145</b>	<b>92</b>	<b>39 %</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>10 %</b>	<b>210</b>	<b>101</b>	<b>32,5 %</b>

Source : Ministère de l'action et des comptes publiques 2016

Les obligations légales des EPCI sont donc respectées. Toutefois, la population moyenne des EPCI étant de 52 300 habitant.e.s, un grand nombre des emplois de direction des intercommunalités ne sont pas concernés par les dispositifs paritaires.

C'est pourquoi le Haut Conseil à l'Égalité recommande que la loi Sauvadet s'applique à tous les emplois de direction des intercommunalités, sans qu'un seuil d'habitant.e.s ne soit imposé.

**RECOMMANDATION N°10 : Étendre les obligations de nominations équilibrées aux emplois de direction, telles que prévues par la loi Sauvadet (nomination de minimum 40% de personnes de chaque sexe), aux intercommunalités de moins de 80 000 habitant.e.s.**

25 - [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport\\_annuel/RA-egalite-2016.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport_annuel/RA-egalite-2016.pdf)



## III. Limiter davantage le cumul des mandats, dans l'espace et dans le temps

Les EPCI sont un espace qui échappe pour le moment aux règles de non cumul. En l'état, la législation prévoit une incompatibilité entre les fonctions de maire, président.e de conseil départemental, de conseil régional, ou du conseil territorial de Corse. Aujourd'hui, une fonction à la tête d'un EPCI est donc cumulable avec une fonction à la tête d'un autre exécutif local.

Pour renforcer encore la limitation du cumul des mandats et accélérer le renouvellement des élu.e.s, le Haut Conseil à l'Égalité recommande d'ajouter à la liste des incompatibilités la fonction de président.e d'un EPCI.

**RECOMMANDATION N°11 : Renforcer la limitation du cumul des mandats concomitants, en ajoutant la fonction de président.e d'EPCI à la liste des fonctions incompatibles entre elles (maire, président.e de conseil départemental ou régional) prévue aujourd'hui par la loi.**

Une fois cette mesure mise en œuvre, le HCE restera particulièrement attentif aux éventuelles stratégies de contournement qui pourraient être déployées, dans un contexte de renforcement des compétences des EPCI, visant à laisser les mairies aux femmes et à réserver les EPCI aux hommes.

**RECOMMANDATION N°12 : Renforcer la limitation du cumul des mandats dans le temps de sorte que chaque citoyen et chaque citoyenne puisse exercer au maximum, de manière consécutive ou non :**

- ▶ trois mandats à la tête d'un exécutif local (maire ou président.e de conseil régional, départemental ou communautaire) ;
- ▶ trois mandats de membre d'un exécutif local, hors tête de l'exécutif (adjoint.e ou vice-président.e de conseil régional, départemental ou communautaire) ;
- ▶ trois mandats parlementaires (député.e.s nationaux.ales et européen.ne.s et sénateur.rice.s confondu.e.s).

*(Consolidation de la recommandation issue du rapport « Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local », publié le 2 février 2017 et de l'Avis relatif à la révision constitutionnelle « Pour une Constitution garante de l'égalité entre les femmes et les hommes », publié le 18 avril 2018.)*



## IV. Assurer le contrôle et le suivi de la mise en œuvre de ces règles paritaires

Dans la continuité de son rapport de 2017, le Haut Conseil à l'Égalité rappelle qu'à l'occasion de chaque évaluation de la mise en œuvre des règles paritaires, tant politique que dans les domaines professionnel et social, il apparaît qu'il est encore difficile d'accéder à toutes les données nécessaires pour réaliser ce travail. Au regard de l'immensité de la tâche et des champs désormais concernés, il convient d'améliorer la mesure, et le suivi de ces règles.

Le Haut Conseil à l'Égalité appelle donc une nouvelle fois à la création d'un mécanisme de suivi qui permette d'assurer l'effectivité des dispositifs adoptés, et ce à l'échelle de l'ensemble des collectivités territoriales, grâce :

- ▶ À la remontée efficace des données ;
- ▶ À la conduite d'études approfondies qui permettraient de mieux appréhender les avancées et éventuels blocages encore à lever et identifier les leviers à activer ;
- ▶ À l'identification des services et instances qui pourraient exercer cette mission ;
- ▶ À l'élaboration de dispositifs d'alerte, voire la mise en place de sanctions.

**RECOMMANDATION N°13 : Prévoir un mécanisme institutionnel de suivi et de contrôle de la mise en œuvre du principe paritaire permettant :**

- ▶ Une remontée des données statistiques électorales relatives aux intercommunalités et leur analyse, par le ministère de l'intérieur ou une instance dédiée au sein du ministère de l'intérieur ;
- ▶ Une centralisation et une publication des rapports des collectivités territoriales de plus de 20 000 habitant.e.s relatifs à l'égalité professionnelle et à la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Retrouver les mécanismes et dispositifs envisagés dans le rapport commun du Haut Conseil à l'Égalité et du Conseil Supérieur de l'Égalité Professionnelle « Vers un égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles : la part des femmes dans les conseils d'administration et de surveillance », publié le 10 février 2016.



# ANNEXES

## Les contraintes législatives relatives aux règles de fléchage

### Dans les communes de moins de 1000 habitant.e.s :

Aucune liste intercommunale n'est nécessaire. Le bulletin ne doit comporter que la liste des candidat.e.s aux élections municipales. Les conseiller.e.s communautaires sont désigné.e.s au sein du conseil municipal, suivant l'ordre du tableau.

En effet, l'article L273-11 du Code électoral dispose que « *les conseillers communautaires représentant les communes de moins de 1 000 habitants au sein des organes délibérants des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau* ».

Cet ordre du tableau est défini par l'article L2121-1 du Code général des collectivités territoriales : après le maire, « prennent rang les adjoints puis les conseillers municipaux », « les adjoints prennent rang selon l'ordre de leur élection, et entre adjoints élus sur la même liste, selon l'ordre de présentation sur la liste ».

Les conseiller.e.s municipaux.ales prennent rang « par ancienneté de leur élection, depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal ; entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus ; et, à égalité de voix, par priorité d'âge ».

Ainsi, si l'on prend l'exemple d'une commune de 600 habitant.e.s qui détient 4 sièges au conseil communautaire, les sièges seront occupés par le.la maire et les 3 adjoint.e.s élu.e.s en premier.

### Dans les communes de 1000 habitant.e.s et plus :

Les candidat.e.s au siège de conseiller.e communautaire doivent figurer dans l'ordre de présentation dans lequel ils et elles apparaissent sur la liste de candidat.e.s au siège de conseiller.e municipal.e, conformément aux dispositions prévues par l'article L273-9 I 2° du Code électoral.

- ▶ **Tou.te.s les candidat.e.s présenté.e.s dans le premier quart de la liste intercommunale doivent figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste municipale.** Ce pourcentage doit être arrondi à l'entier inférieur. Si neuf candidat.e.s sont inscrit.e.s sur la liste intercommunale, seul.e.s les deux premier.e.s candidat.e.s inscrit.e.s sur la liste communautaire devront être identiques aux deux premiers candidat.e.s inscrits sur la liste municipale. Dans le cas où cette règle aboutit à 0, c'est-à-dire pour les listes communautaires avec moins de quatre candidat.e.s inscrit.e.s, le pourcentage est néanmoins arrondi à 1.
- ▶ Pour le reste de la liste intercommunale, la désignation des candidat.e.s n'est pas libre car « *tous les candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer au sein des trois premiers cinquièmes de la liste des candidats au conseil municipal* » (article L.273-9 I 5° du Code électoral). Ce pourcentage est également arrondi à l'entier inférieur. En d'autres termes, les candidat.e.s figurant dans les deux derniers cinquièmes ne pourront être désigné.e.s conseiller.e.s communautaires.

Si le nombre de sièges de conseiller.e communautaire à pourvoir excède les trois cinquièmes de la liste municipale, la liste intercommunale **reprend l'ordre de présentation des candidats au conseil municipal.**

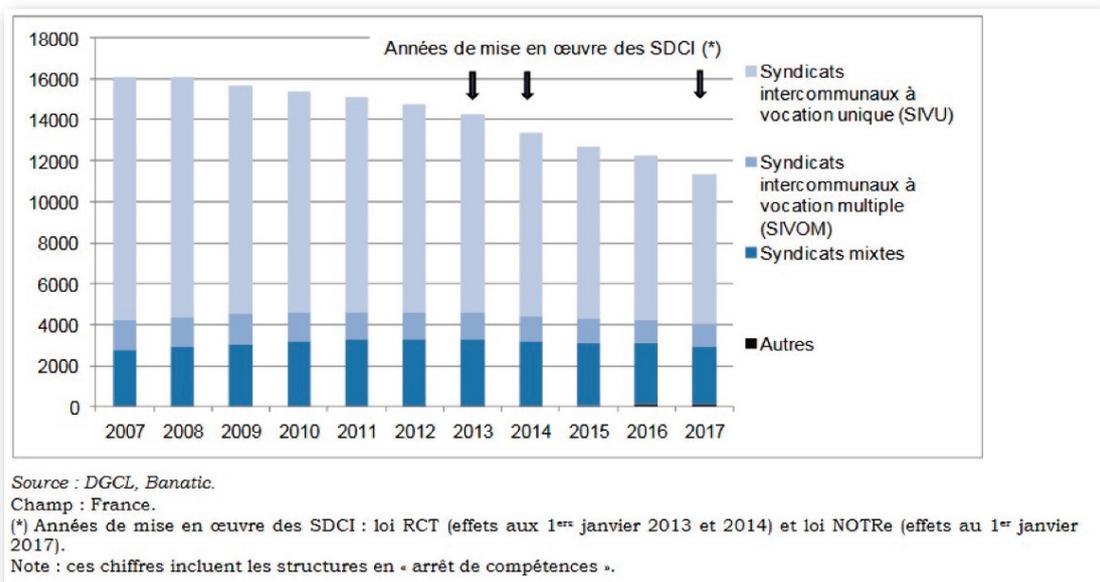
De manière concrète, la composition de la liste intercommunale, dans l'hypothèse où le nombre de sièges à pourvoir serait inférieur aux trois cinquièmes de la liste municipale, se divise en deux parties. **Le premier quart de la liste intercommunale doit être l'exacte réplique du début de la liste municipale. La deuxième partie doit ensuite être constituée de candidat.e.s faisant partie des premiers trois cinquièmes de la liste municipale.** Elle n'a pas à être la réplique exacte des trois premiers cinquièmes de la liste des candidat.e.s au siège de conseiller.e municipal.e mais doit simplement reprendre l'ordre de présentation dans lequel les noms de candidat.e.s apparaissent<sup>26</sup>.

26 - <http://www.courrierdesmaires.fr/25511/lelection-des-conseillers-communautaires-comment-etablir-les-listes-de-candidats/>

## La diminution du nombre d'EPCI sans fiscalité propre

Le nombre total de syndicats a diminué de 29 % entre 2007 et 2017, soit - 3 % par an en moyenne.

Nombre de syndicats au 1<sup>er</sup> janvier par catégorie



Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL de juin 2017

La diminution globale des syndicats est particulièrement marquée entre 2012 et 2014 (-9%), et entre 2016 et 2017 (-7%), périodes de mise en œuvre de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) puis de la loi NOTRe qui avaient prévu une refonte de la carte intercommunale, soit des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI).

L'évolution du nombre de syndicats est différente selon leur catégorie. En effet, entre 2007 et 2017, le nombre de Syndicats intercommunaux à vocation unique<sup>27</sup> baisse de 37%, tandis que le nombre de syndicats mixtes fermés<sup>28</sup> augmente de 3%.

### Dans les années à venir, les dissolutions de syndicats devraient se poursuivre :

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) et la loi NOTRe de 2015 mettent au centre des schémas départementaux de coopération intercommunale les EPCI à fiscalité propre et, à l'inverse, tendent à réduire le nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en visant en particulier :

#### ► La suppression des doubles emplois entre EPCI à fiscalité propre et syndicats

Les syndicats intercommunaux ont des compétences habituellement exercées par d'autres organismes. Ainsi, plus de 2000 syndicats ont la compétence « établissements scolaires », dont « collège » et « lycée » habituellement exercées par les départements et régions. De plus, 130 syndicats intercommunaux ont également la compétence « développement économique », habituellement exercée par les EPCI à fiscalité propre.

Or, les lois de réforme des collectivités territoriales et NOTRe s'inscrivent dans un mouvement de suppression des doubles emplois entre EPCI à fiscalité propre et syndicats.

L'Assemblée des Communautés de France (AdCF) estime qu'alors que 11 187 syndicats existent au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 3000 seulement pourraient subsister.<sup>29</sup>

27 - Les Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) sont des EPCI sans fiscalité propre, limités à une œuvre ou un service d'intérêt intercommunal

28 - Les Syndicats mixtes fermés regroupent uniquement des communes et EPCI, ou uniquement des EPCI

29 - [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20160706-rapport-carte-syndicats-intercommunaux-SIVU-SIVOM.pdf]

### ► Le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un EPCI à fiscalité propre

La loi NOTRe prévoit le transfert obligatoire de compétences des syndicats de communes ou des syndicats mixtes aux EPCI à fiscalité propre (gestion des milieux aquatiques et la prévention contre les inondations au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et eau et assainissement au 1<sup>er</sup> janvier 2020). Par définition, ces transferts de compétences sont de nature à provoquer la disparition de certains syndicats qui en sont actuellement chargés. A titre illustratif, près de 3 800 syndicats ont une compétence eau ou assainissement au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Par ailleurs, la même loi du 16 décembre 2010 (article 44-I insérant un article L. 5111-6 au Code général des collectivités territoriales - CGCT) prévoit que, désormais, **la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte ne peut être autorisée par le préfet que si elle est compatible avec le schéma départemental de coopération intercommunale ou les orientations en matière de rationalisation fixées par la loi.**

### *Les communes nouvelles : Un dispositif qui favorise l'augmentation de la part des femmes dans les conseils communautaires*

En 2015, la France comptait près de 36 800 communes, regroupant ainsi à elle seule un tiers des communes de l'Union européenne. Cet émiettement se traduit par un nombre élevé de petites communes avec peu de moyens, ce qui a amené l'État à rechercher des modalités de regroupement des communes.<sup>30</sup>

L'une de ces modalités est la création, par l'article 21 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, du statut de commune nouvelle. **Une commune nouvelle est une commune issue de la fusion de plusieurs communes précédentes.** A la différence d'un EPCI, une commune nouvelle a le statut de collectivité territoriale.

Suite à la restructuration de l'intercommunalité, les projets de communes nouvelles ont connu une augmentation significative que la loi du 16 mars 2015, relative à l'« amélioration du régime de la commune nouvelle », a contribué à relancer.

Alors qu'entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2015, seules 25 communes nouvelles avaient vu le jour, 517 communes nouvelles issues de la fusion de 1 760 communes ont été créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 décembre 2016. En 2018, la France compte 560 communes nouvelles regroupant près de 1 900 communes déléguées et 1,9 million d'habitant.e.s. De plus, 150 projets de création de communes nouvelles sont d'ores et déjà recensés pour le 1<sup>er</sup> janvier 2019.<sup>31</sup>

L'incitation financière prévue par la loi de 2015 a eu un effet de levier sur l'ensemble des projets de regroupement (exonération de la baisse de la dotation forfaitaire durant trois ans).

Parmi les autres facteurs du succès récent des communes nouvelles, on compte notamment :

- **la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales**, qui a amené les communes à réduire leurs charges de fonctionnement. La mutualisation avec d'autres communes est donc apparue comme une solution ;
- **la création d'intercommunalités de plus en plus grandes.** Les petites communes craignent ainsi que leurs spécificités ne soient plus entendues lors de prises de décisions communautaires. La fusion de communes renforce leur position au sein des intercommunalités, en permettant notamment à davantage d'élue.e.s municipales de siéger au conseil communautaire.<sup>32</sup>

Ce mouvement général de création de « communes nouvelles » apparaît particulièrement intéressant, notamment parce que les communes nouvelles sont sous-représentées parmi les communes de moins de 1 000 habitant.e.s - seules communes à n'être soumises à aucune règle paritaire dans l'élection de leurs conseils municipaux et de leurs exécutifs.

Les communes nouvelles peuvent ainsi favoriser l'augmentation de la part de femmes dans les conseils communautaires, suivant une double logique :

- dépasser le seuil de 1000 habitant.e.s, au-delà duquel les règles de parité s'appliquent d'ores et déjà
- permettre, par l'augmentation du nombre d'habitant.e.s, l'élection de plus d'un.e représentant.e au sein du conseil communautaire.

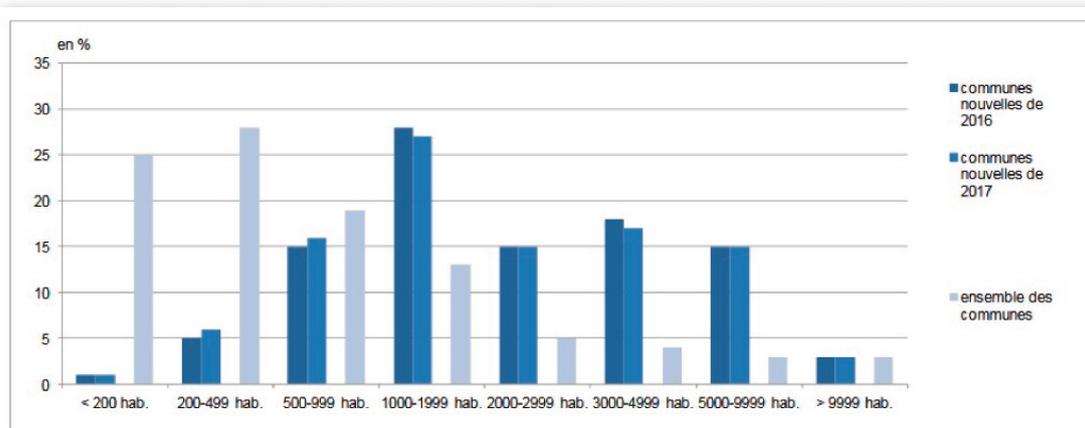
30 - [https://fr.wikipedia.org/wiki/Commune\\_nouvelle](https://fr.wikipedia.org/wiki/Commune_nouvelle)

31 - <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/commune/intercommunalites-communes-nouvelles-evolutions-du-perimetre-communal.html>

32 - idem

## HCE - Avis sur la parité dans les intercommunalités

### Répartition des communes après fusions selon le nombre d'habitants



Sources : Insee, code officiel géographique et recensement de la population.

Champ : France.

Lecture : 1 % des communes nouvelles de 2016 ont moins de 200 habitants.

Note : population municipale en vigueur en 2016 (millésime 2013) pour les communes nouvelles créées au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ; population en vigueur en 2017 (millésime 2014) pour celles au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

# REMERCIEMENTS

Le présent Avis a été réalisé par la Commission « Parité en matière politique, administrative et dans la vie économique et sociale » du HCE, avec le concours de membres associé.e.s ainsi que de personnalités extérieures, et avec l'appui du Secrétariat général du HCE. Que l'ensemble de ces personnes en soient remerciées.

## Pour la Commission « Parité en matière politique, administrative et dans la vie économique et sociale »

---

- ▶ **Réjane SÉNAC**, Directrice de recherche CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), Présidente de la commission « Parité » et rapporteure
- ▶ **Marie-Pierre BADRE**, Conseillère régionale de la Région Île-de-France, représentante de Régions de France et présidente du Centre Hubertine Auclert
- ▶ **Michèle BERTHY**, Vice-présidente du Conseil départemental du Val-d'Oise, représentante de l'Assemblée des Départements de France et Maire de Montmorency
- ▶ **Marc CASTILLE**, Membre du Bureau national du Secours populaire français
- ▶ **Carine CHEVRIER**, Déléguée générale à l'emploi et à la formation du ministère du Travail, représentée par **Claire DESCREUX**, Administratrice générale de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du Travail
- ▶ **Jérôme DURAIN**, Sénateur de la Saône-et-Loire
- ▶ **Hélène FERNANDEZ**, Haute fonctionnaire à l'Égalité femmes-hommes des ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires, représentée par **Annick CONSTANTIN**, Haute fonctionnaire adjointe à l'Égalité femmes-hommes des ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires
- ▶ **Stéphane FRIMAT**, Directeur de la Compagnie de l'Oiseau-Mouche à Roubaix, en binôme avec **Anne GRUMET**, spécialiste des politiques culturelles publiques, pour l'association F/H
- ▶ **Marie-Françoise LEBON-BLANCHARD**, ancienne Haute fonctionnaire à l'Égalité femmes-hommes du ministère de la Justice
- ▶ **Françoise LIEBERT**, Haute fonctionnaire à l'Égalité femmes-hommes du ministère de l'Agriculture, représentée par **Thérèse CHOCHON**, Chargée de mission
- ▶ **Denis ROBIN**, Haut fonctionnaire à l'Égalité femmes-hommes du ministère de l'Intérieur, représenté par **Nathalie MARTHIEN**, Haute fonctionnaire adjointe à l'Égalité femmes-hommes du ministère de l'Intérieur
- ▶ **Michaela RUSNAC**, Haute fonctionnaire à l'égalité des Droits au ministère des Outre-Mer, représentée par **Pierre-Emmanuel BARTIER**, Adjoint à la cheffe du Bureau de la cohésion sociale, de la santé, de l'enseignement et de la culture
- ▶ **Laurent SETTON**, Haut fonctionnaire à l'Égalité femmes-hommes pour les ministères sociaux, représenté par **Nelly HERIBEL**, Adjointe au Haut fonctionnaire à l'Égalité femmes-hommes pour les ministères sociaux
- ▶ **Fabrice THEVAUX**, Haut fonctionnaire à l'Égalité femmes-hommes, ministère de l'Économie et des Finances
- ▶ **Emelyn WEBER**, Présidente de la Délégation aux Droits des femmes du Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) et **Raphaëlle MANIERE**, Vice-Présidente de la Délégation aux Droits des femmes du Conseil Economique, Social et Environnemental

## Autres membres du Haut Conseil

---

- **Danielle BOUSQUET**, Présidente du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes
- **Béatrice NOEL**, Cheffe du Département des stratégies des ressources humaines, de la parité et de la lutte contre les discriminations du ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, représentée par **Alina TOEDEL**, Chargée de mission
- **Jean-Philippe VINQUANT**, Directeur Général de la Cohésion Sociale des ministères sociaux, représenté par **Emilie QUILIN**, chargée de mission Stratégie territoriale au service des Droits des Femmes et de l'Égalité et **Claire FRADET**, chargée de mission Stratégies ministérielles au service des Droits des Femmes et de l'Égalité

## Pour les membres associé.e.s à la Commission « Parité en matière politique, administrative et dans la vie économique et sociale »

---

- **Nicole ALIX**, Présidente de La Coop des Communs
- **Claire BERNARD**, Conseillère chargée de la culture, du sport, de la jeunesse, de la santé, et de l'égalité femmes hommes de Régions de France
- **Olivia BUI-XUAN**, Professeure de droit public, Université Évry-Val d'Essonne, Centre Léon DUGUIT
- **Armelle DANET**, Ancienne Présidente, membre du conseil d'administration de Elles aussi
- **Marylène JOUVIEN**, Conseillère chargée des relations avec le Parlement de l'Assemblée des Départements de France
- **Armelle LEBRAS-CHOPARD**, Professeure émérite de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

## Personnalités extérieures entendues

---

- **Anne GARDERE**, Avocate au Barreau de Lyon
- **Martin LESAGE**, Chef de bureau des structures territoriales de la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur
- **Nicolas PORTIER**, Directeur général de l'Assemblée des Communautés de France
- **Alison YENI-MARCHAND**, Rédactrice, à la sous-direction des compétences et institutions locales de la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur, **Sandrine GUIRADO**, Responsable de la Communication, des relations presse et publiques de l'Assemblée des Communautés de France et **Simon MAUROUX**, responsable des questions juridiques et institutionnelles de l'Assemblée des Communautés de France

## Pour le Secrétariat général

---

- **Tahani AMRAOUI**, Stagiaire (mars-juillet 2017)
- **Alice GAYRAUD**, Responsable du suivi des travaux de la commission « Parité en matière politique, administrative et dans la vie économique et sociale » et co-rapporteuse (septembre 2017-septembre 2018)
- **Claire GUIRAUD**, Secrétaire générale
- **Lucie MICHEL**, Stagiaire (mars-juillet 2018)
- **Marion MURACCIOLE**, Responsable du suivi des travaux de la commission « Parité en matière politique, administrative et dans la vie économique et sociale » et co-rapporteuse (depuis septembre 2018)
- **Caroline RESSOT**, Responsable du suivi des travaux de la commission « Parité en matière politique, administrative et dans la vie économique et sociale »









55, rue Saint-Dominique - 75007 Paris  
Courriel : [haut-conseil-egalite@pm.gouv.fr](mailto:haut-conseil-egalite@pm.gouv.fr)  
Téléphone : 01 42 75 86 91

[www.haut-conseil-egalite.gouv.fr](http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr)

Recevoir toutes nos informations : [bit.ly/HCECP](https://bit.ly/HCECP)

Nous suivre :

