

Femmes et politique

**Le rôle des partis politiques et l'impact du système électoral
dans la représentation des femmes au parlement**

Projet de rapport

Présenté par

**Mme Pascale Boistard, députée
(France)**

Rapporteure

RÉSEAU
Femmes parlementaires



ABIDJAN (CÔTE D'IVOIRE) | 9-12 JUILLET 2013

TABLE DES MATIÈRES

I. LES PARTIS POLITIQUES, GARDIENS REELS DE LA PARTICIPATION POLITIQUE DES FEMMES.	4
A / LES OBSTACLES A LA PARTICIPATION DES FEMMES A LA VIE POLITIQUE.....	4
B / LE ROLE DECISIF DES PARTIS POLITIQUES, VECTEURS DU CHANGEMENT	5
II. L'IMPACT DES SYSTEMES ELECTORAUX SUR LA REPRESENTATION POLITIQUE DES FEMMES	6
A / QUEL SYSTEME ELECTORAL POUR UNE MEILLEURE PARITE ?.....	6
1 / Les facteurs mécaniques	6
2 / Les quotas pour accélérer l'accès des femmes au Parlement	7
B / L'ADOPTION DE MECANISMES EN FAVEUR DE LA PARITE NE GARANTIT PAS LEUR MISE EN ŒUVRE EFFICACE.....	8
1 / Les aspects de la mise en œuvre qui se révèlent délicats.....	8
2 / Comment surmonter ces difficultés ?	9
QUELQUES PISTES POUR AMELIORER LA PLACE DES FEMMES EN POLITIQUE.....	10

*
* *

Mes Chères Collègues,

Je souhaiterais vous présenter aujourd'hui un projet de rapport concernant « les femmes et la politique ». Il s'agit de dresser un état des lieux et d'étudier le paradoxe de la sous-représentation politique des femmes dans de nombreuses démocraties francophones du Nord comme du Sud.

Nous savons que si les femmes ont réalisé des progrès remarquables, ces derniers n'ont pas été accompagnés d'une participation des femmes à la vie politique et publique. Les femmes constituent 51 % de la population mondiale, mais elles sont pourtant largement sous représentées au sein des institutions qui prennent les décisions essentielles affectant leurs vies. 17 chefs d'État sont des femmes. En moyenne, 1 parlementaire sur 5 dans le monde est une femme.

L'absence de représentation égale des femmes et des hommes dans le processus de prise de décision politique et publique est une menace à la légitimité des démocraties et une violation du droit fondamental à l'égalité hommes/femmes.

Les États peuvent et devraient remédier à cette situation en priorité en prenant une série de mesures.

Dans le présent rapport, je me propose de contribuer à la réflexion sur les moyens d'améliorer la représentativité des parlements nationaux :

- en mettant d'abord en avant le rôle essentiel que peuvent jouer les partis politiques pour accroître les chances des femmes de se présenter aux élections, d'être élues et d'exercer des fonctions de premier plan,
- et en étudiant l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique.

Vous verrez que je suis une fervente partisane des mesures temporaires spéciales telles que les quotas, en vue de mettre tout le monde sur un pied d'égalité et d'augmenter la participation des femmes et la prise de décisions par celles-ci. Ils ont permis d'augmenter avec succès le nombre de femmes dirigeantes et représentantes. Mais leur mise en œuvre, qui constitue une première étape importante, ne suffit pas à instaurer un changement réel.

Méthodologie du rapport

Les recherches et études publiées par certaines organisations internationales ont constitué une source d'information importante. En effet, des institutions comme l'Union interparlementaire, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Commission européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) s'intéressent à ces sujets.

De plus, je souhaiterais diffuser un questionnaire auprès des sections de l'APF. Les réponses seront une source d'informations clés dont la principale valeur ajoutée sera l'accès à des informations de première main, ainsi que d'identifier des exemples de bonnes, et de moins bonnes pratiques.

I. LES PARTIS POLITIQUES, GARDIENS REELS DE LA PARTICIPATION POLITIQUE DES FEMMES.

A / Les obstacles à la participation des femmes à la vie politique

Dans les pays du nord, émanant d'abord du mouvement associatif féministe la prise de conscience de la sous-représentation des femmes dans la vie publique et la volonté d'y remédier se sont largement diffusées. Elles ont ensuite gagné l'opinion publique qui témoigne désormais, dans la plupart de ces pays, de son attachement à l'expression de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique. Alors, la classe politique a rejoint les attentes de l'opinion publique et pris en considération les revendications du mouvement associatif. Voilà le processus.

Exemples francophones

Les préjugés sexistes existent partout dans le monde et se reflètent dans la vie sociale, politique et économique. Dans de nombreux pays, on continue de tout faire pour empêcher les femmes d'entrer en compétition directe avec les hommes, d'apparaître en public ou de participer à des échanges publics. On leur assigne plutôt des rôles qui les éloignent des processus décisionnels.

De tels préjugés ne font que nourrir et perpétuer le statut économique inférieur des femmes et leur pauvreté relative dans le monde entier.

Or ce sont là des facteurs, parmi les plus importants et les plus immédiats, qui font obstacle à leur participation politique à n'importe quel stade du cycle électoral.

Au sein des partis, on constate l'effet de tels préjugés dans le faible nombre de postes à responsabilité ou décisionnels occupés par des femmes (10 % au niveau mondial).

En revanche, ces dernières sont très nombreuses à occuper des positions ou à s'impliquer dans des activités de soutien au niveau local ou d'appui aux dirigeants masculins (les femmes constituent 40 à 50 % du total des adhérents au niveau mondial).

Les postes de pouvoir sont souvent informels et centralisés, ils s'appuient sur des relations et des réseaux d'influence établis de longue date, qui restent inaccessibles aux nouveaux-venus et en particulier aux femmes.

À partir du moment où celles-ci ont difficilement accès au savoir institutionnel, qu'elles ne disposent que de ressources très limitées, qu'elles ne trouvent que peu de modèles auxquels s'identifier, et parfois même ne peuvent compter que sur un faible soutien de la part de leur famille ou de leur communauté, on comprend que leur présence reste bien inférieure à celle des hommes au sein des partis politiques.

Les femmes doivent donc affronter une multitude d'obstacles pour faire de la politique ou rejoindre un parti, et diverses mesures peuvent les y aider.

B / Le rôle décisif des partis politiques, vecteurs du changement

Les partis politiques jouent un rôle essentiel dans les démocraties pluralistes. Leur existence est l'expression directe de libertés fondamentales comme la liberté d'association, de réunion et de pensée, qui sont reconnues par les constitutions modernes.

Le fonctionnement des partis et la façon dont ils s'organisent dépendent de la culture, des règles et des processus internes tout comme des réglementations extérieures que sont la Constitution, la législation électorale et les lois sur le financement.

Les processus internes dépendent des bases idéologiques, des influences historiques, du niveau de réglementation et de bureaucratie internes, du niveau de clientélisme, du degré d'influence des dirigeants du parti et du degré de décentralisation.

Le degré de démocratie interne dépend des processus d'information et de consultation internes, des règlements intérieurs (officiels ou officieux), du processus décisionnel au sein du parti, ainsi que la transparence à tous les niveaux.

Il n'y a pas d'institutions ayant un plus grand impact sur la participation politique des femmes que les partis. Dans la plupart des pays, ce sont eux qui se chargent du recrutement et de la sélection des candidats et qui décident des questions qui figureront dans leur programme.

Les perspectives d'autonomie politique des femmes sont donc largement dépendantes de leur présence au sein des partis politiques ou de la façon dont ces derniers encouragent et renforcent leur participation et l'accession à des postes de responsabilité.

On a pu constater dans le monde entier qu'un point de départ en valait un autre, pour autant qu'il y ait une réelle volonté d'arriver à l'égalité entre les sexes. Les partis qui ont réussi à cet égard ont été créatifs et ont opté pour des approches adaptées à leur histoire et leur contexte propres.

Les quelques exemples de bonnes pratiques donnés ci-après sont tirés d'études de cas figurant dans d'autres travaux (menés notamment par le PNUD et l'OSCE). Ce sont :

- l'engagement dans les statuts de respecter l'égalité hommes/femmes ;
- l'organisation de campagnes et d'activités destinées à encourager l'adhésion des femmes ;
- la création de sections et de commissions féminines permettant aux femmes de débattre de questions d'intérêt commun ;
- l'exigence d'une représentation équilibrée femmes/hommes au sein des organes de direction ;
- l'instauration de quotas volontaires, officialisés dans les règles régissant les investitures ;
- l'engagement dans les statuts de respecter l'égalité hommes/femmes ;
- l'organisation de programmes de formation et de renforcement des capacités destinés aux candidates avant leur sélection ;

- l'organisation de formations aux questions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation de stratégies d'égalité entre les femmes et les hommes ;
- l'adoption de méthodes et d'horaires de travail égalitaires permettant aux femmes de concilier responsabilités familiales et responsabilités politiques ;
- la mise à disposition d'incitations et d'aides financières destinées aux candidates.

Il apparaît que les partis qui prennent au sérieux la participation des femmes à la politique voient leurs bases électorales se renforcer, attirent de nouveaux groupes d'électeurs et développent des liens plus solides avec leur électorat. S'ils peuvent afficher en outre de nouveaux visages et de nouvelles idées, ils entretiennent l'image d'un parti dynamique et énergique à une époque où la participation électorale est en déclin. Les résultats sont parfois spectaculaires, parfois plus progressifs ou difficiles à discerner, mais dans tous les cas, les partis politiques enregistrent au final des gains réels.

Les stratégies auxquelles les partis ont recours pour accroître la participation des femmes sont donc nombreuses, et les plus utiles combinent la réforme des institutions politiques et un soutien ciblé aux militantes du parti, aux candidates et aux élues.

II. L'IMPACT DES SYSTEMES ELECTORAUX SUR LA REPRESENTATION POLITIQUE DES FEMMES

De plus en plus d'États et de Fédérations se donnent actuellement des lois et des règlements pour la mise en œuvre de la participation politique des femmes. En Europe, plus de la moitié des pays membres se sont donné des lois sur la parité ou des quotas. Citons aussi le Rwanda, dont la Constitution prévoit l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives.

Le paysage et le cadre institutionnel d'un pays ont une influence considérable sur la représentation des femmes en politique. Les systèmes électoraux, qui désignent les moyens par lesquels les électeurs expriment leur préférence politique et la manière dont les suffrages sont traduits en mandats/sièges politiques, peuvent avoir les effets les plus divers.

La question du mode de scrutin utilisé est donc importante, car elle est intrinsèquement liée à celle de la parité.

A / Quel système électoral pour une meilleure parité ?

1 / Les facteurs mécaniques

Les travaux menés notamment par l'UIP, le PNUD ou encore l'OSCE permettent d'accréditer les éléments suivants :

- Il apparaît que les pays appliquant un système de représentation proportionnelle comptent une proportion plus élevée de femmes dans leurs parlements que ceux appliquant un système de scrutin majoritaire.

- Les systèmes électoraux mixtes (par exemple, les systèmes mixtes avec compensation proportionnelle) semblent plus favorables à la représentation parlementaire des femmes que les systèmes majoritaires, mais moins propices à l'élection de femmes que les systèmes de représentation proportionnelle traditionnels.
- En général, les circonscriptions plurinominales sont jugées plus favorables à la désignation et à la représentation des femmes que les circonscriptions uninominales. La raison avancée est que les circonscriptions plurinominales permettent d'équilibrer les listes des partis et, de ce fait, représentent divers intérêts internes aux partis, renforcent la cohérence des partis et attirent les votes des électrices.
- Alors que, dans les systèmes à scrutin majoritaire des circonscriptions uninominales, seules les candidatures individuelles sont possibles, dans les scrutins à la représentation proportionnelle, les électeurs se voient proposer différents types de listes : bloquées, ouvertes ou libres. Avec les listes bloquées, les partis politiques déterminent l'ordre dans lequel leurs candidats se verront attribuer des sièges éventuels, et l'électeur approuve l'intégralité de la liste sans pouvoir modifier cet ordre. En revanche, avec les listes ouvertes, l'électeur peut exprimer sa préférence pour des candidats particuliers, modifiant ainsi l'ordre de placement sur la liste. Avec les listes libres, l'électeur peut même choisir entre des candidats de différentes listes. Quel est le type de liste le plus avantageux pour la représentation des femmes ? Tout dépend s'il existe des quotas par sexe concernant l'ordre de placement et s'ils sont effectivement mis en œuvre – auquel cas les listes bloquées semblent plus avantageuses –, mais aussi dans quelle mesure les femmes s'organisent et mènent une campagne active en faveur du vote pour les candidates – auquel cas, le vote de préférence ne sera pas forcément contraire à l'intérêt des femmes.

2 / Les quotas pour accélérer l'accès des femmes au Parlement

Les quotas hommes/femmes sont une mesure politique utilisée de plus en plus fréquemment pour promouvoir la participation des femmes aux parlements. Ils reposent sur le principe qui veut que certaines situations exigent, pour remédier à des inégalités concrètes, l'application de mesures non égalitaires.

Exemples francophones

La législation en faveur de la parité peut aller au-delà de ce type de quota exprimé en pourcentage, en imposant une représentation 50/50. Quel que soit le mode de scrutin (proportionnel ou majoritaire), la législation en faveur de la parité impose un nombre égal d'hommes et de femmes. Ainsi au Sénégal, c'est le système de l'alternance à crémaillère, qui fait alterner les hommes et les femmes sur les listes des partis, qui a été retenu. Il garantit aux femmes, non seulement une représentation équitable en nombre, mais aussi des places de choix sur le plan électoral, ce qui évite qu'elles ne soient tout simplement reléguées tout en bas de la liste.

Pour que les quotas soient efficaces, ils doivent fonctionner dans le cadre du système électoral. Les systèmes de représentation proportionnelle, qui sont les plus favorables au soutien de l'élection de femmes, sont aussi les plus favorables à la mise en œuvre de quotas de candidats. Ils doivent être assortis de mécanismes d'application strictes, notamment de

mandats indiquant quelles positions les femmes doivent occuper sur les listes des partis, de sanctions financières et du rejet des listes qui ne respectent pas la loi.

L'électorat doit aussi comprendre la nécessité des quotas. Les quotas ne constituent pas une solution miracle, mais en offrant des chances égales à tous, ils peuvent accélérer l'intégration des femmes au Parlement. Ils peuvent aussi renforcer la démocratie interne dans les partis en formalisant les règles de recrutement et en les rendant plus transparentes.

Exemples francophones

En théorie, la représentation parlementaire des femmes est particulièrement favorisée par le système électoral suivant : scrutin de liste proportionnel dans une grande circonscription et/ou une circonscription recouvrant l'ensemble du territoire national avec un seuil légal, des listes bloquées et un quota obligatoire prévoyant non seulement une forte proportion de candidates, mais également des règles strictes de placement de ces candidates sur les listes (dans le cadre, par exemple, d'un système d'alternance hommes/femmes), et des sanctions efficaces en cas de non-respect.

Il serait tentant, bien sûr, d'adopter cette recette et de l'appliquer à tous les États membres de la Francophonie. Malheureusement, cela ne fonctionnerait sans doute pas... Non que la recette soit mauvaise, mais la volonté politique fait défaut...

B / L'adoption de mécanismes en faveur de la parité ne garantit pas leur mise en œuvre efficace

1 / Les aspects de la mise en œuvre qui se révèlent délicats

La mise en œuvre des quotas hommes/femmes est longue et difficile. L'adoption de lois en faveur de la parité exige de gros efforts et beaucoup de patience, mais leur donner un tour concret est une tâche encore plus difficile et restant, dans une certaine mesure, à accomplir.

Prenons le cas de la France : nous avons là un exemple frappant de réussite et d'échec de la législation en faveur de la parité.

La loi du 6 juin 2000, en imposant aux partis la contrainte de listes paritaires, a accru la place des femmes au Parlement européen, dans les conseils régionaux, municipaux et au Sénat. L'analyse comparative de la place des femmes élues au scrutin municipal, avant et après la promulgation de la loi sur la parité, démontre le bien-fondé d'une règle incontournable obligeant les partis à pratiquer un recrutement paritaire. L'entrée massive des femmes dans les conseils municipaux constitue l'avancée principale. Quelle que soit la taille de la municipalité, le seuil de 30 %, considéré par les institutions internationales comme la condition minimale pour que les femmes exercent une influence appropriée est, dès les premières élections municipales concernées (2001), dépassé pour ce qui est de la proportion de femmes élues conseillères municipales. Dans les municipalités de 3 500 habitants et plus, cette proportion a doublé en 2001, passant à 47,5 %.

Mais avec de moindres contraintes pour les élections législatives et cantonales au scrutin uninominal – pénalisation financière inopérante (la perte pour les partis d'un

pourcentage de leur financement public) – ou le ticket mixte reléguant les femmes au rang de suppléantes, cette loi n'a pas fait son office. La plupart des partis ont en effet opté pour cette « punition » en choisissant de privilégier leurs candidats masculins, plutôt que d'offrir la moitié de leurs candidatures aux femmes.

Premier pays du monde à avoir adopté une législation en faveur de la parité, la France nous montre que seules des sanctions sévères peuvent régler la question du non-respect de la législation dans des sociétés dans lesquelles les femmes sont encore fortement sous-représentées.

Autres exemples de situations complexes et de difficultés de mise en œuvre ?

2 / Comment surmonter ces difficultés ?

En théorie, nous pouvons dire que la représentation parlementaire des femmes est particulièrement favorisée par le système électoral suivant : scrutin de liste proportionnel dans une grande circonscription et/ou une circonscription recouvrant l'ensemble du territoire national avec un seuil légal, des listes bloquées et un quota obligatoire prévoyant non seulement une forte proportion de candidates, mais également des règles strictes de placement de ces candidates sur les listes (dans le cadre, par exemple, d'un système d'alternance hommes/femmes), et des sanctions efficaces en cas de non-respect.

Il serait tentant, bien sûr, d'adopter cette recette et de l'appliquer à tous les États membres de la Francophonie. Malheureusement, cela ne fonctionnerait sans doute pas... Non que la recette soit mauvaise, mais la volonté politique fait trop souvent défaut...

Pour bon nombre d'États et de partis politiques, la représentation des femmes en politique n'est pas précisément, une priorité.

De plus, il faudrait vérifier que les États ont bien assorti les dispositions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes ou la lutte contre la discrimination dans leurs Constitutions et dans leurs autres textes législatifs pertinents, des exceptions nécessaires permettant des mesures de discrimination positive en faveur du sexe sous-représenté.

Le vrai moteur est la volonté politique de féminiser le monde politique. Si cette volonté existait, il n'y aurait pas de besoin de quotas. Mais comme elle fait défaut, les quotas peuvent suppléer à la forte volonté politique nécessaire, et donneront des résultats à condition que la réglementation légale ou interne soit complète.

Pour ce faire, il est essentiel de légiférer, mais la législation seule ne suffit pas : il faut que ces mécanismes soient étayés par les traditions sociales, les réformes politiques et l'autonomisation, de façon à rendre ces mesures superflues.

Le contexte sociopolitique et général doit donc également être pris très sérieusement en considération : existe-t-il une volonté politique ? Une société civile suffisamment prête pour soutenir un tel projet ? Suffisamment de femmes capables de faire éclore le projet en faveur de la parité ? Ces questions illustrent les difficultés que pose la législation en faveur de la parité qui touche à des questions éthiques, morales, politiques, sociologiques, religieuses, juridiques et techniques.

QUELQUES PISTES POUR AMELIORER LA PLACE DES FEMMES EN POLITIQUE

Quelles mesures efficaces pour une parité effective ?

L'interdiction du cumul des mandats, à commencer par celui de parlementaire avec une fonction exécutive locale, fait largement consensus et aurait également à terme des effets sur la limitation du cumul dans le temps.

L'institution d'un statut de l'élu reconnaissant les compétences acquises en est le corolaire logique.

Afin de renforcer l'efficacité de la pénalité financière, un système de bonus/malus pourrait prendre en compte le nombre de femmes élues, et pas seulement candidates. Une incitation supplémentaire consisterait à reconnaître les efforts des partis qui mettent leurs candidates en position éligible, en leur redistribuant le produit des sanctions financières imposées à ceux qui ne respectent pas la parité.

Etc...

*
* *