



RAPPORTS SUR DE RECENTES CONFERENCES ET REUNIONS SPECIALISEES DE L'UIP

**g) QUATRIEME CONFERENCE A L'INTENTION DES MEMBRES DE COMMISSIONS
PARLEMENTAIRES TRAITANT DE LA CONDITION DE LA FEMME ET
AUTRES COMMISSIONS TRAITANT DE L'EGALITE DES SEXES
LE PARLEMENT EST-IL OUVERT AUX FEMMES ? EVALUATION**

Genève (CICG), 28-29 septembre 2009

1. Réunis à Genève pour leur quatrième conférence annuelle, quelque 80 membres de commissions parlementaires traitant de l'égalité des sexes et des droits des femmes de 35 pays ont tenté d'apporter une réponse à une question simple en apparence : le Parlement est-il ouvert aux femmes ? Cette conférence s'est tenue les 28 et 29 septembre 2009 à Genève.
2. Le thème de l'accès des femmes aux parlements et de leur participation à leurs travaux est d'actualité dans la perspective du quinzième anniversaire de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing en 1995. Le Programme d'action de Beijing fait obligation aux Etats de promouvoir l'égalité entre les sexes et d'amplifier la participation des femmes aux instances de décision.
3. Cette réunion a donné aux parlementaires l'occasion d'évaluer les progrès réalisés en termes de participation des femmes au Parlement dans le monde depuis Beijing et de faire le bilan des mesures concrètes et des dispositifs spéciaux mis en œuvre pour ouvrir les parlements à la participation des femmes. Les participants ont fait porter leur attention sur trois questions : a) l'accès des femmes au Parlement, b) l'apport des femmes au travail parlementaire, et c) le degré de sensibilité des parlements aux questions de genre.
4. Tout en soulignant les progrès réalisés en termes numériques, les débats sur la question de l'accès ont mis en évidence le grand nombre de difficultés auxquelles les femmes restent confrontées lors des élections. Les participants ont souligné en particulier le rôle des partis politiques, l'influence de l'argent en politique et les effets des quotas et des modes de scrutin, autant de facteurs influant sur la réussite des femmes.
5. Pour traiter la question de la contribution des femmes aux travaux du Parlement, il fallait pousser l'analyse au-delà des chiffres afin de déterminer à quel point la possibilité offerte aux femmes de contribuer à ces travaux était réelle, et non symbolique. Les participants ont rappelé que les femmes ont de tout temps été tenues à l'écart des structures institutionnelles arrêtant les priorités politiques et législatives. Là encore, il reste des difficultés à surmonter. Pour que la voix des femmes soit entendue dans l'enceinte parlementaire, il est indispensable de remettre en cause les pratiques existantes, de faire évoluer les règles et de créer un espace destiné aux femmes.

6. La troisième dimension de la question suppose que l'on s'intéresse au Parlement en tant qu'institution. Quel est le degré de sensibilité des parlements à l'égalité des sexes ? Comment les hommes défendent-ils l'égalité des sexes ? Le Parlement dispose-t-il d'un programme commun en faveur de l'égalité des sexes ? Existe-t-il des mécanismes facilitant l'intégration de cette problématique dans le travail quotidien du Parlement ? Les participants, conscients du fait que les lieux de pouvoir que sont les parlements sont définis par une perspective masculine, qu'il convient de déceler, de remettre en cause et d'éliminer, ont aussi abordé la question du Parlement en tant que lieu de travail. Les parlements en tant que tels doivent mettre en place des mesures propices à la vie de famille et à l'égalité des sexes. Le degré de prise en compte de l'égalité des sexes devrait aussi être considéré comme un indicateur de la performance institutionnelle.

7. Les conclusions de la réunion alimenteront la préparation de la Conférence d'examen Beijing+15 qui se tiendra au Siège de l'ONU en mars 2010. Un résumé des débats, figurant en Annexe, a été présenté par les deux co-rapporteurs, Mme L. Kilimo et M. Affey (Kenya)

RESUME DU SEMINAIRE

Rapporteurs : Mme L. Kilimo (Kenya) et M. M. Affey (Kenya)

La réunion, qui a rassemblé quelque 80 parlementaires et administrateurs parlementaires de 38 pays, avait pour ambition d'examiner et d'évaluer les progrès réalisés dans le domaine de la participation parlementaire des femmes.

Le thème de l'accès et de la participation des femmes aux parlements venait à point nommé dans la période précédant le 15^{ème} anniversaire de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, tenue à Beijing en 1995. Dans le cadre du Programme d'action de Beijing, les Etats se sont engagés à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et à accroître la participation politique des femmes dans les instances de décision. Le séminaire a donc été l'occasion d'évaluer les progrès accomplis au regard de la participation parlementaire des femmes dans le monde depuis la Conférence de Beijing, de faire le point sur les mesures spéciales qui ont été prises pour ouvrir les parlements à la participation des femmes, et de déterminer les difficultés qui subsistent.

L'objectif de la réunion était de répondre à une question apparemment simple : le Parlement est-il ouvert aux femmes ? Le séminaire s'est ouvert sur l'examen de cette question d'un point de vue quantitatif. Malgré de légers progrès enregistrés ces 15 dernières années, la moyenne, qui est de 18 pour cent de femmes parlementaires, reste bien en deçà de l'objectif de 30 pour cent établi dans les années 1990. A l'occasion du séminaire, il a également été reconnu que ce rythme de progression n'était pas assez soutenu, et qu'avec une croissance moyenne de moins d'un point de pourcentage par an, l'objectif de 30 pour cent ne serait pas atteint avant 15 ans.

Du point de vue des chiffres, le Parlement est effectivement ouvert aux femmes, notamment si on le compare à d'autres instances de décision politique : en 2008, 16 pour cent des positions ministérielles étaient détenues par des femmes et seulement 4 pour cent des chefs d'Etat étaient des femmes. Cependant, les progrès doivent s'intensifier et il faut étudier les nombreuses difficultés d'accès des femmes au Parlement pour y faire face de la manière la plus concrète et la plus efficace.

Dans les débats concernant les **difficultés** auxquelles sont confrontées les femmes, un point essentiel a été soulevé : quels que soient la région, le niveau de développement et le milieu culturel, les femmes rencontrent les mêmes obstacles dans tous les pays lorsqu'elles se présentent aux élections législatives. Il a également été reconnu que les attentes sont plus fortes vis-à-vis des femmes que vis-à-vis des hommes qui se présentent au Parlement, et que leurs travaux font l'objet d'un examen bien plus minutieux que ceux des hommes. Parce qu'elles sont l'objet d'une telle pression, les femmes doivent souvent redoubler d'efforts, ce qui finit toutefois par leur être bénéfique dans leur carrière.

L'une des difficultés universelles mises en exergue est celle des **mentalités** dominantes en ce qui concerne le rôle des femmes et des hommes dans la société. Les mentalités se répercutent sur la nature et les formes de la participation politique des femmes, et sur leurs chances d'obtenir des positions de pouvoir. Les mentalités ont une influence sur la manière dont les femmes sont perçues par l'électorat, mais aussi par les dirigeants des partis politiques et les médias. Certains participants ont même observé que les femmes sont perçues comme des intruses dans la vie politique. D'autres ont souligné que l'électorat néglige souvent la contribution spécifique et précieuse que les femmes peuvent apporter à la politique. Les mentalités ont aussi une incidence sur la manière dont les femmes se perçoivent, ce qui retentit sur leur assurance et leur détermination à mener une carrière politique. Les débats ont souligné l'importance de mettre en cause les stéréotypes et les

mentalités en encourageant différentes formes **d'éducation**, notamment en dispensant un enseignement aux femmes et aux filles, en mettant en place des programmes d'éducation civique et d'information sur les élections, et en s'employant à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes dans les programmes scolaires et dans les familles.

Les participants ont aussi examiné la difficulté de maintenir un équilibre entre responsabilités **publiques et privées**, que les femmes ont défini comme un des principaux facteurs de dissuasion ressentis. S'il a été noté que les femmes comme les hommes ont des engagements multiples qui prennent un temps considérable et peuvent compliquer le fait de mener une carrière politique, le défi consistant à maintenir un équilibre entre responsabilités familiales et responsabilités politiques est souvent ressenti plus durement par les femmes. Les participants ont considéré que pour les femmes ayant des ambitions politiques, le soutien de leur famille était crucial.

Il a été établi que les **partis politiques** sont les principaux points d'accès aux fonctions électives, mais souvent, ils semblent ne pas se consacrer suffisamment à la promotion et au soutien des candidatures de femmes. Les partis politiques sont essentiellement perçus comme des clubs réservés aux hommes, dans lesquels les femmes doivent toujours faire leurs preuves. Les participants ont critiqué les partis qui, souvent, ne se rendent pas compte de la valeur des candidates, et choisissent la sécurité en soutenant les élus sortants masculins plutôt que de prendre ce qu'ils imaginent être un risque en soutenant les candidates.

Se présenter aux élections représente un investissement financier de plus en plus important, et les femmes souffrent d'un manque de **financement** et de soutien dans leurs campagnes. Certains participants ont souligné que la répartition des rôles dans la société empêche souvent les femmes d'accéder aux fonds qui leur permettraient de financer leurs campagnes. Dans certains pays, les lois discriminatoires limitent et empêchent même l'accès des femmes aux biens et à la propriété foncière. A cela s'ajoute le fait que les femmes ont une capacité de gain plus faible. Par conséquent, il n'est pas rare que les banques ne leur consentent pas de prêts, ce qui ne fait qu'ajouter aux difficultés de celles qui tentent d'obtenir des mandats. Ces éléments se répercutent encore plus durement sur les femmes qui se présentent en tant que candidates indépendantes.

Les stéréotypes véhiculés par les **médias** posent un défi à ceux qui cherchent à être élus, qu'ils soient hommes ou femmes. Toutefois, les médias traditionnels ont particulièrement tendance à cultiver les stéréotypes dans leur description des femmes, en les rabaissant et en omettant d'appeler l'attention sur leurs succès politiques. Les participants ont reconnu qu'il est nécessaire d'apprendre à coopérer avec les médias, et de les utiliser de la manière la plus efficace possible, en faisant preuve de patience et d'habileté.

Il a été souligné que d'autres facteurs ont une influence sur la participation politique des femmes, notamment le rôle des **mouvements de la société civile**, qui peuvent constituer un soutien politique important. Les participants ont également insisté sur le fait que la violence à l'égard des femmes dans la vie politique et dans le cadre des campagnes est un problème croissant dans certains pays.

Après avoir défini les principales difficultés, les participants se sont ensuite consacrés aux solutions possibles. Il est encourageant de constater que ces dix dernières années, des solutions sont apparues et qu'une série de mesures spéciales ont été mises en œuvre. Les **quotas hommes/femmes**, par exemple, sont une mesure politique utilisée de plus en plus fréquemment pour promouvoir la participation des femmes aux parlements. Sur les 25 pays qui ont atteint 30 pour cent de femmes parlementaires ou plus, 22 ont appliqué une forme ou une autre de quotas. Les quotas sont une réponse simple et efficace au problème historiquement complexe de l'inégalité dans la prise de décision. Ces quotas peuvent aussi être élaborés d'une manière neutre sur le plan du sexe, garantissant ainsi la participation des hommes et des femmes.

Pour que les quotas soient efficaces, ils doivent fonctionner dans le cadre du **système électoral**. Les systèmes de représentation proportionnelle, qui sont reconnus comme étant les plus favorables au soutien de l'élection de femmes, sont aussi les plus favorables à la mise en œuvre de quotas de candidats. Pour que les quotas soient efficaces, 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.

S'agissant des autres mesures spéciales, les participants ont aussi examiné d'autres mesures d'incitation pour promouvoir les femmes, comme le **financement politique**. Le financement peut être utilisé comme une mesure d'incitation pour encourager la participation des femmes, qu'il soit public, privé, ou une combinaison des deux. La législation en matière de financement peut comporter des mesures incitant les partis politiques à affecter des crédits spécifiques au soutien des candidatures de femmes. Des limites de dépenses peuvent également être imposées pour instaurer l'égalité des chances. La solution consistant à inclure dans les lois et les mesures de participation politique un élément de financement tenant compte de l'égalité entre hommes et femmes a également été mentionné.

Les **partis politiques** peuvent faire bien plus qu'appliquer des quotas pour promouvoir les candidatures des femmes. La démocratie interne des partis permet une plus grande ouverture et peut donc favoriser une plus grande participation des femmes. Les partis devraient être incités à mettre en place des programmes de formation spécifiques (notamment des formations en communication et des formations aux capacités de direction) s'adressant plus particulièrement aux femmes. Les conseils échangés entre femmes peuvent aussi être un bon moyen de former les dirigeantes. Les partis politiques doivent coopérer avec les femmes pendant les élections, et faire en sorte qu'elles continuent à jouer un rôle actif entre les élections.

Un autre point d'entrée qui pourrait renforcer la participation des femmes à la politique nationale est l'expérience des **administrations locales**. Les administrations locales peuvent permettre aux femmes de se lancer en tant que dirigeantes nationales, et constituer un tremplin pour accéder au Parlement national. En outre, les mesures adoptées pour encourager la participation des femmes au niveau local peuvent déboucher sur l'application de ces mesures au niveau national. Il a été reconnu que c'est là un domaine qui nécessite d'être étudié plus profondément.

La question de l'ouverture des parlements aux femmes a ensuite été étudiée sous un deuxième angle, qui dépasse les simples chiffres. Les participants ont évalué la mesure dans laquelle les parlements intègrent les contributions des femmes, et la manière dont ils abordent les questions d'égalité entre hommes et femmes.

Les participants ont noté que lorsque les femmes prennent leurs fonctions au parlement, elles entrent généralement dans un fief masculin qui peut comporter une série de nouveaux défis. Les **règlements et procédures** du Parlement sont typiquement établis par des hommes, et par leur nature les "clubs masculins" qui existent toujours dans certains parlements excluent les femmes. Il a été souligné que les femmes doivent apprendre ces règlements et les utiliser, mais il pourrait aussi être important de réviser et de reformuler les règlements des parlements, dans l'intérêt des femmes comme des hommes.

Etant donné le faible nombre de femmes parlementaires dans la plupart des pays, les parlements sont considérés dans l'ensemble comme des bastions masculins qui ne sont pas près de disparaître. Les participants ont noté qu'une **masse critique** de femmes, soit au moins 30 pour cent, est importante pour plusieurs raisons. Dans les parlements qui comptent un nombre insuffisant de femmes parlementaires, il arrive que celles-ci ne parviennent pas à participer à toutes les commissions parlementaires, ou qu'elles soient contraintes d'intervenir dans un trop grand nombre de domaines en acceptant plusieurs activités liées aux commissions. Une masse critique de femmes parlementaires est aussi nécessaire pour amorcer un changement des priorités politiques et inscrire les préoccupations des femmes à l'ordre du jour parlementaire.

Les femmes doivent faire preuve de **solidarité** et se soutenir mutuellement. Les participants ont souligné les avantages et les bénéfices d'agir ensemble et de s'unir en faveur du changement, au-delà des partis. L'importance des groupes interpartis de femmes parlementaires a été soulignée, car ils créent un espace permettant aux femmes de coopérer étroitement et de définir des priorités communes en faveur de l'égalité des sexes. Etablir clairement la mission des groupes de femmes parlementaires et définir les règles de leur fonctionnement et de leur structure est indispensable pour qu'ils soient efficaces et qu'ils contribuent de manière significative aux travaux des parlements.

En outre, l'importance de faire participer **les hommes**, partenaires du changement, et de coopérer avec eux a été notée, et les participants ont préconisé de redoubler d'efforts pour associer les hommes aux activités relatives à l'égalité des sexes.

Les parlementaires ont un rôle essentiel à jouer pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes et superviser la mise en œuvre des politiques et des programmes, en veillant à ce qu'ils répondent aux normes et aux objectifs fixés. Une large part du travail détaillé d'élaboration des politiques a lieu au sein des **commissions parlementaires**, et c'est dans ces commissions que les stratégies en faveur de l'égalité des sexes doivent être appliquées. Les commissions parlementaires spécialisées dans l'égalité des genres sont un mécanisme important pour l'intégration des questions liées aux spécificités des sexes. Pour être efficaces dans leurs activités, elles doivent être suffisamment financées et soutenues. Toutefois, dans certains parlements, la surveillance et la mise en œuvre sont effectuées non pas dans le cadre des commissions spécialisées dans l'égalité des genres, mais en intégrant les questions liées à l'égalité des sexes aux structures existantes des commissions. Cependant, il n'existe pas de modèle unique – les modèles varient selon les pays, en fonction de la pratique parlementaire. Un défi particulier consiste à faire en sorte que les commissions chargées de l'intégration des questions liées aux spécificités hommes/femmes rendent aussi compte des questions d'égalité des sexes, et à éviter que ces questions soient systématiquement reléguées aux commissions spécialisées dans l'égalité des sexes.

Parvenir à l'intégration des questions liées aux spécificités des sexes dépend aussi de la **coordination** avec d'autres commissions au Parlement. On a cité comme exemple l'organisation de séances communes avec d'autres commissions parlementaires, pour examiner le contenu d'un projet de loi et veiller à ce que soit prise en considération la perspective hommes/femmes. D'autres mécanismes d'intégration des questions liées aux spécificités de chaque sexe consisteraient notamment à faire alterner des femmes et des hommes aux positions de pouvoir au Parlement, en veillant par exemple à ce que les présidents et vice-présidents soient de chaque sexe. Il a également été suggéré d'inclure le Président de la Commission chargée des questions de genre en tant que membre du bureau du Parlement.

Le troisième aspect examiné était lié au Parlement en tant qu'institution. Dans quelle mesure le Parlement est-il sensible aux spécificités propres aux hommes et aux femmes ? Les participants ont commencé par définir la notion de **parlements sensibles aux différences entre les sexes**. Un Parlement sensible aux différences entre les sexes répond aux besoins et aux intérêts des hommes

et des femmes dans ses structures, ses opérations, ses méthodes et ses travaux en tant que principale institution législative d'un pays. Lorsqu'on examine la dimension de genre dans les parlements, il faut tenir compte de deux éléments : 1) l'intégration des questions liées aux spécificités hommes/femmes, à savoir la capacité des parlements à intégrer ces questions dans l'élaboration des politiques et les travaux du Parlement, et 2) les aménagements du travail parlementaire, notamment la culture de fonctionnement et la culture institutionnelle du Parlement.

Les participants ont été informés d'une initiative très intéressante au **Parlement suédois**, où un processus interne d'évaluation de la dimension de genre au Parlement a été lancé. Les résultats de l'évaluation ont fait apparaître que les femmes sont confrontées à plusieurs difficultés au Parlement : elles doivent généralement déployer des efforts considérables pour atteindre des positions élevées au sein du parlement; elles ont le sentiment qu'elles sont invisibles et que leurs travaux ne sont pas mis en évidence; il n'est pas rare qu'elles soient tournées en dérision et rabaissées, et souvent, elles n'ont pas accès à des informations détaillées sur les activités parlementaires. Cette évaluation a débouché sur la rédaction d'un document contenant "15 propositions en faveur de l'égalité entre hommes et femmes au parlement". Un plan d'égalité des sexes doit être adopté pour chaque session parlementaire. Ce plan devra faire l'objet de comptes rendus et d'un suivi qui incomberont au Secrétaire général.

Les participants ont aussi souligné l'importance des **partenariats** pour permettre au Parlement de contribuer pleinement aux efforts nationaux de promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Les parlementaires sont parfois isolés, et doivent renforcer leur coopération avec le gouvernement et la société civile. Ils doivent coopérer plus étroitement avec les structures et les ministères dirigés par des femmes, car leurs rôles sont complémentaires. La coopération avec les médiateurs et la justice a aussi été mise en évidence.

Enfin, l'importance de **diffuser les conclusions** du séminaire à tous les parlementaires a été notée, et les délégués ont convenu de faire rapport à leurs parlements pour informer les parlementaires de la réunion, de son résumé et de ses recommandations. L'importance d'échanger les données d'expériences acquises au niveau national, notamment dans les pays qui ont entrepris des réformes constitutionnelles et politiques, a également été notée.