



## L'égalité des sexes à l'ordre du jour des parlements : le rôle des femmes à la présidence des parlements

Réunion des Présidentes de parlement organisée par l'Union interparlementaire  
à l'occasion de la 50<sup>ème</sup> session de la Commission de la condition de la femme

New York, 27 février 2006, salle 5, Siège des Nations Unies

### COMPTE RENDU ANALYTIQUE DES DEBATS

L'Union interparlementaire a organisé une réunion d'une demi-journée des présidentes de parlement sur le thème de *L'égalité des sexes à l'ordre du jour des parlements : le rôle des femmes à la présidence des parlements*. Cette réunion a coïncidé avec l'ouverture de la 50<sup>ème</sup> session de la Commission de la condition de la femme à New York, le 27 février 2006. Elle a fourni un espace de discussion entre les présidentes de parlement sur la façon dont elles contribuent à la réalisation des objectifs d'égalité des sexes. La réunion avait pour objectif de comprendre en quoi les présidentes d'assemblées apportent, ou peuvent apporter, une dimension différente au fonctionnement, à la conduite et aux règles des parlements.

La réunion faisait suite à une précédente réunion des Présidentes tenue en septembre 2005 à New York à l'occasion de la deuxième Conférence mondiale des Présidents de parlement.

\*\*\*\*\*

#### Remarques liminaires

**Mme Margaret Mensah-Williams, Vice-présidente du Comité Exécutif de l'UIP et Vice-présidente du Conseil national de Namibie**, ouvre la séance. Elle souhaite la bienvenue aux 11 Présidentes de parlement de la part de M. Pier Ferdinando Casini, Président de l'UIP et Président de la Chambre des députés italienne, qui ne peut être présent.

Mme Mensah-Williams commence par souligner qu'être présidente de parlement n'est pas une tâche aisée mais que de plus en plus de femmes assument cette fonction. Malheureusement, dans de nombreuses régions du monde, les femmes qui occupent des positions dirigeantes sont confrontées à des obstacles que les hommes ne connaissent pas. Des facteurs culturels, sociaux et économiques viennent compliquer l'entrée en politique des femmes et leur accession aux échelons supérieurs de gouvernement.

Dans le même temps, on a cependant observé des évolutions positives : le nombre de femmes parlementaires atteint un nombre record et 27 femmes sont présidentes de chambres parlementaires. Des femmes ont réussi à s'imposer en tant que dirigeantes et, en plus, elles se distinguent par la façon différente dont elles procèdent. Elles sont fortes quand il le faut mais savent aussi être attentives à tous les points de vue et soutenir les groupes de la société qui souffrent de discrimination. Il en résulte une approche nettement féminine de divers problèmes politiques.

Mme Mensah-Williams termine en soulignant l'importance symbolique de se réunir au Siège même de l'ONU. Les Nations Unies et l'UIP sont devenues de véritables partenaires dans une lutte commune vers la démocratie et les droits de l'homme, dont l'égalité des sexes est une composante essentielle.

**Mme Louise Fréchette, Vice-Secrétaire générale de l'ONU**, exprime son plaisir de participer à cette réunion des Présidentes de parlement, à l'occasion de la 50<sup>ème</sup> session de la Commission de la condition de la femme. Elle estime qu'il est particulièrement encourageant de voir les présidentes d'assemblées se réunir régulièrement pour chercher à promouvoir l'égalité des sexes en partenariat avec les Nations Unies.

Malgré certains progrès, il reste encore beaucoup à faire en termes d'égalité des sexes en politique. Le rapport présenté par le Secrétaire général de l'ONU à la Commission de la condition de la femme signale certains problèmes récurrents. Il s'agit notamment de la persistance d'attitudes stéréotypées, d'inégalités au niveau des responsabilités familiales, de l'absence d'environnement "facilitateur" en politique et de l'exclusion des femmes du domaine politique.

Toutefois, l'égalité des sexes est inscrite à l'ordre du jour international et la communauté internationale soutient le principe fondamental selon lequel les femmes comme les hommes doivent être impliqués dans le processus de prise de décision à tous les niveaux et dans tous les domaines. Quoiqu'il en soit, des tendances positives ont été observées :

- La représentation politique des femmes atteint un chiffre record de 16 %, contre 10 % seulement en 1975.
- Un grand nombre de pays sortant d'un conflit enregistrent une proportion de 25 à 30 % de femmes en politique. Le Rwanda occupe la première place avec 48,8 %.
- Vingt pays ont atteint ou dépassé l'objectif des 30% de femmes au parlement.
- Le nombre de parlements dans lesquels la présence des femmes est inférieure à 10 % a baissé sur les dix dernières années.

Mme Fréchette rappelle la déclaration adoptée à la 49<sup>ème</sup> session de la Commission de la condition de la femme en faveur d'une augmentation de la représentation des femmes. L'UIP et l'UNDAW, qui ont travaillé en collaboration sur plusieurs projets, ont notamment produit un Guide à l'usage des parlementaires intitulé *La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif*, organisé des sessions de formation et des séminaires d'information, publié la carte du monde *Femmes en politique : 2005* et organisé des réunions parlementaires au moment de la Commission de la condition de la femme.

**La Présidente de parlement, République de Lettonie, Mme Ingrida Udre**, souligne que l'organisation de la deuxième réunion spécialisée des présidentes de parlement à l'occasion de la 50<sup>ème</sup> session de la Commission de la condition de la femme est une initiative particulièrement bien venue. Cette réunion fait suite à celle de septembre 2005, qu'elle a eu le plaisir de présider, et qui a débattu de la coopération avec les Nations Unies. La présence de présidentes de parlement est vraiment un honneur et parmi elles, elle souhaite distinguer Mme Syringa Marshall-Burnett qui assume depuis plus de huit ans la présidence du Parlement jamaïcain. C'est l'un des plus longs mandats de président dans les Caraïbes.

### **Première séance : Egalité entre les hommes et les femmes dans la prise de décision**

*Cette séance s'est intéressée à la place des femmes et des hommes dans le processus de prise de décision, sujet qui constituait l'un des thèmes de la Commission de la condition de la femme, et aux mesures spéciales, comme les quotas, mises en œuvre dans le monde. Elle s'est interrogée sur la meilleure façon de faire fonctionner les quotas, sur leurs conséquences et sur les autres mécanismes utilisables pour promouvoir la participation des femmes à la politique.*

*Mme Immaculée Nahayo, Présidente de l'Assemblée nationale du Burundi et le Professeur Drude Dahlerup, de l'Université de Stockholm, Suède, ont présenté une intervention.*

### **Le Burundi passe la barre des 30 % de femmes au Parlement**

Dans la présentation du cas du Burundi, l'accent est mis sur les mécanismes utilisés pour augmenter la participation des femmes en politique. Il est généralement admis que, pour faire de la politique de façon démocratique, il est nécessaire de consulter tous les groupes de la population, en particulier les groupes les plus vulnérables de la société. L'accent a été mis sur le rôle spécifique que les femmes pouvaient jouer dans la gouvernance du pays.

Aux élections de 2005, qui ont marqué le rétablissement du parlement après des années de conflit, le pourcentage des femmes parlementaires a augmenté de 12 points. Les femmes détiennent 36 des 118 sièges parlementaires, ce qui place le Burundi parmi les 20 pays à avoir atteint l'objectif des 30 % de femmes au parlement. Une femme préside l'assemblée dont deux vice-présidents sont également des femmes. De plus, sept femmes occupent des positions importantes dans le gouvernement, notamment dans les domaines du commerce et de la justice.

Les facteurs ayant favorisé ces résultats positifs ont été discutés. Il y a, en tout premier lieu, la volonté politique du régime de transition qui a pris conscience du fait qu'il ne peut y avoir de démocratie durable sans égalité des sexes. La disposition constitutionnelle prévoyant 30 % de sièges parlementaires pour les femmes est une importante mesure institutionnelle. L'article 38(3) du Code électoral stipule que les listes électorales proposées par les partis politiques doivent tenir compte de la question de l'égalité des sexes et que les listes de candidats doivent comprendre au moins un quart de femmes.

Les femmes ont, de plus, déployé différentes stratégies. Les organisations non gouvernementales (ONG) et les associations politiques ont cherché à sensibiliser l'opinion publique; de nombreuses associations de femmes se sont efforcées de travailler ensemble à la promotion active de la participation des femmes. Enfin, un climat favorable a entouré et dynamisé ces efforts: des mesures positives s'imposaient pour contrebalancer les injustices subies par les femmes; il fallait défendre les intérêts des femmes, assurer leur participation à la démocratie et il fallait, par conséquent, que les plans de développement tiennent compte des besoins des femmes.

Après l'accession des femmes au parlement, un autre problème s'est posé, celui d'assurer leur participation effective dans tous les domaines de prise de décision. Une stratégie de groupes de pression, de renforcement des capacités des leaders et de travail de réseau a été mise en œuvre. Les parlementaires ont eu un important rôle à jouer dans ce cadre. Il est en effet nécessaire d'évaluer la prise en compte de l'égalité des sexes dans l'établissement du budget et dans le vote des lois. Dans un premier temps, le but recherché est d'atteindre une participation de 33 % de femmes à tous les niveaux de la prise de décision; l'objectif à terme, avec le soutien de la communauté internationale et des ONG, est d'établir la parité complète au parlement.

### ***Mesures spéciales***

En matière de participation des femmes au parlement, les progrès ont été lents mais constants. La présence des femmes dans les parlements qui atteignait 14 % en 2001, s'élève à 16,3 % en février 2006. Ce progrès s'explique par un travail suivi et une forte mobilisation des organisations nationales et internationales, l'équilibre entre les sexes au parlement ne découlant pas automatiquement de l'élargissement de la participation politique des femmes.

Cette tendance positive est en partie due à des transformations institutionnelles, au niveau des systèmes électoraux par exemple, dont le but est d'accroître la représentation des femmes. Une tendance croissante s'est manifestée dans divers pays à mettre en place des mesures spéciales, comme les quotas, pour favoriser la représentation des femmes. Quelque 40 pays ont voté l'établissement de quotas et dans 50 autres les partis politiques appliquent volontairement des quotas de femmes. Au niveau régional, l'initiative est généralement prise par un pays qui est ensuite suivi par d'autres. En Amérique latine, l'Argentine est la première à avoir institué des quotas en 1991; dix autres pays du continent latino-américain lui ont emboîté le pas dans les années 1990. Le Rwanda occupe la première place en Afrique, et même dans le monde, avec 48,8 % de femmes au parlement, résultat partiellement obtenu grâce à une mesure spéciale qui a réservé un certain nombre de sièges aux femmes avant les élections de transition de 2003.

Le choix du genre de quotas à instituer en fonction du système électoral est particulièrement important. La méthode des sièges réservés a généralement été retenue dans le cadre des systèmes électoraux à base majoritaire; les quotas de candidats imposés par une disposition législative (les partis politiques devant présenter un certain pourcentage de femmes) ont surtout été introduits dans des systèmes à représentation proportionnelle, de même que l'application volontaire de quotas par les partis politiques. En termes de modèles régionaux, on remarque une tendance à mettre en place des quotas de partis par disposition législative en Amérique latine tandis que les Etats arabes et les pays asiatiques ont plutôt opté pour des sièges réservés ainsi que plusieurs pays africains. En Europe de l'ouest, il n'y a pas eu de quotas imposés par la loi mais les partis politiques ont volontairement appliqué leurs propres quotas.

L'introduction de quotas a souvent eu pour conséquence une hausse "historique" du nombre des femmes accédant au parlement. C'est notamment le cas en Argentine, au Costa Rica, au Burundi, en Mozambique, au Rwanda et en Afrique du sud qui ont tous atteint la "masse critique" des 30 % de femmes au parlement.

Toutefois, il n'est pas toujours nécessaire qu'un nombre important de femmes soient élues pour que l'on observe des changements dans les parlements; l'arrivée d'une seule femme fait parfois une réelle différence. Ce point met en évidence le rôle particulièrement important des femmes accédant à la présidence du parlement, notamment dans les pays où la représentation des femmes reste faible, de par leur fonction de présidente et leur rôle de modérateur des débats entre factions politiques rivales. La voix d'une seule, peut, de fait, avoir un impact considérable sur un grand nombre de députés.

### ***Discussion***

Dans le débat qui a suivi, de nombreuses déléguées ont évoqué l'évolution de la représentation des femmes dans les parlements de leur pays respectifs. Un certain nombre d'entre elles ont insisté sur le rôle important joué par les systèmes électoraux et évoqué l'expérience de leur pays en matière de mesures spéciales.

Le débat a notamment permis de dégager les points suivants :

- Les femmes ont du mal à être élues dans le cadre de scrutins majoritaires à un tour, en particulier lorsque les partis ont tendance à présenter des candidates dans des circonscriptions où les chances de victoire sont très réduites. Les quotas sont extrêmement difficiles à mettre en place avec ce type de scrutin et il faudrait réfléchir à la manière de soutenir les candidatures de femmes dans ce contexte. Parmi les initiatives mises en œuvre, la solution du "jumelage" consiste à regrouper deux circonscriptions et à se mettre d'accord pour présenter un candidat et une candidate.
- Dans les pays où une réforme électorale est en cours, une attention particulière doit être portée à l'égalité des sexes de façon à ce que les changements n'aient pas d'impact négatif sur les chances d'élection des femmes. Dans un pays, par exemple, la révision du système électoral a abouti à la mise en place d'un système mixte (combinant des caractéristiques du scrutin proportionnel et du scrutin majoritaire à un tour). Le nouveau système n'a cependant pas entraîné d'augmentation substantielle de la représentation des femmes, celles-ci ayant surtout été élues sur les listes soumises au scrutin proportionnel.
- Dans certains pays, l'instauration de quotas se heurte à une forte opposition. Certaines déléguées soulignent cependant que la participation des femmes à la prise de décision est, au même titre que celle des hommes, un droit fondamental; il est nécessaire de susciter une prise de conscience pour que les partis politiques fassent figurer des femmes sur leurs listes de candidats. Dans divers pays, les partis politiques ont mis en place, avec succès, des quotas volontaires, sans que la loi ne les y oblige.
- Certaines déléguées insistent sur le fait que le système électoral n'est pas le seul facteur important : la volonté politique de changement au plus haut niveau est essentielle. Les partis politiques gardent le contrôle du choix des candidats et il est primordial qu'ils soutiennent des candidatures de femmes.
- Si l'élection des femmes est un premier pas, il faut aussi sensibiliser le parlement, en tant qu'institution, à la question de l'égalité des sexes. La mise en place de structures permettant, par exemple, la prise en charge des enfants, est un facteur très favorable à la participation des femmes.
- Il est essentiel pour les parlements que les points de vue des femmes et des hommes soient représentés. La valeur et la légitimité des opinions des femmes doivent être reconnues. Dans certains parlements, la présence de femmes à des postes politiques de haut niveau suscite encore des résistances et, de fait, les présidentes ne sont pas à l'abri des problèmes rencontrés par les autres femmes parlementaires. Des cas d'obstruction extrêmes ayant par exemple débouché sur un vote de défiance à l'égard d'une présidente d'assemblée ont été évoqués.

### **Deuxième séance : L'impact des femmes sur l'évolution des parlements : la contribution spécifique des présidentes**

*Cette séance s'est intéressée à la manière dont l'augmentation du nombre des femmes parlementaires a changé la nature des parlements. La réflexion a porté sur le rôle et la contribution des Présidentes de parlement et sur la manière dont la présence des femmes a entraîné des changements dans les procédures, les règles et les normes des parlements.*

*Mme Syringa Marshall-Burnett, Présidente du Sénat jamaïcain et Mme Colleen Lowe-Morna, Directrice de l'organisation sud-africaine Gender Links, ont présenté une intervention.*

### ***Evolution institutionnelle en Jamaïque***

En Jamaïque, les femmes commencent à investir le Parlement. En mars 2006, il y a sept femmes à la Chambre basse (11,7%) et près de 20 % des 21 membres du Sénat sont des femmes. Un certain nombre de portefeuilles ministériels sont également détenus par des femmes, comme l'éducation, le tourisme et l'industrie, l'administration locale et les sports. Il n'est plus possible de classer ces portefeuilles dans la catégorie des ministères de seconde importance compte tenu de l'ampleur du budget concerné, le tourisme étant par ailleurs le plus gros pourvoyeur de devises.

Même s'il apparaît que l'évolution du parlement "est un chantier en cours, un parcours et non une destination", les changements observés en matière de participation des femmes sont à l'évidence le résultat de différents facteurs.

Tout d'abord, il s'agit d'un processus de longue haleine, qui a commencé avec l'obtention par les femmes de la possibilité d'accéder à des positions d'influence au sein du parlement. Des changements spectaculaires sont intervenus, notamment l'accession de femmes à la présidence des deux chambres du parlement. Ce changement politique a été rendu possible par le soutien des dirigeants masculins, la mobilisation des femmes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du parlement et des évolutions socio-économiques. La simple présence de femmes au Parlement a entraîné des changements dans son fonctionnement. Comme le remarque la Présidente, "nous avons transformé le parlement en étant simplement nous-mêmes" et en apportant l'expérience directe des femmes. La légitimité du parlement est renforcée aux yeux du public par sa plus grande représentativité.

Par ailleurs, l'engagement des femmes dans l'administration du parlement est essentiel. Avec un nombre croissant de femmes au parlement, les commissions spéciales sont en mesure de relayer des points de vue différents afin de créer une infrastructure parlementaire adaptée aux besoins des femmes comme des hommes. Les heures des séances ont, par exemple, été modifiées pour mieux correspondre aux impératifs des parlementaires ayant des responsabilités familiales; dans la commission débattant de la construction d'un nouveau parlement, les femmes jamaïcaines ont pu exprimer des requêtes spécifiques à prendre en compte dans le projet de construction.

Outre ces facteurs contextuels et administratifs, les présidents ont aussi un rôle important à jouer dans la conduite des débats législatifs. Les femmes ont permis la prise en compte des points de vue et des besoins des femmes dans le débat au parlement et dans les commissions; les présidentes de parlement ont joué un rôle au niveau de l'approbation et du vote des lois. Enfin, les présidents jouent un rôle important au niveau du protocole et des relations publiques, participant à de nombreux échanges et manifestations de haut niveau. De ce fait, les Présidentes ont acquis de l'importance en Jamaïque et elles ont profité de leur participation à des manifestations en dehors du parlement pour mettre l'accent sur les points de vue et les besoins des femmes jamaïcaines.

Mme Portia Simpson-Miller, nouvellement élue Premier Ministre, prendra ses fonctions en mars 2006 et tous saluent cet événement. Elle vient ainsi grossir les rangs des femmes élues à des fonctions de chef d'état et de présidente de parlement au cours des années 2005 et 2006, notamment au Chili, en Allemagne et au Libéria.

### ***"Le point sur les changements" dans les parlements d'Afrique australe***

La Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) a connu, au cours des dix dernières années, de grandes avancées et quelques reculs en matière de participation des femmes dans les parlements. En tant que sous-région, la CDAA a enregistré une moyenne de 22,4 % de femmes parlementaires, se classant à la deuxième place derrière les pays nordiques. Il y a eu une augmentation notable de la

participation des femmes à l'exécutif, qui atteint 42 % en Afrique du sud. Des femmes ont accédé aux postes de présidente et présidente adjointe de parlement.

Les résultats de l'étude intitulée *Le point sur les changements : égalité des sexes dans la politique en Afrique australe* ont été exposés. Ces résultats ont fait évoluer la discussion de l'analyse quantitative vers une étude qualitative des changements provoqués par l'accroissement de la présence des femmes dans les parlements. Il apparaît que les femmes font l'objet d'un examen critique auquel les hommes sont rarement soumis et qui est déjà sensible dans la question de savoir si la présence des femmes a un impact sur le parlement. Il serait plus judicieux de poser la question de la portée de cet impact puisque leur seule présence a déjà changé la dynamique des parlements.

Sur la base de l'exemple de la CDAA, il semble que les femmes aient soulevé des questions différentes au parlement en raison de leur expérience propre. Les femmes ont commencé par changer l'institution du parlement en modifiant les heures des séances, le code d'habillement et en imposant des aménagements pour les femmes. La présence des femmes a aussi provoqué un changement dans la distribution du pouvoir au sein des commissions, ce qui a donné lieu à la création de nouvelles structures permettant aux femmes de s'exprimer, comme par exemple les commissions spéciales sur l'égalité des sexes et les groupes de femmes.

L'étude a établi que "les femmes, en nombre substantiel, travaillant ensemble dans des environnements facilitateurs, font une différence". Suite à l'accélération du changement des normes et de la culture institutionnelles, les attitudes des parlementaires hommes ont changé. Les parlements ont redoublé d'efforts en matière d'égalité des sexes, même s'il reste encore beaucoup de choses à faire. Alors que vingt pays seulement ont atteint l'objectif des 30 % de femmes au parlement à l'échelle mondiale, il est utile de rappeler que les efforts de quelques femmes, et de quelques hommes, peuvent faire beaucoup pour apporter un changement qui profite au plus grand nombre.

## **Discussion**

Dans le débat qui a suivi, de nombreuses déléguées ont évoqué l'évolution de la représentation des femmes dans les parlements de leurs pays respectifs ainsi que leurs propres contributions en tant que présidentes de parlement.

Le débat a notamment permis de dégager les points suivants :

- Une déléguée a expliqué qu'en prenant ses fonctions de présidente de la chambre en 2005, elle avait axé son discours d'ouverture sur l'importance de la participation des femmes en politique. Elle a souligné la nécessité de changer les méthodes et les procédures de travail afin d'aménager les heures de séances en fonction des charges de famille et d'encourager ainsi la participation des femmes.
- Un certain nombre de déléguées signalent, qu'en raison de l'influence dont jouissent les présidents de parlement, les présidentes ont un rôle particulier à jouer notamment pour maintenir certaines questions à l'ordre du jour parlementaire.
- Les femmes sont en mesure de changer le discours institutionnel pour qu'il reflète la société à laquelle elles aspirent. Cela implique le changement d'un langage et d'un vocabulaire marqués par une pensée patriarcale.
- Une déléguée a indiqué qu'elle avait utilisé son influence en tant que présidente pour lancer une discussion sur l'égalité des sexes au parlement et dans les partis politiques. De ce fait, certains partis politiques ont modifié leurs statuts pour y inclure des principes d'égalité entre les sexes et des groupes de femmes se sont formés au parlement.
- L'importance du rôle de contrôle des parlements a été réaffirmée. Il peut être mis à profit pour examiner les rapports soumis par les pays à la Commission CEDAW et aux organismes de publication de rapports. Ces rapports devraient être déposés pour examen devant le parlement.
- Différentes déléguées estiment qu'outre le modèle qu'elles représentent, les présidentes de parlement doivent aussi contribuer à améliorer la perception par le public du parlement et des femmes en position dirigeante. Au sein du parlement, la présidente a un rôle facilitateur de régulation des débats entre

factions politiques rivales; à l'extérieur de l'assemblée, elle est bien placée pour mettre en lumière les problèmes d'inégalité entre les sexes et promouvoir les intérêts des femmes.

En résumé, il est nécessaire que les femmes soient représentées au parlement pour qu'elles puissent initier des changements. Il faut réussir à supprimer les barrières qui nuisent à l'efficacité de leur participation, d'où l'importance de la contribution des présidentes. Le fonctionnement des parlements doit davantage tenir compte des questions d'égalité des sexes, ce qui permettra de renforcer la participation des femmes et de s'assurer que les conséquences sur les femmes comme sur les hommes sont bien prises en considération au moment de l'élaboration des lois et des politiques.

Les participantes ont conclu en soulignant l'importance de continuer à organiser de telles rencontres entre présidentes de parlement. Il a été proposé de réunir les présidentes d'assemblée chaque année, en même temps et sur les mêmes thèmes que la Commission de la condition de la femme. Il a également été proposé d'explorer la possibilité d'organiser des réunions spéciales auxquelles seraient conviés les hommes présidents de parlement.

Les résultats et conclusions de la réunion ont été présentés par Mme Ntlhoi Motsamai, Présidente de l'Assemblée nationale du Lesotho, au cours d'une manifestation parlementaire organisée par l'UIP et l'UNDAW intitulée *Egalité des sexes : la contribution des parlements*, qui s'est déroulée au Siège de l'ONU, le 1<sup>er</sup> mars 2006.