

Les quotas en Afrique francophone : Des débuts modestes

AISSATA DE DIOP

UN CERTAIN DÉFICIT DÉMOCRATIQUE PERSISTE dans les sociétés contemporaines du fait de la sous-représentation des femmes dans la vie publique et politique. En effet, la cause des femmes continue presque partout de suivre des chemins tortueux, même si l'on peut observer l'apparition de diverses stratégies de la part des États, de la communauté internationale et des lobbies, pour les redresser.

Dans certains pays, des avancées notables ont été accomplies en direction d'une représentation plus égalitaire. Le cas de la France est le plus notable. Ce pays a modifié sa Constitution en juin 1999 et édicte désormais que « la loi française favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives »¹. Par cet amendement, les parlementaires français disposent ainsi des moyens d'appliquer la parité.

Cependant, dans la transformation sociale, la situation des femmes présente un paradoxe remarquable. Alors que l'émancipation des femmes se développe à la fois dans la sphère privée et dans la sphère publique (beaucoup de familles se démocratisent, les femmes ont désormais voix au chapitre et elles sont présentes dans tous les secteurs de production), elles restent absentes aux postes de direction et dans les institutions républicaines telles que les parlements, en particulier en Afrique.

Mais elles ne veulent plus être confinées à un simple rôle d'électrices. Elles mettent en œuvre diverses actions en vue d'améliorer leur représentativité dans les

sphères de prise de décision, notamment politique. La problématique du système des quotas et parfois de la parité, en tant que moyen direct et rapide de résoudre la sous-représentation des femmes est désormais posée de manière récurrente. Cette étude de cas présente la situation des femmes dans les Parlements africains, avant de passer en revue l'expérience africaine, particulièrement sénégalaise, en matière de quotas et d'évaluer les perspectives d'application de ce système en Afrique francophone.

Les femmes dans les parlements africains

Même si depuis 1987² la majorité des pays africains enregistre quelques progrès en terme de représentativité numérique des femmes dans leurs parlements, les pourcentages publiés par l'Union interparlementaire restent faibles pour 2002. La moyenne de 12,8% dans les chambres basses du Parlement de l'Afrique sub-saharienne se situe en dessous de la moyenne mondiale³.

Six pays de la région ont un pourcentage de femmes parlementaires compris entre 20 et 30% : les Seychelles, l'Ouganda, la Namibie, le Rwanda, l'Afrique du Sud et le Mozambique. Quatre d'entre eux se situent parmi les vingt premiers au monde en terme de représentation des femmes. La plupart avaient pourtant un très faible taux de représentation féminine par le passé. En Afrique du Sud, la suppression de l'apartheid a permis une féminisation spectaculaire du Parlement, le pourcentage de femmes parlementaires est passé de 2,4% avant la démocratisation à 29,8% en 2002. En Afrique du Sud tout comme au Mozambique (30%), c'est grâce à l'adoption de quotas informels par les partis au pouvoir que les femmes ont ainsi vu s'accroître leur taux de représentation. Peu d'autres pays africains ont appliqué ce système de quotas. Onze pays ont un taux qui varie entre 10 et 20 % : le Zimbabwe, le Cap Vert, la Tunisie, la Zambie, le Congo, le Mali, l'Erythrée, l'Angola, la Tanzanie, le Botswana et le Sénégal. Le taux de femmes parlementaires au Zimbabwe s'est abaissé de 4,0% lors des dernières élections législatives de juin 2000, tandis qu'au Botswana, en Zambie et au Sénégal il a légèrement augmenté après les dernières consultations électorales. Les conditions d'organisation des scrutins peuvent influencer la représentativité des femmes. La violence électorale et les intimidations constituent souvent une autre barrière.

Un nombre important de pays ont un taux de femmes parlementaires inférieur à 10%. Parmi eux, les pays francophones suivants : le Gabon, la Rép. de Guinée, la Côte d'Ivoire, le Burkina-Faso, Madagascar, la Rép. Centrafricaine, le Bénin, Maurice, le Cameroun, la Guinée Equatoriale, le Togo, l'Algérie, le Niger, le

Maroc et Djibouti. Au Swaziland, au Nigeria, au Burundi, au Cameroun et en Guinée-Bissau, la représentation numérique des femmes a enregistré un net recul sur la période allant de 1987 à 2000⁴. Djibouti, quant à lui, est l'un des rares pays au monde à ne compter aucune femme parlementaire. Il faut noter que l'évolution de toutes les institutions démocratiques dans ces pays reste limitée. Les conflits et les barrières socio-culturelles sont entre autres facteurs de cette sous-représentation des femmes.

Dans la majorité des pays francophones le pourcentage de femmes parlementaires est inférieur à 10%.

Tableau 5 : Femmes dans les parlements : Afrique francophone

Pays	(en %) Mars 2002
Rwanda	25,7
Seychelles	23,5
Sénégal	19,2
Mali	12,2
Congo	12,0
Tunisie	11,5
Cap Vert	11,1
Burkina-Faso (mai 2002)	9,9
Gabon	9,2
Sao Tomé et Príncipe	9,1
Rep. de Guinée	8,8
Côte d'Ivoire	8,5
Madagascar	8,0
Guinée Bissau	7,8
Centrafrique	7,3
Bénin	6,0
Maurice	5,7
Cameroun	5,6
Guinée Equatoriale	5,0
Togo	4,9
Algérie	3,4
Tchad	2,4
Égypte	2,4
Niger	1,2
Maroc	0,6
Djibouti	0,0
Burundi	d.n
Comores	d.n
Mauritanie	d.n
Rép. Dém. du Congo	d.n

Source: Union Interparlementaire, <http://www.ipu.org>

En Afrique du Nord, la Tunisie a le plus fort taux de représentation féminine avec 11,5% de femmes parlementaires. Dans les autres pays, la proportion de femmes n'atteint pas le niveau des 5 %. L'Algérie, l'Égypte et le Maroc comptent respectivement 3,4%, 2,4% et 0,6% de femmes parlementaires en 2002. D'une façon générale, dans tous les pays africains, l'utilisation des quotas peut se révéler un mécanisme potentiellement utile pour accroître la représentation des femmes au parlement.

Une lecture de la représentation des femmes dans les parlements des pays d'Afrique francophone montre que seuls 2 pays connaissent un taux de représentation des femmes supérieur à 20%. Cette faible représentation des femmes est due à divers facteurs socio-économiques mais aussi culturels. Il est souvent difficile pour les femmes de concilier

la vie de famille avec les exigences liées au système patriarcal dans bon nombre de pays mais aussi d'obtenir un soutien notamment financier de la part des

partis politiques. Les femmes parlementaires ne sont pas souvent dotées des capacités techniques adéquates leur permettant de mener à bien leur mandat. À la différence des pays francophones, les partis politiques de plusieurs pays anglophones ont opté pour l'instauration de système de quotas afin de parer à cette situation.

Pour améliorer la représentation des femmes, plusieurs pays ont initié des activités de sensibilisation, des plaidoyers dans des ateliers de formation sur la gouvernance politique et la diffusion d'informations sur ce sujet. Certaines organisations non-gouvernementales ont particulièrement fait pression auprès des partis politiques, des médias et de l'ensemble des acteurs politiques pour attirer l'attention sur la nécessité d'avoir une représentation qualitative et quantitative des femmes dans les postes de prise de décision.

Puisque malgré cette mobilisation, la proportion de femmes dans les parlements de ces pays reste faible la mise en œuvre de quotas peut offrir une solution au problème. Quelle est l'expérience des parlements africains anglophones en matière de quotas et quelles stratégies les pays francophones peuvent-ils adopter pour instaurer des quotas, tout en respectant la philosophie de leur loi fondamentale ?

Les quotas à travers la législation nationale

La plupart des pays d'Amérique latine ainsi que la Tanzanie, l'Ouganda, l'Erythrée, la Namibie sont au nombre des pays ayant adopté des quotas au niveau national ou local dans leur législation; en Afrique, les taux varient de 13 à 25%.

La synthèse des rapports nationaux sur la mise en œuvre des Plates-formes d'action de Dakar et de Beijing publiée par la CEA à la suite de la VIe Conférence régionale africaine de novembre 1999⁵ fait état des actions menées en matière de quotas par certains pays, pour la plupart anglo-saxons, en vue d'une intégration massive des femmes aux postes de prises de décision. La Déclaration de la SADC (Southern African Development Community) préconise que 30% des sièges au Parlement des États membres soient accordés aux femmes d'ici l'an 2005.

Certains pays francophones se proposent de mener une campagne de sensibilisation en faveur des quotas par le biais de consultations politiques afin d'inclure les femmes sur les listes électorales. Cependant, l'Afrique francophone semble plus favorable à l'approche des quotas par le biais des partis politiques qu'à celle des quotas imposés par la législation nationale. La question suscite à ce niveau un grand débat en fonction de l'orientation des partis.

Les quotas à travers les partis politiques

Un certain nombre de partis politiques affiliés à l'Internationale Socialiste (réseau de partis se réclamant de l'héritage socialiste, comme, par exemple, le FRELIMO au Mozambique) ont instauré un système de quotas pour les listes d'investitures aux élections et pour assurer la présence des femmes dans leurs instances dirigeantes. Ce système est appliqué de différentes manières, par exemple par l'alternance des femmes et des hommes sur les listes de candidatures.

Au Sénégal, en 2002, la représentation des femmes est d'environ 20%. Ce pourcentage est en partie dû aux quotas informels adoptés par certains partis. Par exemple, un quota de 25% est fixé au sein du Parti Socialiste (PS) conformément aux dispositions de l'Internationale Socialiste. Lors des investitures aux élections législatives de mai 1998, deux tiers des coordinations de ce parti ont appliqué ce quota. D'autres ont augmenté ce pourcentage⁶. Certaines communautés rurales ont même assuré la parité, tandis que d'autres n'ont investi aucune femme. La commission de supervision des investitures a veillé à ce que le classement sur les listes proportionnelles respecte cette disposition. Il faut cependant noter une résistance quant à l'application systématique de ces mesures. Certains arguent du manque de compétences ou de l'absence de candidatures féminines. Mais peu de partis politiques ont des programmes d'encadrement et de renforcement des capacités politiques des femmes.

Certains partis ont eu des velléités d'adoption du système de quotas, sans toutefois jamais passer le pas. Dans certains autres, les femmes ont récusé le principe des quotas. Elles ont simplement fait pression sur leur direction afin d'être investies en bonne position. Un autre parti s'est déclaré « méfiant par rapport à la pertinence des mesures artificielles comme le quota »⁷. Une de ses listes comporte cependant des femmes.

Le Sénégal, a choisi un système mixte de scrutin de liste proportionnel et de scrutin majoritaire. Globalement, l'examen du mode d'investiture des femmes effectué lors des législatives de 1998⁸ au Sénégal montre que le pourcentage des femmes investies sur les listes nationales (proportionnelles) varie entre 13 et 50%, le pourcentage le plus élevé étant atteint par des partis politiques non encore représentés à l'Assemblée Nationale⁹. Il convient de noter que les femmes sont notablement moins nombreuses aux sièges dévolus au scrutin majoritaire qu'à ceux qui procèdent du scrutin de liste.

Fait intéressant, avec l'avènement de l'alternance au Sénégal lors des élections

législatives d'avril 2001, les femmes ont pu préserver leur taux de représentativité; il a même légèrement progressé, passant de 14 % à 19,2% (une part de cette progression étant peut-être imputable à la réduction du nombre de parlementaires). Pourtant, le Parti Démocratique Sénégalais (PDS), qui a enregistré le plus grand nombre de femmes élues, n'a pas adopté un système de quotas. Certaines positions telles que la questure, jusqu'ici réservées aux hommes au sein de l'hémicycle ont même été attribuées à des femmes. Ceci est sans doute attribuable à la forte mobilisation des femmes, tous partis politiques confondus, en partenariat avec les organisations de la société civile.

D'autres pays d'Afrique francophone tels que les Seychelles ou le Mali ont enregistré des progrès considérables au cours des dix dernières années sans avoir eu recours à un système de quotas mais en cédant simplement à la pression de l'opinion publique.

Seuls quelques pays ont adopté un système de quotas par le biais des partis politiques; ce système est souvent perçu comme une stratégie vers la parité. Il doit être accompagné de mesures qui assurent aux femmes la légitimité.

Pour que les quotas contribuent réellement à l'amélioration de la représentation des femmes dans les parlements, ils doivent être accompagnés de mesures qui assurent aux femmes une légitimité politique et des moyens de concourir au même titre que les hommes aux postes de décision au sein des partis politiques. Dans bon nombre de pays africains, le système de quotas est par ailleurs considéré comme une « stratégie vers la parité » et il doit s'appliquer à travers les partis politiques.

Ces quelques exemples illustrent une situation commune à de nombreux pays à travers le continent. Ils montrent, comme l'ont souligné Mmes Aminata Cisse Diaw et Katy Cisse Wone, que : « l'application d'une politique volontariste de promotion des femmes par la prise en compte des quotas ou de la parité a largement été tributaire des calculs relatifs à des préoccupations électoralistes »¹⁰. L'application des quotas ne peut, selon ces dernières, résister aux exigences de la politique. Un parti prend part aux élections dans le but de les emporter; et pour ce faire, il met tous les atouts de son côté, tant en matière de moyens qu'en ce qui concerne les ressources humaines pour attirer le maximum de suffrages.

Le développement et la promotion du système de quotas prend ainsi de l'ampleur tout en suscitant encore des avis divergents.

La mise en œuvre de dispositions spéciales en faveur des femmes par le biais de la législation ou d'autres mesures leur donne la possibilité d'entrer dans les structures de pouvoir nationales et locales. Le système de quotas leur permet d'être représentées au parlement mais aussi dans les structures dirigeantes des partis politiques. Selon Mme Gladys Mutukwa, présidente de National Women's Lobby in Ouganda, « le fait par exemple que la Vice-présidente de l'Ouganda ait été nommée en application à d'une mesure de discrimination positive prouve qu'il s'agit là d'un moyen viable de tirer parti des talents des femmes »¹¹. Le quota permet ainsi aux femmes de venir à bout des barrières qui se dressent à leur accession à des postes électifs, qu'il s'agisse de l'inexistence de critères de nominations et de sélection transparents, de la réticence des hommes à partager le pouvoir ou du manque de sensibilisation du public sur la nécessité d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les sphères de prise de décision.

Cependant, d'autres expriment la préoccupation que, une fois fixé, un quota peut constituer non pas un « plancher » mais un « plafond ». Le pourcentage atteint n'est pas une étape mais une limite qui, pour être respectée, oblige toujours les femmes à se battre. Dépasser la limite du quota, obtenir un pourcentage plus élevé devient alors un combat complémentaire qui exige de nouvelles actions et divise les femmes sur l'opportunité d'engager un bataille de plus. Il y a aussi la crainte de voir les femmes élues dépréciées, parce que soupçonnées de devoir leur élection au quota et non à leurs seules compétences. Enfin, le quota n'est pas à lui seul opérant. Pour un scrutin de liste, il ne vaut que s'il est prévu que les femmes présentées figurent en bonne position (alternativement ou par ordre alphabétique), ou, pour un scrutin majoritaire, si les circonscriptions laissées aux femmes sont considérées comme gagnables.

Perspectives du système de quotas

Inscrire un système de quotas dans une constitution c'est introduire le droit à la différence. D'aucuns craignent qu'une telle approche n'ouvre la porte à d'autres quotas qui nourrirait les divisions ethniques et régionales dont souffre le continent africain. Les quotas de femmes sont en effet parfois perçus comme étant la porte ouverte sur des « communautarismes » à l'américaine. Bien que les femmes ne soient certes pas une minorité, ceux qui sont réticents aux quotas de femmes

prétendent qu'ils pourraient faire émerger, dans certains pays, l'idée de quotas pour des minorités ou des communautés. Un parlementaire du Zimbabwe, M. Charles Ndlovu pense par exemple que « les quotas entraîneront une plus grande ségrégation au sein de notre société »¹².

L'application de la parité apporte une solution qui permet de lever les barrières et objections ci-dessus. Selon Mme Mata Sy Diallo, ancienne vice-présidente de l'Assemblée nationale du Sénégal, « les quotas ne peuvent être qu'une solution transitoire, un palliatif. Ils ne peuvent être le fondement d'une véritable démocratie »¹³.

Les femmes veulent un partage égal des responsabilités, « elles veulent être associées à la prise de décision à égalité avec les hommes ». Autrement dit, elles veulent la parité. De plus, « si les femmes aspirent à la qualité, cela présuppose qu'elles méritent la place qu'elles occupent. Cela présuppose qu'elles peuvent concurrencer les hommes à tous les niveaux, jusqu'à ce qu'elles accèdent à la prise de décision »¹⁴.

L'idée d'une réforme constitutionnelle en faveur de la représentation égalitaire des femmes est de plus en plus répandue. Selon Than Huyan Ballmer-Cao, « l'avantage de ce système est qu'aucun écart n'est possible entre le droit et la réalité »¹⁵. Une telle réforme ne pose pas de limite dans le temps à l'application de la mesure.

Des quotas de fait ou la parité

La revendication de la parité peut réveiller ici ou là la proposition d'instaurer des quotas pour accélérer l'entrée des femmes dans la vie politique. La VI^e Conférence régionale africaine sur les femmes propose de veiller à l'application de la recommandation du Conseil économique et social des Nations Unies (ECO-SOC) qui stipule : « les gouvernements doivent garantir la représentation féminine dans les secteurs public, politique et privé et tant que l'écart entre homme et femmes n'est pas résorbé de façon équitable, le concept de système de quotas doit être adopté et maintenu »¹⁶.

S'il est ainsi indispensable de ne pas perdre de vue l'importance de poser les jalons d'une promotion réelle et durable de la femme en politique, on peut être favorable à des quotas de fait. Cependant, il semble plus difficile de s'accorder sur les quotas de droit notamment dans les pays francophones. Il revient aux partis politiques de prendre les dispositions nécessaires pour accorder une place de

choix, en position éligible, à celles qui souhaitent se porter candidates. L'idée d'un financement public des partis politiques en fonction de la place accordée aux femmes est une autre stratégie avancée.

L'adoption, à l'instar de la France, du système de parité constitue une des solutions possibles qui permettrait une amélioration de la représentation des femmes. Une telle mesure permettrait l'investissement systématique et en bonne position des femmes sur les listes de candidatures des partis politiques. Encore faudrait-il qu'une telle disposition ne soit pas perçue comme une simple imitation systématique du modèle français et que la présence qualitative et quantitative des femmes dans les institutions démocratiques se matérialise par une amélioration des conditions de vie des populations, de la manière de gérer la chose publique et d'exercer le pouvoir.

Notes

1. Courrier International. 2000. N°487 du 2 au 8 mars. p. 35.
2. UNIFEM. 2000. *Targets and Indicators- Selection of progress of the World's Women : Change in Women's Share of Seats in National Parliaments*. New York (E-U). p. 29.
3. Union interparlementaire. 2002. Site Internet : <http://www.ipu.org>.
4. UNIFEM. 2000. p. 29.
5. Nations Unies. 1999. *Sixième Conférence régionale africaine sur les femmes : Synthèse des rapports nationaux sur la mise en œuvre des Plateformes d'action de Dakar et de Beijing*, Addis Abeba (Ethiopie) : Commission économique pour l'Afrique (CEA). Novembre. p. 28.
6. Diaw, Aminata; Cisse, Katy et Kasse, Aminata. 1999. *Campagne législatives de 1998 : « Démocratie-où-es-tu ? »* Dakar (Sénégal) : Conseil sénégalais des femmes (COSEF). Septembre. p. 22.
7. Diaw, Aminata; Cisse, Katy et Kasse, Aminata. 1999. p. 23.
8. De Aissata. 1999. *Élections législatives '98 : investiture des femmes*, Dakar (Sénégal) : Conseil sénégalais des Femmes (COSEF). p. 61.
9. De Aissata. 1999. p. 61.
10. Diaw, Aminata; Cisse, Katy et Kasse, Aminata. 1999. p. 22.
11. Union interparlementaire. 1997. *Vers un partenariat entre hommes et femmes en politique : quotas et mesures de discrimination positive pour compenser le déséquilibre entre hommes et femmes*. New Delhi (Inde). février, p. 54.
12. Union interparlementaire. 2000. p. 55.
13. Union interparlementaire. 2000. p. 55.
14. Union interparlementaire. 2000. p. 55.
15. Courrier international. 2000. p. 37.
16. Nations Unies. 1999. p. 29.

Sur le même sujet

Diaw, A; Cisse, Katy et Faye, A. 1999. *Campagne législatives de 1998 : « Démocratie où-es-tu ? »*. Dakar (Sénégal) : Conseil sénégalais des femmes (COSEF). Septembre. p.82.

Nations Unies. 1999. *Sixième Conférence régionale africaine sur les femmes: synthèse des rapports nationaux sur la mise en oeuvre des Plateformes d'action de Dakar et de Beijing*. Addis Abeba (Ethiopie) : Commission économique pour l'Afrique (CEA). Novembre. p. 48.

Nations Unies. 1999. *Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*. New York (E-U) : Assemblée générale des Nations Unies. 6 octobre.

Nations Unies. 1996. *Déclaration et Plateforme d'action de Beijing*. Département de l'information publique. New York (E-U). p. 177.

Okani, Rachel-Claire Dr. 1999. *Femmes et politique au Mali*, Bamako (Mali) : Institut national démocratique pour les affaires internationales. Novembre. p. 79.

Organisation de l'Unité africaine (OUA). 1999. *Projet de protocole à la Charte africaine relatif aux droits de la femme en Afrique*. Kigali (Rwanda) : Commission africaine des droits de l'homme et des peuples XXVIe session. novembre.

The Centre for Development and Population Activities. 1995. *Le Caire, Beijing et au-delà: guide sur les activités de promotion pour les femmes dirigeantes*. Washington DC (E-U) : CEDPA. p. 36.

UNIFEM-IAD. 1999. *Femmes en politique*. Dakar (Sénégal) : Démocraties africaine. p. 151.

UNIFEM. 2000. *Targets and Indicators: selections from progress of the World's Women*. New York (E-U). p. 36.

Site Internet: <http://www.unifem.undp.org>

Union interparlementaire. 1997. *Vers un partenariat entre hommes et femmes en politique, série « Rapports et documents »* N° 29. Genève (Suisse). Juillet. 136 p. Site Internet: <http://www.ipu.org>

