



Les Femmes au
parlement :

Au-delà

du nombre

Série Manuels

Les Femmes au

parlement :

Au-delà

du nombre

International IDEA

Avec: Gehan Abu-Zayd, Grâce d'Almeida, Julie Ballington, Nestorine Compaoré, Drude Dahlerup, Aissata De Diop, Frene Ginwala, Azza Karam, Joni Lovenduski, Richard E Matland, Mavivi Myakayaka-Manzini, Christine Pintat, Shirin Rai, Nadezhda Shvedova, Mariette Sineau, Hege Skjeie, Alice Tiendrébéogo-Kaboret.

Édition française (2002), sous la direction de
Julie Ballington et Marie-José Protais

Édition originale (1998), sous la direction de
Azza Karam

Les Femmes au Parlement : Au-delà du nombre

Cette édition française est une traduction et une régionalisation de la version originale anglaise du manuel : *Women in Parliament: Beyond Numbers*, qui a été réalisé en 1998.

Avertissement de l'éditrice française aux lecteurs :

Dans la version française, nous avons choisi de féminiser tous les titres et fonctions (ex. professeure, ancienne ministre...) et de neutraliser certaines notions (ex. droits humains...), pour respecter le choix de certaines auteures plutôt qu'une tradition académique et dans un esprit de cohérence avec l'objectif même de ce manuel.

Les publications de International IDEA ne reflètent aucun intérêt spécifique, national ou politique. Les opinions exprimées dans cette publication ne représentent pas nécessairement les positions de International IDEA, des membres de son Conseil ou de son Conseil d'administration. Les noms de pays correspondent aux appellations officielles en vigueur au moment de la recherche. Les cartes reproduites dans ce manuel n'impliquent, de la part de l'Organisation, aucun jugement quant au statut légal des territoires, ni aucun acquiescement quant aux frontières, à l'emplacement ou à l'étendue d'un pays ou territoire. Ces cartes n'ont d'autre objectif que de faciliter la compréhension du texte. La version originale de ce texte est en anglais.

© International IDEA (International Institute for Democracy and International Assistance) 2002

Première édition (anglais), 1998

Edition française, 2002

International IDEA encourage la diffusion de ses travaux et, en règle générale, en autorise la reproduction et la traduction. Toute demande d'autorisation pour la reproduction ou la traduction, intégrale ou partielle, de cette publication doit être adressée à :

Département des Publications

International IDEA

Strömsborg,

SE 103 34 Stockholm, Suède.

Traduction : Marie-José Protais, Paris, France

Illustrations : Anoli Perera, Sri Lanka

Conception graphique : Holmberg & Holmberg Design AB, Stockholm, Suède

Conception de la couverture : Eduard Cehovin, Slovénie

Imprimé par Bulls Tryckeri AB Halmstad, Suède

ISBN 91-89098-82-X

Préface

INTERNATIONAL IDEA A POUR MANDAT LA PROMOTION et la consolidation de la démocratie ainsi que l'amélioration du déroulement des processus électoraux dans le monde. À cette fin, IDEA se doit de participer au débat sur les relations hommes-femmes et la démocratie en général et de contribuer au développement de la représentation politique des femmes et de leur participation à la vie de la cité.

L'objectif du travail d'IDEA sur le « genre » est de renforcer cette participation politique, tout d'abord par la poursuite de recherches concernant l'influence de la participation des femmes sur le processus politique et, ensuite, par le recensement des domaines sur lesquels il convient d'approfondir la collecte d'informations et les recherches et de concentrer une aide matérielle. C'est dans ce cadre que se situe la publication du manuel *Les Femmes au parlement : au-delà du nombre*, en 1998. Cet ouvrage recense les obstacles auxquels les femmes ont à faire face après leur élection et suggère quelques solutions pour les dépasser. Il veut aller au-delà de l'analyse quantitative et identifier les moyens dont disposent les femmes pour exercer une influence sur la vie politique et participer aux organes de décision.

La version originale anglaise, publiée en 1998, a suscité un grand intérêt et une large demande auprès d'un public en quête de changement un peu partout autour

du globe. C'est pourquoi, International IDEA a décidé de produire une série de versions adaptées aux diverses régions du monde. La présente version française s'appuie sur le manuel original anglais, révisé et mis à jour; il contient en outre quatre études nouvelles, trois sur l'Afrique francophone et une sur les implications de la loi sur la parité en France.

Ce manuel n'aurait pas pu être réalisé sans l'expérience de terrain et les excellentes contributions de nombreux auteurs. Azza Karam a dirigé et animé la production de la version originale anglaise et nous la remercions des conseils et de l'aide qu'elle nous a prodigués pour la réalisation de la présente version.

Nous remercions tous les auteurs des nouvelles contributions et ceux qui ont remis à jour les études précédemment parues: Gehan Abu-Zayd, Drude Dahlerup, Frene Ginwala, Azza Karam, Joni Lovenduski, Richard E. Matland, Mavivi Myakayaka-Manzini, Christine Pintat, Shirin Rai, Nadezhda Shvedova et Hege Skjeie, ainsi que les auteures francophones : Julie Ballington, Nestorine Compaoré, Grâce d'Almeida, Aissata de Diop, Mariette Sineau et Alice Tiendrébéogo-Kaboret.

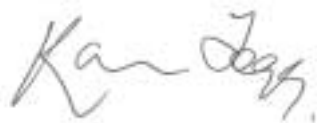
La présente version a été dirigée par Julie Ballington, responsable du projet « Genre » à International IDEA. C'est grâce à elle que ce manuel a été réalisé et elle a contribué de manière substantielle à la rédaction et à la mise en forme du nouveau contenu. Patrick Molutsi, directeur de programmes, a également apporté une aide essentielle à la supervision du présent ouvrage. Nos sincères remerciements vont aussi à Marie-José Protais pour son apport éditorial et son travail compétent de traduction, de révision et de mise en forme de la version française. Hélène Ahlberger a participé activement à la réalisation finale de ce manuel et nous la remercions particulièrement de ses conseils et de son aide matérielle. La participation et les avis de Reg Austin, directeur de programmes et ancien chef du programme Afrique francophone, ainsi que de Momar Diop nous ont aussi été précieux.

Nous sommes reconnaissants à Augustin Loada et Amina Ouédraogo, du Centre pour la gouvernance démocratique, Burkina Faso, pour l'aide qu'ils ont apportée à propos des études francophones. Nous remercions Peter Stephens et Ana Spross pour la production de ce livre. La mise en page a été réalisée grâce à

Anoli Perera et la production par Amadou Bissiri, Anna Nordenmark et Kate Sullivan.


Enfin, nous exprimons notre gratitude aux pays membres de International IDEA, au ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, à l'Agence de développement international suédoise (ASDI) dont l'aide financière a permis la production de cet ouvrage.

Nous terminerons en rappelant que sans le travail effectué par l'équipe qui a produit la version originale anglaise de 1998, cet ouvrage n'aurait pas été réalisé. Nous espérons que la traduction en français et l'adaptation de leur travail seront dignes de leur estime.



KAREN FOGG,

Secrétaire général de International IDEA



ERLING OLSEN,

*ancien secrétaire général p.i. de international IDEA,
ex-Président du Parlement danois*

Les Femmes au parlement :

Au-delà du nombre

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos de l'édition française	
<i>Grâce d'Almeida</i>	1
Avant-propos, <i>Frene Ginwala</i>	5
1. INTRODUCTION	11
JULIE BALLINGTON	
Objectif de ce manuel	13
Grandes lignes de ce manuel	14
Notes	16
2. OBSTACLES À LA PARTICIPATION DES FEMMES AU PARLEMENT	19
NADEZHDA SHVEDOVA	
Les obstacles politiques	19
Les obstacles socioéconomiques	27
Freins idéologiques et psychologiques	31
En bref	36
Notes	38
Sur le même sujet	38
ÉTUDES DE CAS	
Burkina Faso : Les obstacles à la participation des femmes au parlement	
<i>Alice Tiendrébéogo-Kaboret</i>	39
À la quête du pouvoir politique – les femmes au parlement en Égypte, en Jordanie et au Liban	
<i>Gehan Abu-Zayd</i>	49
3. DÉVELOPPEMENT DE LA PARTICIPATION POLITIQUE DES FEMMES : LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX ET LE RECRUTEMENT POUR LES ORGANES LÉGISLATIFS	63
RICHARD E. MATLAND	
Le processus de recrutement législatif, son influence sur les femmes	64
Influence des systèmes électoraux sur la représentation des femmes	71
Leçons à tirer pour améliorer la représentation des femmes	77
Notes	80
Sur le même sujet	81
ÉTUDES DE CAS	
Le recrutement des femmes pour les élections législatives au Burkina Faso	
<i>Nestorine Compaoré</i>	83
Classe, caste et sexe – Les femmes au Parlement indien	
<i>Shirin Rai</i>	93

4. LE RECOURS AUX QUOTAS POUR AUGMENTER LE NOMBRE DE FEMMES DANS LES INSTANCES PARLEMENTAIRES	107
DRUDE DAHLERUP	
Qu'est ce qu'un quota ?.....	107
Les quotas dans le monde.....	111
En bref.....	118
Notes.....	119
Sur le même sujet.....	119
ÉTUDES DE CAS	
Institutionnalisation de la parité : L'expérience française <i>Mariette Sineau</i>	121
Les quotas en Afrique francophone : Des débuts modestes <i>Aissata De Diop</i>	133
5. LES FEMMES AU PARLEMENT : FAIRE LA DIFFÉRENCE	145
JONI LOVENDUSKI ET AZZA KARAM	
Faire son chemin au sein du parlement.....	146
Apprendre les règles	152
Exploiter les règles.....	159
Changer les règles	166
Critères d'appréciation du succès.....	172
Stratégies pour renforcer l'influence des femmes	173
Notes.....	178
Sur le même sujet.....	179
ÉTUDES DE CAS	
Les femmes au pouvoir – Leur présence au Parlement sud-africain <i>Mavivi Myakayaka-Manzini</i>	181
Le credo de la différence – Les femmes au Parlement norvégien ¹⁸⁹ <i>Hege Skjeie</i>	189
6. LA DÉMOCRATIE PAR LE PARTENARIAT ENTRE HOMMES ET FEMMES : L'EXPÉRIENCE DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE	199
CHRISTINE PINTAT	
Plan d'action de l'UIP	200
Notes.....	212
Sur le même sujet.....	213

CONCLUSION	215
-------------------------	-----

JULIE BALLINGTON

Identification des obstacles.....	216
Surmonter les obstacles	217
Comment exercer une influence.....	219
Leçons à retenir	220
Le chemin à parcourir.....	222

AUTEURS QUI ONT CONTRIBUÉ À CE MANUEL	223
----------------------------------------------------	-----

À PROPOS DE INTERNATIONAL IDEA	233
---------------------------------------------	-----

LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET ENCADRÉS

Tableau 1: Présence des femmes dans les parlements nationaux	21
Tableau 2: Femmes présidentes de parlements	24
Encadré 1: Effets du développement socioéconomique et culturel sur la représentation des femmes	28
Figure 1: Système de recrutement législatif	65
Encadré 2: Les systèmes électoraux dans le monde	66
Tableau 3 : Pourcentage de femmes parlementaires dans 24 législatures de pays différents entre 1945 et 1998	72
Figure 2 : Différence de pourcentage de femmes au parlement selon les systèmes électoraux.....	73
Figure 3 : Avantages du système proportionnel pour les femmes	73
Tableau 4: Les femmes et le pouvoir politique en France	127
Tableau 5: Femmes dans les parlements : Afrique francophone	135
Tableau 6: Les 4 niveaux d'intervention pour améliorer la participation des femmes	150
Tableau 7: Influence que les femmes peuvent exercer par la voie parlementaire.....	150
Tableau 8: Accès des femmes au droit de voter et d'être élues – Chronologie mondiale	202
Tableau 9: Les femmes dans les parlements entre 1945 et 1995.....	204
Encadré 3: Réunion des femmes parlementaires de l'UIP	204
Encadré 4: Le groupe paritaire de l'UIP sur le « genre »	209
Encadré 5: Stratégies complémentaires pour renforcer l'influence politique des femmes.....	211

Les femmes au parlement : Au-delà du nombre

GRÂCE D'ALMEIDA

À L'AUBE DU XXI^E SIÈCLE, IL EST DE NOTRE DEVOIR DE PROTÉGER les quelques réalisations accomplies en matière d'égalité entre les sexes, de renforcer et d'améliorer les systèmes démocratiques en assurant une participation qui doit aller vers la parité dans toute la sphère politique, en particulier au parlement. En vérité, les campagnes pour les libertés individuelles, les droits élémentaires, aussi bien civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels, doivent se poursuivre. La régression en matière de droits humains, causée entre autre par le terrorisme et les guerres civiles, exige des efforts concertés, des campagnes élargies et des stratégies multiples.

Le combat pour la protection de ces droits est légitime, car ces derniers sont fondés sur un principe universel qui reconnaît l'égalité entre les individus et les sexes, ainsi que stipulé dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, ainsi que sur les principes de la démocratie et de la règle de droit. Ces droits sont fondamentaux dans toute société et lancent un véritable défi à l'humanité tout entière. Dans toutes les régions du globe, le combat pour l'égalité entre les sexes se poursuit, en particulier dans les organes de décision où le nombre des femmes demeure extrêmement bas. L'accès des femmes au parlement de leur pays reste limité et les pays francophones ne font pas exception à cette règle mondiale.

L'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Institut pour la Démocratie et l'Assistance Electorale), en initiant l'étude sur « Les Femmes au

parlement : Au-delà du nombre », nous offre des éléments de comparaison sur la participation des femmes au parlement, instance décisionnelle législative suprême. Ce manuel présente divers choix stratégiques visant à augmenter le nombre des femmes dans les organes élus mais, au-delà du niveau quantitatif, visant aussi à permettre aux élues d'apporter un changement qualitatif à la politique parlementaire.

Les sujets de réflexion découlant de cette étude sont nombreux et pertinents. Les plus importants sont relatifs à l'accession des femmes aux droits politiques et à leur représentation dans toutes les sphères démocratiques, du Parlement aux municipalités, en passant par les partis politiques. La diversité des approches concernant les choix politiques et le cadre juridique qui favorisent la participation et la représentation des femmes, tels que l'adoption de quotas ou la réforme du système électoral, est instructive.

Les points de vue sur la démocratie, le droit, les discriminations soulèvent de nombreuses polémiques. Cependant, la plupart des organismes internationaux ou régionaux et des États du monde entier reconnaissent à tous les citoyens, sans aucune équivoque, le droit de vote et d'éligibilité aux organes politiques; nombreux sont ceux qui, en déclarant l'égalité des citoyens, ont, dans le même élan, institué la non-discrimination entre les sexes.

Ces principes universels ne doivent plus rester à l'état de vœux pieux mis en sommeil; ils doivent être traduits dans la réalité politique tant il est vrai que la participation des femmes à la gestion des affaires publiques est devenue désormais l'action immédiate la plus juste à mener en matière de droits humains et le maillon essentiel dans la politique de tout État qui prétend à la démocratie.

La version française de cet ouvrage met en avant des expériences de femmes dans les parlements de pays francophones, tout en présentant des exemples de la participation politique des femmes dans d'autres pays du monde. À côté des études sur le Burkina Faso, la France et le Sénégal, les expériences de pays scandinaves comme la Norvège, ou d'autres régions comme l'Afrique du Sud ou l'Inde permettent d'élargir sans nul doute la réflexion sur la participation effective des femmes au processus législatif.

L'intégration des femmes dans un domaine crucial où il s'agit de légiférer sur toutes les questions capitales de la vie sociale, culturelle, politique, économique n'est plus à justifier, eu égard à leur responsabilité dans leur vie quotidienne et professionnelle.

Puisse cet ouvrage donner à tous et à toutes une nouvelle vision politique plus adaptée aux exigences universelles de droit et d'égalité, au moment où les sphères juridiques et politiques s'ouvrent à la mondialisation.

ME. GRÂCE D'ALMEIDA

Ancienne Ministre de la Justice du Bénin

Conseiller Technique Principal, Chef de Projet Justice / PNUD

JUIN 2002

Les femmes au parlement : Au-delà du nombre

FRENE GINWALA

LA DÉMOCRATIE PREND SES RACINES DANS LE PRINCIPE selon lequel la légitimité du pouvoir de décider de la vie des gens, de la société et de la nation doit procéder de ceux-là même qui en dépendront. Pendant des siècles, le fondement de cette légitimité est resté limité; nombreux étaient ceux à qui le droit de participer au choix était refusé : les esclaves, ceux qui n'avaient pas de terres ou qui étaient illettrés, ceux qui n'étaient pas civilisés ou ne partageaient pas la culture ou la religion dominante, les gens de couleur ou d'un certain groupe racial ou ethnique, les indigènes des pays conquis ou annexés par un groupe supérieur en armes ou, par-dessus tout, les femmes.

L'affranchissement fut gagné par des luttes au sein des diverses sociétés et par le droit à l'autodétermination des sujets qui avaient été asservis par la colonisation et qui, dans de nombreux pays, ont mené des guerres de libération. Aujourd'hui, la plupart des anciens exclus ont gagné le droit du choix et le droit de participer aux institutions qui les gouvernent. L'affranchissement universel par des élections justes et libres a été désormais reconnu comme la norme minimale d'une société démocratique.

Cependant, dans les démocraties établies comme dans les plus nouvelles, il est devenu évident que le suffrage universel n'assure pas, à lui seul, un pouvoir législatif représentatif. Une part importante de la population continue à être exclue, en particulier les populations rurales démunies et moins éduquées et, toujours, les femmes. Par-dessus tout, la proportion de femmes dans le pouvoir législatif reste extrêmement basse. La question est de savoir pourquoi et si cela a de l'importance.

Pourquoi est-ce important ? Quelle différence cela fait-il que les femmes soient, ou ne soient pas, présentes au sein des organes législatifs et des institutions ?

Il est important de réaliser qu'ici il ne s'agit pas simplement d'une affaire de nombre. Pour que les décisions politiques et les lois servent l'intérêt de tous dans la

La démocratie prend ses racines dans le principe selon lequel la légitimité du pouvoir de décider de la vie des gens, de la société et de la nation doit procéder de ceux-là même qui en dépendront

société, il convient de définir dans quelle mesure les organes de décision prennent en compte l'expérience du plus grand nombre. Ceci permettra de jauger jusqu'à quel point une certaine décision sert le besoin de la société tout entière et non pas un ou des groupes particuliers.

Le débat sur l'affranchissement des femmes et leur participation à la prise de décision fait souvent appel à des motifs de justice, d'équité et de droits humains; la représentation des femmes et l'intégration de leur point de vue et de leur expérience dans le processus de décision doivent évidemment apporter une solution plus durable et satisfaire une plus large part de la société.

C'est pourquoi les femmes doivent être intégrées dans le processus et pourquoi cela est important : la société tout entière ne peut qu'en bénéficier; les solutions n'en seront que meilleures et plus appropriées.

Le défi va bien au-delà de l'augmentation du nombre de femmes au sein des organes législatifs. Le patriarcat, la subordination des femmes, l'idée fortement enracinée que le domaine public est réservé aux hommes et que le contrat social a été conclu non pas entre les citoyens et l'État mais entre les hommes et l'État, tout ceci contribue à l'exclusion des femmes, au mépris de la garantie des droits assurés par la loi, du concept de la bonne gouvernance et de la démocratie participative.

Nombreux sont les pays où les femmes continuent de rencontrer des difficultés pour exercer leurs droits de vote, au nom de la culture, de la religion ou de règles économiques et patriarcales. Les femmes ont, tout comme auparavant, beaucoup de mal à entrer dans les institutions du pouvoir; les partis politiques omettent de présenter des candidates; quant à l'électorat, il reproduit et suit les stéréotypes sexuels véhiculés et vote pour les hommes. Enfin, lorsqu'elles ont intégré les institutions, les femmes se trouvent devant d'autres obstacles qui les empêchent de travailler.

Conscientes du fait que les personnes opprimées doivent s'en sortir elles-mêmes, un grand nombre de femmes ont participé à la lutte de libération en

Afrique du Sud et, en tant que « compagnones » de combat, elles ont pu intégrer la libération des femmes dans cette lutte. La poursuite de l'implication des femmes dans les négociations a assuré à la nouvelle Afrique du Sud une constitution qui tient compte des deux sexes et offre un cadre juridique qui permet de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter l'égalité. Cependant, comme en d'autres pays, on constate que l'inscription de droits dans la loi n'implique pas automatiquement que les femmes puissent réclamer l'exercice de ces droits. À nouveau, le patriarcat et la subordination des femmes, tout comme les pratiques religieuses et culturelles, implantés dans la société, restent vivaces.

Les institutions de l'État, et les autres, se sont développées au sein de sociétés patriarcales; elles ont été modelées sur la base de relations inégales entre les sexes et sur le fait établi que c'étaient les hommes qui faisaient fonctionner ces institutions.

Ce manuel est un outil. Il n'impose pas une solution unique, mais considère que si les buts sont les mêmes, les situations peuvent varier. Il présente des informations sur les méthodes expérimentées à certains endroits et sur celles qui sont actuellement à notre disposition.

En Afrique du Sud, les fondements de la société dont nous avons hérité sont imprégnés de racisme et de patriarcat. Il en est de même des institutions. Nous avons besoin d'elles pour améliorer les conditions sociales et matérielles que nous avons trouvées, mais nous savons qu'elles ont besoin d'une transformation radicale. La culture, les valeurs, l'organisation et le mode de vie préexistants avaient été conçus pour perpétuer l'inégalité et préserver les privilèges; nous avons des objectifs diamétralement opposés. À moins d'être transformées, ces institutions ne feront que coopter, puis avaler, les Noirs et les femmes après leur entrée ou encore les enfermer dans la frustration et la résignation.

Nous avons eu la chance de disposer d'une direction politique qui a reconnu que nous avons besoin des femmes pour effectuer les changements radicaux nécessaires et que, en échange, la présence des femmes dans les institutions permettra de changer les structures du pouvoir auquel elles participent et de préparer le chemin pour celles qui les suivront. L'expérience sud-africaine n'est qu'un exemple parmi d'autres autour du globe.

Ce manuel est un outil. Il n'impose pas une solution unique, mais considère que si les buts sont les mêmes, les situations peuvent varier. Il présente des informations sur les méthodes expérimentées à certains endroits et sur celles qui sont

actuellement à notre disposition. Il s'inspire des expériences partagées par des femmes et des hommes engagés dans les combats, militants, chercheurs, politiciens, soit à titre individuel, soit au sein d'associations, au niveau local, régional ou mondial.

Plus important encore, ce manuel attire l'attention sur une attitude que les femmes doivent avoir : ne pas apporter leur soutien à ceux qui pensent que la responsabilité de la société s'achève avec l'égalité et la législation anti-discrimination et que tout doit dépendre de la décision individuelle de certaines femmes. Il faut au contraire reconnaître que dans quelque situation ou dans quelque société que ce soit, ce sont les individus les plus brimés qui doivent agir en faveur d'un changement. Lorsqu'il y a des individus marginalisés, il y a des privilégiés qui en bénéficient, même s'ils le font inconsciemment. Il ne faut donc pas compter sur eux pour apporter les changements qui vont supprimer leur statut de privilégiés. C'est à nous, les femmes, que cela revient.

Alors que nous sommes entrés dans le XXI^{ème} siècle, la mondialisation apporte à la fois des ouvertures et de nouveaux défis. Pendant la période préparatoire à la Conférence de Nairobi de 1985, les femmes se sont réunies pour retourner une situation qui les confinait dans la sphère privée, redéfinir leurs préoccupations qu'elles voulaient sociales et abandonner les conditions politiques et économiques qui leur étaient imposées. Les femmes du monde en développement s'unirent alors pour que soit reconnu le lien entre l'égalité, le développement et la paix. Le Plan d'action adopté à la Conférence de Beijing repose sur la reconnaissance du fait que le progrès des femmes fait partie intégrante du progrès de la société tout entière et que les droits civils et politiques sont inséparables des droits économiques et sociaux.

Si nous nous retournons sur les vingt ou, mieux, sur les cinquante dernières années, nous constatons les énormes progrès accomplis. En ce début de millénaire, regardons tout le chemin que nous avons encore à parcourir. Mais faisons-le avec confiance et écrivons une histoire des femmes qui sera celle de l'humanité vivant dans la justice, la paix et la sécurité.

FRENE GINWALA

AVRIL 1998

