



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DE LA FRANCOPHONIE

Réseau des femmes parlementaires de l'APF
Rabat, le 30 juin 2006

* * *

RAPPORT D'ÉTAPE

* * *

par

Mme Henriette MARTINEZ
(France)

rapporteure

sur

LA FEMME DANS LA VIE POLITIQUE

Mes Chères Collègues,

Le rapport concernant « la femme dans la vie politique », que j'ai le plaisir de vous présenter aujourd'hui, m'a été confié par le Réseau des Femmes parlementaires de la Francophonie lors de sa réunion à Bruxelles en juillet 2005.

Il semblait en fait naturel que, quatre ans après sa création officielle à Berne, notre Réseau dresse une sorte d'état des lieux d'un sujet qui concerne tous ses membres, et s'interroge sur ce paradoxe qu'est la sous-représentation politique des femmes dans de nombreuses démocraties francophones du Nord comme du Sud.

Encore ne s'agit-il que de la présence des femmes dans les parlements. Bien que le titre du rapport suggère une approche plus vaste, j'ai choisi en effet de n'examiner que la situation des femmes parlementaires parce que l'accès à la représentation nationale est un aspect fondamental de la vie politique et un paramètre significatif, s'agissant des démocraties représentatives qui sont les nôtres ; et aussi parce que c'est à l'échelon des assemblées fédérales ou nationales qu'une présence plus massive des femmes –estimée par les experts à environ 30%- peut influencer sur les politiques gouvernementales-.

Pour tenter de cerner les raisons de la faible participation des femmes à ce niveau –alors qu'elles s'investissent par ailleurs dans les associations, mouvements de citoyens, conseils municipaux...-, j'ai adressé à toutes les sections au mois de janvier dernier un questionnaire portant sur la représentation des femmes au Parlement, leur accession aux mandats représentatifs nationaux et fédéraux et leur participation à la vie associative et syndicale.

Je tiens dès à présent à vous remercier pour les nombreuses réponses –vingt-et-une¹- qui me sont parvenues et m'ont permis de réaliser une première mouture du rapport ; d'autres contributions sont à venir, et je pense notamment qu'il sera extrêmement instructif de connaître l'expérience dans ce domaine des sections de la Région Asie-Pacifique nouvellement créée.

Le principal constat que l'on peut tirer des réponses déjà reçues est que la très large participation citoyenne des femmes ne trouve que peu de prolongement politique, que ce soit au Nord ou au Sud ; cette observation constituera la première partie de cette étude (I). Il conviendra en deuxième partie d'examiner les obstacles que rencontrent les femmes pour accéder aux mandats électifs et qui ont été identifiés dans les réponses (II), avant de formuler quelques propositions pour renforcer la présence des femmes dans les assemblées (III).

¹ Région Afrique : Burkina Faso, Congo, Gabon, Madagascar, Sénégal, Tunisie ; Région Amérique : Canada, Nouveau Brunswick, Ontario, Québec ; Région Europe : Albanie, Andorre, Communauté française de Belgique, France, Luxembourg, Macédoine, Monaco, Pologne, Roumanie, Suisse, Valais.

I LE CONSTAT : UNE PARTICIPATION CITOYENNE SANS PROLONGEMENT POLITIQUE

La lecture des réponses met en lumière le fait que la participation des femmes s'amenuise au fur et à mesure que l'enjeu politique s'accroît. Si l'engagement des femmes dans la vie associative est massif, leur candidature aux élections se heurte aux réticences des partis et leur présence dans les assemblées nationales et fédérales offre en conséquence une image contrastée.

A) Un engagement massif dans la vie associative

Les réponses sont unanimes sur le fait que les femmes participent en grand nombre et de manière très active à la vie associative et syndicale, tant à l'échelon local qu'à l'échelon national.

Les femmes sont en outre à l'origine ou à la tête de multiples associations, et ce, depuis très longtemps : le premier institut féminin, qui est maintenant un organisme international, a été fondé en Ontario en 1897 ; le « Conseil des femmes francophones de Belgique », créé par une femme en 1905, est l'une des plus anciennes associations belges ; en Andorre, il est exceptionnel de ne pas trouver de femmes dans la constitution d'associations ou ne faisant pas partie du comité directeur ; au Congo Brazzaville, si les femmes n'ont jamais créé ou présidé de syndicat, elles dirigent aujourd'hui des associations de dimension nationale qu'elles ont fondées ou auxquelles elles avaient adhéré.

Toutes les associations de femmes interviennent dans des domaines extrêmement divers, économie, politique, santé, éducation, environnement, sport, culture... et bien sûr dans celui de la défense et de la promotion des droits des femmes. Ainsi, le Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA), qui est l'organisation féministe la plus importante sur la scène canadienne fédère plus de 700 de ces associations ; en Belgique, près de 800 associations se consacrent à l'épanouissement de la femme ; au Gabon, la plupart des associations militent pour la défense des droits des femmes, au Congo, l'Association des femmes juristes sensibilise les femmes et les aide à faire valoir leurs droits ; la Tunisie compte une vingtaine d'associations féminines dont la première, l'Union nationale des Femmes tunisiennes, créée en 1956, diversifie ses activités et renforce son rayonnement à travers les Alliances, groupes de femmes appartenant à une même profession (Alliance des enseignantes universitaires, des journalistes, médecins...).

De l'ensemble des réponses, il ressort que l'exercice de responsabilités au sein de la vie associative ou syndicale favorise l'accession des femmes à la vie politique parce qu'il leur permet de prendre conscience de leur rôle dans la vie publique, de leurs droits sociaux et politiques et en leur assure une formation ; plusieurs réponses indiquent d'ailleurs que les femmes parlementaires proviennent majoritairement des milieux associatifs et syndicaux, ce qui leur permet de relayer les préoccupations des associations et des syndicats ; symétriquement, la présence croissante et de plus en plus active des femmes dans les associations et les syndicats fait progresser les questions de l'égalité des sexes, de l'équité salariale, contribuant à imposer la parité sociale.

B) L'attitude mitigée des partis politiques

Les partis politiques ont peu à peu pris conscience que les femmes constituaient une clientèle électorale importante, dont il importait de prendre en compte les préoccupations et qu'il convenait d'associer aux décisions. Pour autant, cette prise de conscience ne s'est pas toujours traduite par une augmentation significative des investitures accordées à l'occasion des élections et la prééminence des hommes sur les mandats électoraux est encore bien réelle.

Ainsi, la proportion de femmes présentées par les partis politiques aux dernières élections variait de 8,2% à 37,6% selon les pays. Ces écarts ne peuvent pas être mis sur le compte d'une pénurie de candidatures féminines, mais d'une pratique différente d'un parti à l'autre puisque la majorité des réponses fait également état de disparités dans la présentation de candidates allant de 1 à 3 selon les formations politiques. De fait, l'accession des femmes aux mandats électifs ne figurait pas au programme des partis lors des dernières élections (7 réponses sur 21), ou n'était prévue que dans quelques uns (8 réponses sur 21).

Par ailleurs, dans les pays où les campagnes sont financées par les partis politiques, les femmes ne bénéficient pas d'un soutien financier particulier ; il arrive que cette égalité de traitement pose problème dans la mesure où les femmes disposent souvent de ressources moindres et de réseaux de soutien moins étendus que ceux des hommes.

En revanche, il ressort des contributions que, malgré la logique de cooptation entre hommes qui prévaut toujours dans les états-majors politiques, les structures dirigeantes tendent de plus en plus à intégrer des femmes puisque les parlementaires élues occupent ou ont occupé des postes de responsabilité au sein des partis, avec bien sûr des disparités selon les formations ; sans forcément détenir la présidence, elles font ou faisaient partie des bureaux ou des comités directeurs au niveau local ou national, et cette expérience a pu dans une certaine mesure favoriser par la suite leur investiture.

Un certain nombre de partis offrent en outre des structures de soutien et des formations à leurs adhérentes, parfois avec l'appui des organisations internationales, comme l'ONU. Dans plusieurs pays, les partis comportent des sections, des commissions femmes ou bien des structures en charge de l'égalité des sexes, qui mènent des actions d'éducation et encouragent l'évolution vers le partenariat.

C) Une présence parlementaire contrastée

L'examen de l'ensemble des réponses révèle une fluctuation de 6,2% à 41,5% de la proportion de femmes –titulaires et suppléantes- élues dans les assemblées nationales et fédérales, les variations dans les taux de représentation étant comparables qu'il s'agisse des 7 assemblées fédérales ou des 27 assemblées nationales (de 7,2% à 41,5% pour les premières ; de 6,2% à 38% pour les secondes).

La lecture des réponses par région de la Francophonie permet d'affiner l'analyse : pour les 4 sections de la région Amérique qui ont répondu au questionnaire, le taux de représentation parlementaire varie de 7,2% à 33% ; pour les 6 sections de la région Afrique, il varie de 6,2% à 22,8 %. La région Europe enregistre la plus forte amplitude, de 7,2 à 41,5%, mais c'est aussi de cette région que sont parvenues le plus grand nombre de réponses (11).

En fait, il apparaît que seule une volonté ou un consensus politique forts, qui se traduisent à la fois par des dispositions constitutionnelles ou législatives en faveur de la participation des femmes, par la mise en place de structures dédiés aux droits et à la cause des femmes et par un soutien des partis à la politique de promotion des femmes à travers les investitures qu'ils accordent, permettent d'améliorer de manière sensible la présence des femmes dans les assemblées.

Ainsi, en Belgique, la loi du 24 mai 1994 instaurant des quotas féminins dans les listes électorales a été complétée en 2002 par des dispositions prévoyant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes électorales et interdisant que les trois premiers de liste soient du même sexe ; de plus, un amendement garantissant l'égalité des femmes et des hommes a été récemment introduit dans la Constitution ; ces mesures constituent l'aboutissement du programme des quatre principales familles politiques de Belgique concernant l'accès des femmes aux mandats électifs ; la Belgique dispose en outre depuis 1995 d'un centre de ressources national pour l'ensemble des acteurs de l'égalité (« Amazone », association sans but lucratif) et, depuis 2002, d'un Institut pour l'égalité des femmes et des hommes ; par ailleurs, la Communauté française Wallonie-Bruxelles dispose d'une Direction spécialisée pour promouvoir une dynamique d'égalité des chances dans les matières qui sont de sa compétence. Rappelons qu'à l'issue des dernières élections la représentation des femmes au niveau fédéral dépasse 35% à la Chambre des Représentants et atteint 38% au Sénat ; elle est de 41,5% au Parlement de la Communauté française.

De même, en Tunisie, la présence des femmes à la Chambre des députés a presque doublé après les dernières élections (de 11,8% en 1999 à 22,7% en 2004), tous les partis ayant apporté leur soutien à la politique gouvernementale de promotion et de participation de la femme dans la vie politique. La lutte contre toute forme de discrimination inscrite dans la Constitution depuis 1997, s'est accompagnée de la mise en place d'organismes comme le Conseil National « Femmes, familles et personnes âgées » qui ont complété les structures ministérielles existantes.

Compte-tenu de leur faible représentation, les femmes ne détiennent en général que peu de postes-clés dans les assemblées² ; rappelons que seulement trois assemblées d'Etats membres de la Francophonie³ sont actuellement présidées par une femme. Lorsqu'elles siègent au Bureau, ce qui est le cas dans 25 assemblées sur 33, les élues occupent en majorité des postes de secrétaires, en moindre proportion des postes de questeur ou de vice-présidente ; en outre, 5 assemblées ne comptent aucune femme dans leurs Bureaux. La participation des femmes aux Bureaux des groupes politiques est cependant assurée dans toutes les assemblées, parfois au plus haut niveau (en tant que présidente, chef de l'opposition, whip...) avec bien sûr des différences selon les groupes. S'agissant des commissions, les élues président surtout celles consacrées à la Famille, aux Affaires sociales, à l'Environnement, au Développement, aux Affaires étrangères, et rarement des commissions plus techniques.

Leur faible importance numérique dans certains parlements rend problématique leur représentation dans toutes les commissions ; les femmes tendent à se concentrer dans certaines commissions (santé, éducation), au détriment d'autres (économie, finances, lois...) ; les commissions « importantes », comme les commissions des finances, ont une proportion d'hommes très élevée. Sauf exception (4 réponses en ce sens) les femmes n'ont en charge qu'un petit nombre de rapports, et dans ces mêmes domaines ciblés (santé, éducation, environnement etc..).

Mais cela ne signifie pas toujours que les élues soient dénuées d'influence. L'existence d'une délégation parlementaire consacrée aux droits des femmes et à la parité ou d'une structure équivalente (ce qui est le cas dans environ un tiers des assemblées), de même que l'appartenance à un réseau parlementaire interne à l'assemblée ou au Parlement (3 sections en font état) leur permet de débattre des projets inscrits à l'ordre du jour, des sujets d'intérêt public et de préparer une stratégie collective. Par ailleurs, leur participation à des délégations aux assemblées internationales leur permet de tisser des liens avec d'autres élues, d'échanger des expériences et d'établir des coopérations. Enfin, à défaut de structure spécifique, les questions concernant les droits des femmes sont traitées par une commission permanente de l'assemblée - généralement la commission pour la Famille, pour l'égalité des chances...-, ce qui favorise la prise en compte par les hommes de la problématique du genre.

II LES OBSTACLES A L'ACCESSION DES FEMMES AUX MANDATS ELECTIFS NATIONAUX

La présence inégale des femmes dans les assemblées résulte d'une combinaison de facteurs extrêmement divers qui ont été énumérés dans les réponses. Bien que ces dernières recouvrent des réalités différentes au Nord et au Sud, il est intéressant de noter que les handicaps identifiés sont les mêmes et peuvent être regroupés en trois types principaux : facteurs historiques et sociologiques, mécaniques et individuels.

A) Les facteurs historiques et sociologiques

² L'Albanie fait exception puisque bien que ne représentant que 7% des députés, les femmes détiennent la Présidence du Parlement, ainsi que 2 postes de secrétaires et 1 présidence de commission sur 8

³ La Chambre des députés de l'Albanie est présidée par Mme Jozefina Topalli ; le Sénat de Belgique est présidé par Mme Anne-Marie Lizin ; le 16 août 2005, l'Assemblée nationale du Burundi a élu à sa présidence Mme Immaculée Nahayo, première femme à occuper ce poste.

Ce sont les obstacles à l'accès des femmes aux mandats électifs les plus fréquemment cités : il s'agit des traditions nationales et des pesanteurs socio-culturelles propres à entretenir chez les femmes un complexe d'infériorité, des opinions stéréotypées partagées par les hommes et les femmes sur leurs rôles sociaux respectifs - et encore véhiculées par la publicité et les médias-, ainsi que de la persistance de l'image de la femme comme épouse et mère.

Il convient d'y ajouter les préjugés selon lesquels la politique est un métier masculin. Le Parlement est en effet souvent perçu comme un lieu de débats conflictuels et agressifs, un espace privilégiant les relations de pouvoir, les rapports de force et les comportements calculateurs, alors que les femmes envisagent l'action politique comme le moyen de faire avancer des projets plus que comme l'instrument d'un pouvoir personnel.

Plusieurs réponses indiquent par ailleurs que l'accès relativement tardif des femmes à la vie civique, en tant qu'électrices et candidates, a ralenti la prise de conscience du rôle qu'elles pourraient jouer en politique, ce qui explique leur manque d'information et de sensibilisation, leur faible engagement, leur moindre détermination, ainsi que leur pratique insuffisante du « réseautage ».

B) Les facteurs mécaniques

Il s'agit des facteurs liés au processus électoral. Nous avons évoqué plus haut la question des investitures accordées aux femmes par les partis ; il convient également de ne pas sous-estimer l'impact du mode de scrutin et l'usage qu'en font les formations politiques, ni la pratique du cumul des mandats.

Il est généralement admis que le scrutin de liste permet d'élargir l'accès des femmes aux mandats électifs, à la différence du scrutin majoritaire à un ou deux tours. Mais quel que soit le mode de scrutin, l'investiture accordée à des femmes est de pure forme si dans le cadre du scrutin majoritaire, on leur attribue les circonscriptions perdues d'avance, ou bien si, dans le cadre du scrutin proportionnel, on les place en fin de liste.

L'exemple de la Belgique, où la loi du 24 mai 1994 instaurant des quotas féminins pour les listes de candidatures, a dû être complétée en décembre 2002 par une loi imposant aux listes de comporter autant de femmes que d'hommes et interdisant aux trois premiers de liste d'appartenir au même sexe, est à cet égard édifiant.

Est également significative l'attitude des principaux partis politiques français qui n'ont pas respecté lors des élections législatives de juin 2002 la loi sur la parité qu'ils avaient votée deux ans auparavant et ont préféré payer les amendes prévues par la loi.

Quant au cumul des mandats, il ne participe guère au renouvellement du personnel politique et enracine l'image « modèle » du notable local, masculin, dans la plupart des cas.

C) Les facteurs individuels

Les contributions font état d'obstacles liés à la personne, comme le défaut d'instruction voire l'analphabétisme ; il convient à cet égard de rappeler que les deux tiers des 875 millions d'adultes qui ne savent ni lire ni écrire dans le monde sont des femmes⁴.

L'absence de formation politique constitue un sérieux handicap : le manque de confiance en soi ou d'entraînement à la prise de parole en public sont rédhibitoires, notamment en période électorale ; or, tous les partis n'organisent pas de séminaires ou de sessions de formation ou d'information à destination de leurs membres et seuls un petit nombre d'entre eux ont mis en place des programmes de communication et d'encadrement spécifiquement destinés aux femmes, comme par exemple au Canada, en Roumanie ou en Tunisie, éventuellement avec l'appui des organismes du système des Nations Unies (Congo) ; d'autres comportent, on l'a vu, des sections femmes, qui outre la promotion des droits, organisent parfois des formations pour les militantes (CFB, Sénégal).

L'insuffisance des moyens matériels et financiers dont elles disposent décourage les femmes de s'investir en politique ; ces questions sont prioritaires parce qu'elles expliquent en partie la difficulté qu'éprouvent les militantes à concilier vie familiale et engagement politique, obstacle fréquemment mentionné. L'engagement politique signifie souvent pour les femmes le sacrifice de leur vie de famille, notamment en l'absence quasi générale de structures d'assistance (crèches, halte-garderies) organisées par les partis voire par les assemblées, et en raison des horaires incompatibles avec le rythme familial. Bien que cette impression de sacrifice renvoie à l'image traditionnelle de la femme, épouse et mère avant tout, elle est néanmoins bien réelle, et en tout cas, n'est pas ressentie de la même manière par les hommes.

Ces différents éléments doivent être rapprochés des réponses relatives au niveau d'enseignement et au passé professionnel des élues, à l'autonomie financière procurée par l'indemnité parlementaire et à l'âge moyen des femmes parlementaires. Le profil des femmes siégeant dans les assemblées est effectivement celui de femmes évoluées et expérimentées, habituées à une indépendance financière liée à une profession rémunérée et plus ou moins libérées des contraintes de l'éducation des enfants.

Dans toutes les assemblées, la plupart des élues possède un niveau d'enseignement supérieur et exerçait auparavant une profession dans le public ou dans le privé. L'indemnité parlementaire leur procure en général une autonomie financière (à 5 exceptions près) ; quant à la moyenne d'âge des élues, elle varie de 40 à 66 ans, étant dans la très grande majorité des cas plus élevée dans les chambres hautes. Nombre d'entre elles ont commencé leur expérience politique par un mandat local qui leur a permis de « faire leurs preuves » et de développer des réseaux de soutien.

⁴ Cf. La Voix des Jeunes -UNICEF- juin 2006

III LES PROPOSITIONS POUR AMELIORER LA PLACE DES FEMMES EN POLITIQUE

En conclusion de cette première approche du thème relatif à la femme dans la vie politique, il convient de présenter la synthèse des propositions contenues dans les contributions, en replaçant auparavant cette étude dans son contexte.

A) Le cadre du rapport

Il a semblé pertinent au Comité directeur de notre Réseau, de placer ce rapport dans la logique du suivi du Cadre stratégique décennal adopté par le Sommet de Ouagadougou en 2004. Rappelons que le Cadre stratégique assigne à la Francophonie quatre missions fondamentales comprenant chacune deux objectifs qui doivent être atteints grâce à des programmations et des actions appropriées.

Lors de la session plénière de Bruxelles⁵, la commission politique de l'APF avait proposé qu'afin « de jouer pleinement son rôle d'Assemblée consultative de la Francophonie », l'APF entreprenne « une démarche coordonnée engageant ses quatre commissions permanentes et son Réseau des femmes afin de faire le suivi des initiatives prises par les différents opérateurs de la Francophonie pour l'atteinte des objectifs découlant des quatre missions fondamentales de l'Organisation ». Ainsi, en vue d'engager un dialogue constructif avec l'Exécutif « chaque commission et le Réseau des femmes parlementaires pourrait identifier un objectif stratégique ou un volet en particulier dont ils pourraient faire le suivi ».

Le rapport concernant « la femme dans la vie politique » s'inscrit dans la mission « promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'Homme » fixée par le cadre décennal, mission dont le premier objectif est de consolider la démocratie, les droits de l'Homme et l'Etat de Droit. L'opérateur responsable de cet objectif est l'Organisation Internationale de la Francophonie⁶, et plus précisément sa Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, ainsi que son pôle « égalité des genres pour le développement » chargé des actions transversales de l'organisation.

Le suivi assuré par l'APF consistera donc à mettre les propositions du Réseau pour améliorer la participation des femmes à la vie politique en regard des actions prévues par la nouvelle programmation 2006-2009 de l'OIF.

B) Les propositions formulées dans les réponses

Les mesures tendant à améliorer la place des femmes en politique peuvent être regroupées en trois catégories et concernent l'éducation et la formation, l'instauration effective de la parité, et la prise en compte des besoins.

⁵ Cf. Rapport « Le suivi du Sommet de Ouagadougou et du Cadre stratégique décennal » -M. Yann Bordeleau (Québec)

⁶ Ex-Agence de la Francophonie devenue OIF, aux termes de la Charte adoptée en novembre 2005 à Madagascar par la Conférence ministérielle de la Francophonie.

a) Les mesures relatives à l'éducation et la formation comprennent :

- Des actions de sensibilisation sur le rôle des femmes dans la société en direction des hommes et des femmes ; mise en valeur du travail des femmes et de leur potentiel ; campagne pour convaincre les femmes qu'elles ont leur place dans les assemblées et les conseils politiques ;
- Le soutien à une politique éducative adaptée ;
- Une formation continue organisée par les partis ;
- L'organisation de tutorats, la constitution de réseaux ;
- Le soutien aux associations oeuvrant en faveur des femmes et à celles dédiées à l'égalité des femmes et des hommes ; encouragement à la participation des femmes à la vie associative.

b) Les mesures relatives à l'instauration effective de la parité prévoient :

- L'appui aux mesures favorisant l'égal accès des femmes à tous les niveaux du processus de décision et le renforcement de leur participation ;
- L'introduction d'un système de quotas et de la parité sur les listes électorales législatives et locales, assortie de mécanismes d'incitation en direction des partis (sous forme de gratifications financières, par exemple) ;
- La création d'un ministère dédié à l'égalité des femmes et des hommes, d'une direction ou d'un département chargé de l'égalité des chances dans certains ministères ;
- La mise en place d'un organisme public indépendant de défense de l'égalité des femmes et des hommes ;
- La ratification des instruments internationaux relatifs aux droits des femmes, qui engage les Etats, sert de base légale aux revendications féminines et favorise l'harmonisation des textes concernant les femmes ;
- Le soutien aux associations dédiées à l'égalité des femmes et des hommes.

c) Celles visant à la prise en compte des besoins recouvrent :

- La mise en place d'infrastructures nécessaires pour décharger les femmes de certaines tâches domestiques (garde d'enfants ou corvée d'eau, par exemple) ;
- L'amélioration du partage des tâches afin de favoriser la conciliation de la vie professionnelle et familiale ;
- Le soutien financier direct à la candidate.