



Déclassifié (*)

AS/Ega (2009) 32 rev

8 septembre 2009

fegadoc32rev_2009

Impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique

Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

Rapporteur : Mme Lydie Err, Luxembourg, Groupe socialiste

Note introductive révisée

I. Introduction

1. Comme l'a récemment réaffirmé, en mai dernier, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la participation égale des femmes et des hommes à la vie politique est l'un des fondements de la démocratie et l'un des objectifs de l'Organisation¹. Malheureusement, en politique, l'égalité entre les sexes est restée un idéal plus qu'une réalité. Malgré tout l'intérêt que porte l'ensemble de la communauté internationale — pas seulement du Conseil de l'Europe — à la représentation des femmes dans les instances de décision politique et à leur impact sur le processus de prise de décision (en particulier depuis la Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes tenue à Mexico en 1975), les progrès sont lents et décevants. Comme l'a rappelé en 2008 Anders B. Johnsson, Secrétaire Général de l'Union interparlementaire: «En 1975, les femmes occupaient 10,9 pour cent des sièges parlementaires dans le monde. Après plus de trente ans de promesses, d'exhortations et d'incitations, les femmes occupent, en 2008, moins de 18 pour cent des sièges parlementaires.»²

2. Au niveau de l'exécutif, la situation n'est pas meilleure. En 2008, seuls 16 pour cent des portefeuilles ministériels étaient détenus par des femmes, lesquelles sont aussi en minorité aux postes les plus élevés de l'Etat: sur les 150 chefs d'Etat en fonction au début 2008, sept seulement (4,7 %) étaient des femmes. Huit seulement des 192 gouvernements du monde (soit 4,2 %) sont dirigés par des femmes³.

3. Les facteurs entraînant une sous-représentation des femmes en politique sont nombreux – ce qui non seulement constitue un gaspillage de talents mais aussi fragilise la démocratie et les droits de l'homme (l'égalité entre les sexes étant un droit fondamental et l'un des fondements de la démocratie). Le facteur le plus important aboutissant à la sous-représentation des femmes en politique est, à mon avis, le fait que la plupart d'entre nous — même en Europe — vivons encore dans des sociétés où les attitudes, les usages et les comportements déresponsabilisent les femmes dans la vie publique, les discriminent et les emprisonnent dans des rôles-modèles prescrits et dans des stéréotypes selon lesquels elles «ne sont pas faites» pour la prise de décision et la politique. Aussi ne devrait-on pas s'étonner que les conclusions d'une très vaste enquête sur les parlementaires, réalisée par l'Union interparlementaire (UIP) en 2008, confirment l'idée que « pour les hommes, la politique constitue [généralement] une profession tout à fait accessible, tandis que tel

¹ Le 12 mai 2009, le Comité des Ministres a adopté une déclaration intitulée «Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans les faits».

² Avant-propos de l'étude menée en 2008 par l'Union interparlementaire (UIP) et intitulée «Egalité en politique: enquête auprès de femmes et d'hommes dans les parlements», Rapports et documents n°54, p. iii.

³ Tous les chiffres proviennent de l'étude UIP (p. 15) plus haut mentionnée.

* Déclassifié par la commission le 8 septembre 2009

n'est pas le cas pour les femmes».⁴ Selon un sondage réalisé en mars 2009, 77 pour cent des femmes et 71 pour cent des hommes de l'Union européenne estiment que la politique est un domaine dominé par les hommes⁵.

4. Le paysage et le cadre institutionnels d'un pays peuvent aussi considérablement influencer sur la représentation des femmes en politique. À première vue, des facteurs apparemment neutres — systèmes électoraux, par exemple — peuvent avoir des effets les plus divers. Un système électoral n'étant pas chose immuable, avec quelques-uns de mes collègues, j'ai décidé de présenter à l'Assemblée, en janvier 2008, une motion de résolution concernant l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique. Cette motion a été soumise à notre commission en vue d'un rapport, et j'ai été désignée rapporteur.

5. La commission a décidé de recourir à l'expertise de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Celle-ci a soumis à la commission un rapport sur la question en juin 2009, basé sur une communication de l'expert allemand Michael Krennerich. Ce rapport (publié sous la référence CDL-AD(2009)029), mis à disposition du public, me paraît un excellent point de départ pour élaborer mon propre rapport. J'approuve l'avis de la Commission de Venise: l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique est lié à des quotas par sexe; autrement dit, un même système électoral peut conduire à des résultats totalement différents selon que, oui ou non, des quotas par sexe (quels qu'ils soient) ont été mis en place et en application. Aussi consacrerai-je une part importante de cette note introductive à la question de l'effet des quotas par sexe associés au système électoral.

II. Les systèmes électoraux et leur impact sur la représentation des femmes en politique

6. Selon la Commission de Venise, un système électoral «désigne les moyens par lesquels les électeurs expriment leur préférence politique et la manière dont les suffrages sont traduits en mandats/sièges politiques»⁶. Je souscris à cette définition. L'étude de la commission porte uniquement sur les systèmes électoraux servant à élire les chambres basses ou uniques des parlements — tout comme, d'ailleurs, l'étude UIP précédemment mentionnée et une étude de 2008 commandée par le Parlement européen sur les systèmes de quotas électoraux par sexe et leur mise en œuvre en Europe⁷. Dans ces conditions, je n'ai guère d'autre choix que de suivre cet exemple⁸.

7. D'après le rapport de la Commission de Venise, l'une des conclusions les plus nettes est que les pays appliquant un système de représentation proportionnelle comptent une proportion plus élevée de femmes dans leurs parlements que ceux appliquant un système de scrutin majoritaire⁹. Les systèmes électoraux mixtes (par exemple, les systèmes mixtes avec compensation proportionnelle) semblent plus favorables à la représentation parlementaire des femmes que les systèmes majoritaires, mais moins propices à l'élection de femmes que les systèmes de représentation proportionnelle traditionnels¹⁰. J'ajouterai que ces derniers systèmes sont en réalité moins favorables à toutes les candidatures « atypiques » – en d'autres termes, à toutes les candidatures autres que celles d'hommes blancs d'âge mûr et de classe moyenne ayant une bonne éducation. Choisir un système électoral plus propice à la représentation des femmes devrait donc automatiquement servir également aux candidatures de jeunes ou de personnes âgées ou d'autres.

⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁵ EurActiv/International: «Citizens, politicians at odds over gender quotas», 6 mars 2009.

⁶ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise): rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique, Strasbourg, 16 juin 2009, CDL-AD(2009)029, p. 4.

⁷ Centre d'études sur les femmes en politique, université de Stockholm, en coopération avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale: les systèmes de quotas électoraux par sexe et leur mise en œuvre en Europe, Bruxelles, septembre 2008, PE 408.309.

⁸ Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe doit débattre de l'impact des systèmes électoraux et des quotas par sexe sur la représentation des femmes au niveau local et régional lors de sa prochaine session d'automne 2009; j'espère ainsi pouvoir ajouter ultérieurement de nouveaux résultats ne se limitant pas à la représentation parlementaire nationale.

⁹ *Ibid.*, p. 8. Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, seuls le Royaume-Uni et la France ont des systèmes de scrutin majoritaire, bien que ce type de système électoral soit très répandu dans le monde.

¹⁰ *Ibid.*, p. 8. Dans la sphère du Conseil de l'Europe, ce type de système mixte est utilisé en Arménie, en Géorgie, dans l'«ex-République yougoslave de Macédoine», en Lituanie, en Andorre, à Monaco, en Allemagne et en Hongrie. Voir *ibid.*, Annexe C.

8. Dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, les parlementaires sont élus à la représentation proportionnelle dans les circonscriptions plurinominales (plutôt qu'uninominales). En général, les circonscriptions plurinominales sont jugées plus favorables à la désignation et à la représentation des femmes que les circonscriptions uninominales¹¹. La raison avancée est que les circonscriptions plurinominales permettent d'équilibrer les partis entre les sexes et, de ce fait, représentent divers intérêts internes aux partis, renforcent la cohérence des partis et attirent les votes des électrices¹².

9. La taille des circonscriptions plurinominales semble aussi jouer un rôle. D'aucuns estiment que plus elles sont grandes, plus les femmes ont de chances d'être désignées comme candidates et élus¹³. Reste que la taille d'un parti — c'est-à-dire le nombre de sièges que le parti gagne ou compte gagner dans telle ou telle circonscription — joue parfois un rôle encore plus grand. Il semble, en effet, que seuls les partis prévoyant de remporter plusieurs sièges dans une circonscription pratiquent vraiment l'équilibrage des candidatures (ce qui est favorable aux candidates)¹⁴.

10. Les seuils légaux — qui fixent la proportion minimale des suffrages que doit recueillir un parti pour se voir attribuer des sièges — ne doivent pas normalement favoriser la représentation féminine, car les petits partis pouvant représenter les intérêts des femmes sont exclus de la représentation parlementaire. Toutefois, dans la pratique, grâce au seuil légal, seuls les partis de taille relativement importante accèdent au parlement — ils profitent même de l'exclusion des petits partis. Or, comme ils ont davantage de place sur leur liste de candidats, ils peuvent plus facilement désigner des femmes et leur permettre d'obtenir un mandat.¹⁵ Cependant, l'Assemblée parlementaire est critique envers des seuils légaux de plus de 3% pour d'autres raisons liées à une représentation juste et démocratique.

11. Alors que, dans les systèmes à scrutin majoritaire des circonscriptions uninominales, seules les candidatures individuelles sont possibles, dans les scrutins à la représentation proportionnelle, les électeurs se voient proposer des listes: bloquées, ouvertes ou libres. Avec les listes bloquées, les partis politiques déterminent l'ordre dans lequel leurs candidats se verront attribuer des sièges éventuels, et l'électeur approuve l'intégralité de la liste sans pouvoir modifier cet ordre. En revanche, avec les listes ouvertes, l'électeur peut exprimer sa préférence pour des candidats particuliers, modifiant ainsi l'ordre de placement sur la liste. Avec les listes libres, l'électeur peut même choisir entre des candidats de différentes listes. Quel est le type de liste le plus avantageux pour la représentation des femmes? Tout dépend s'il existe des quotas par sexe concernant l'ordre de placement et s'ils sont effectivement mis en œuvre — auquel cas les listes bloquées semblent plus avantageuses —, mais aussi dans quelle mesure les femmes s'organisent et mènent une campagne active en faveur du vote pour les candidates — auquel cas le vote de préférence ne sera pas forcément contraire à l'intérêt des femmes¹⁶.

III. L'impact des quotas par sexe associés aux systèmes électoraux

12. La Commission de Venise considère que les quotas électoraux par sexe peuvent être une mesure adéquate et légitime pour améliorer la représentation parlementaire des femmes. J'ajouterais que les arguments contre les quotas par sexe manquent même de fondement légitime de base si l'on considère que, dans de nombreux Etats membres, des quotas par région/langue/nationalité et/ou des quotas socio-professionnels sont acceptés et appliqués. Ces dernières années, un nombre impressionnant de pays à travers le monde ont adopté des quotas électoraux par sexe, et encore plus nombreux sont les pays où les partis politiques appliquent, en plus ou à la place des quotas légaux, des quotas volontaires¹⁷. Il convient cependant de faire ici un avertissement : tous les quotas ne sont pas les mêmes. La véritable différence entre les différents types de quotas n'est pas vraiment de savoir s'ils sont obligatoires ou non, mais plutôt de se demander s'ils sont axés sur les moyens ou sur les résultats¹⁸.

13. À ce jour, dix Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté des quotas légaux obligatoires pour les parlements nationaux¹⁹, mais ces quotas varient considérablement quant au pourcentage minimal fixé

¹¹ *Ibid.*, pp. 9-10. En Slovénie et en Suisse, les circonscriptions uninominales coexistent avec la représentation proportionnelle.

¹² *Ibid.*, p. 10.

¹³ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴ *Ibid.*, p. 11.

¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 12-13.

¹⁷ *Ibid.*, p. 13.

¹⁸ Un quota de moyens ne garantit pas que les femmes seront effectivement élues, contrairement aux quotas de résultats.

¹⁹ Par ordre chronologique: Belgique, Bosnie-Herzégovine, France, Arménie, «l'ex-République yougoslave de

pour chaque sexe (de 15 à 40 pour cent). Quelques pays prévoient aussi l'ordre des candidats sur les listes²⁰, mais aucun de ces quotas légaux n'impose un «système d'alternance hommes/femmes», qui veut qu'un candidat sur deux soit une femme. Les sanctions légales en cas de non-respect peuvent consister en un refus de la liste — sanction la plus efficace (Arménie, «ex-République yougoslave de Macédoine», Serbie, Slovénie et Espagne) —, en une limitation du nombre de candidats (Belgique) ou en une réduction du financement public (Albanie, France et Portugal)²¹. L'impact *de facto* des quotas légaux sur la représentation féminine au parlement a varié selon leur rigueur (pourcentage minimal fixé) et la sanction appliquée. En France, par exemple, des partis politiques préféreraient accepter la perte massive du financement public que de respecter les quotas légaux par sexe²².

14. Dans une trentaine d'Etats membres du Conseil de l'Europe, un ou plusieurs partis politiques ont adopté des quotas volontaires afin de garantir la désignation d'une certaine proportion de candidates — presque toujours des partis verts, socialistes ou de gauche. Comme pour les quotas légaux, la rigueur des quotas varie — généralement, le minimum requis pour le sexe sous-représenté se situe entre 20 et 40 pour cent. Néanmoins, un certain nombre de partis imposent sur leur liste un quota de 50 pour cent de femmes²³. En matière de quotas, les partis opérant en dehors de systèmes électoraux à représentation proportionnelle ont innové; ainsi les listes restreintes composées uniquement de femmes (Parti travailliste britannique) ou le jumelage de circonscriptions (Parti travailliste écossais).

15. Il est intéressant de noter que, dans certains pays appliquant uniquement des quotas volontaires au niveau des partis, la représentation parlementaire des femmes est relativement élevée. En règle générale, plus les partis appliquant volontairement des quotas par sexe sont importants, plus l'impact de ces mesures est fort. Toutefois, les quotas volontaires appliqués au niveau des petits partis peuvent aussi avoir un impact sur la représentation des femmes, étant donné l'effet de «contagion» sur les partis concurrents de même idéologie politique, qui peuvent alors se sentir obligés de suivre l'exemple pour rester compétitifs dans la course électorale²⁴.

IV. Considérations supplémentaires

16. La Commission de Venise conclut donc que, en théorie, la représentation parlementaire des femmes est particulièrement favorisée par le système électoral suivant: scrutin de liste proportionnel dans une grande circonscription et/ou une circonscription recouvrant l'ensemble du territoire national avec un seuil légal, des listes bloquées et un quota obligatoire prévoyant non seulement une forte proportion de candidates, mais également des règles strictes de placement de ces candidates sur les listes (dans le cadre, par exemple, d'un système d'alternance hommes/femmes) et des sanctions efficaces en cas de non-respect.²⁵

17. Il serait tentant, bien sûr, d'adopter cette recette et de l'appliquer à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Malheureusement, cela ne fonctionnerait sans doute pas... Non que la recette soit mauvaise, mais la volonté politique fait défaut. Pour bon nombre d'Etats membres — et même encore moins pour certains partis politiques —, la représentation des femmes en politique n'est pas précisément, tant s'en faut, une priorité. Ainsi, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas assorti leurs dispositions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes ou la lutte contre la discrimination dans leurs constitutions des exceptions nécessaires permettant des mesures de discrimination positive en faveur du sexe sous-représenté. Même les électeurs ne savent pas vraiment ce qu'ils veulent: dans un sondage réalisé en mars 2009, 70 pour cent des femmes à travers l'Union européenne souhaitaient voir 50 pour cent de femmes au parlement, mais seulement 10 pour cent des femmes et 12 pour cent des hommes voyaient les quotas comme la solution²⁶.

18. De surcroît, comme l'a souligné la Commission de Venise, les mesures visant à améliorer la représentation des femmes peuvent parfois entrer en conflit avec d'autres objectifs — par exemple, garantir

Macédoine», Serbie, Portugal, Slovénie, Espagne et Albanie. *Ibid.*, p. 14.

²⁰ La Serbie (une position sur quatre doit être attribuée au sexe sous-représenté), l'Espagne (une position sur cinq), l'Arménie (une position sur dix), la Bosnie-Herzégovine (un candidat du sexe sous-représenté doit figurer dans les deux premières positions de la liste, deux autres candidats du sexe concerné parmi les cinq premières positions et, enfin, trois parmi les huit premières) et la Belgique (les deux premières positions ne doivent pas être attribuées à des candidats du même sexe). *Ibid.*, pp. 14-15.

²¹ *Ibid.*, p. 15.

²² *Ibid.*, p. 15.

²³ *Ibid.*, p. 16.

²⁴ *Ibid.*, pp. 16-17.

²⁵ *Ibid.*, p. 18.

²⁶ EurActiv/International: «Citizens, politicians at odds over gender quotas», 6 mars 2009.

une représentation parlementaire équitable des petits partis et améliorer la relation entre les électeurs et leurs représentants. Conclusion de la Commission de Venise: « pour renforcer efficacement la représentation descriptive et substantielle des femmes en politique, la réforme de la législation électorale ne saurait suffire; une approche beaucoup plus large et plus complète s'impose. Néanmoins, une telle réforme — à condition d'être bien conçue et efficace — peut faciliter un tel processus.»²⁷

19. L'enquête UIP citée plus haut contient peut-être quelques-unes des réponses concernant l'approche globale requise. L'UIP part du principe qu'il existe un lien fondamental entre la démocratie et un véritable partenariat femmes-hommes dans la gestion des affaires publiques et que, par conséquent, il faut mettre un terme à la traditionnelle mise à l'écart des femmes des structures étatiques qui déterminent les priorités politiques et législatives²⁸. Les femmes butent contre des obstacles à plusieurs niveaux:

- a. Avant tout, elles doivent décider de s'engager dans l'arène politique, et être en mesure de le faire.
- b. Pour prétendre siéger au parlement, elles doivent persuader leurs partis politiques (ou les responsables de ces partis) de les présenter comme candidates.
- c. Elles doivent remporter l'élection.

20. Dans l'étude UIP, les parlementaires interrogés désignent les responsabilités familiales comme principal élément dissuasif à l'engagement des femmes dans l'arène politique — et, pour les hommes, le manque d'appui de l'électorat. Les attitudes culturelles dominantes constituent le deuxième facteur de poids pour dissuader les femmes d'entrer en politique — et, ce qui n'a rien d'étonnant, l'un des moins importants pour les hommes²⁹. Pour que ces attitudes changent, l'ensemble de la population doit être convaincue que les femmes font d'aussi bons législateurs que les hommes: des campagnes de sensibilisation et une éducation civique sensible au genre semblent donc s'imposer. Des heures indues au parlement et un manque de structures pour la garde des enfants pour les parlementaires peuvent en outre dissuader les femmes de poser leur candidature.

21. Selon toutes les personnes interrogées, femmes et hommes confondus, l'un des plus grands obstacles pour se présenter aux élections législatives est financier: une réforme financière des campagnes semble donc aussi requise; par exemple, pour limiter ou plafonner les dépenses de campagne, ainsi que pour déployer des dispositifs de financement en faveur des candidatures féminines³⁰. Les partis politiques — et leurs décideurs — maintiennent un ferme contrôle sur la sélection des candidats se présentant aux élections, ainsi que sur la détermination de l'ordre des candidats sur les listes électorales. Ces «gardiens» — en général, des instances fermées — entretiennent souvent des réseaux d'anciens qui empêchent les femmes d'infiltrer la direction des partis. En l'absence de règles claires (quotas, par exemple), la sélection des candidats et la détermination de l'ordre de placement sur les listes électorales sont donc souvent dominés par des responsables masculins, ce qui entrave l'accès des femmes au corps législatif³¹. Pour que cette situation change, les partis doivent s'ouvrir aux femmes et modifier leur perception de la gente féminine — ce qui, selon l'enquête UIP, a plus de chances de se produire lorsque les femmes sont bien organisées et font de leur représentation au sein du parlement et des partis un objectif explicite³².

22. Enfin, pour gagner les élections, les femmes doivent s'acquérir l'adhésion des électeurs — y compris des électrices. Selon le rapport de la Commission de Venise, les candidates aux élections législatives obtiennent généralement d'aussi bons résultats que les candidats dans les démocraties bien établies³³. En clair, les partis politiques qui refusent de présenter des femmes sont moins guidés par des raisons rationnelles que par des stéréotypes sexistes fallacieux.

²⁷ Rapport de la Commission de Venise, p. 19.

²⁸ Etude UIP, pp. iii et 1.

²⁹ *Ibid.*, p. 17.

³⁰ *Ibid.*, p. 21. Toutefois, cela ne pose pas de problèmes dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, comme par exemple dans mon propre pays, le Luxembourg, où le financement des campagnes n'est un obstacle pour aucun des deux sexes.

³¹ *Ibid.*, p. 24.

³² *Ibid.*, p. 24.

³³ Rapport de la Commission de Venise, p. 7.

IV. Premières conclusions

23. De ce qui précède, nous pouvons établir les points suivants:

- a. les femmes restent encore gravement sous-représentées en politique dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe;
- b. l'absence de représentation égale des femmes et des hommes dans le processus de prise de décision politique et publique est une menace à la légitimité des démocraties et une violation du droit fondamental à l'égalité hommes-femmes ; il faut y remédier en priorité;
- c. le facteur le plus important entraînant la sous-représentation actuelle des femmes en politique est lié à des attitudes, à des usages et à des comportements qui déresponsabilisent les femmes, les discriminent et les emprisonnent dans des rôles-modèles prescrits et dans des stéréotypes selon lesquels elles «ne sont pas faites» pour la prise de décision et la politique;
- d. ces attitudes, usages et comportements influencent également un paysage national institutionnel, politique et électoral. Mais, inversement, un changement dans ce paysage peut aussi influencer sur les attitudes sociétales;
- e. changer le système électoral pour le rendre plus favorable à la représentation des femmes en politique, notamment en adoptant des quotas par sexe, peut conduire à un processus de décision politique et publique plus équilibré entre les sexes et, par là même, plus légitime ;
- f. en théorie, la représentation parlementaire des femmes est particulièrement favorisée par le système électoral suivant : scrutin de liste proportionnel dans une grande circonscription et/ou une circonscription recouvrant l'ensemble du territoire national avec un seuil légal, des listes bloquées et un quota obligatoire prévoyant non seulement une forte proportion de candidates, mais également des règles strictes de placement de ces candidates sur les listes (dans le cadre, par exemple, d'un système d'alternance hommes/femmes) et des sanctions efficaces en cas de non-respect (de préférence non financières, mais plutôt la non-acceptation de candidats/ listes de candidats).

24. Le Forum pour l'avenir de la démocratie dédié aux systèmes électoraux, se penchera sur ce thème parmi d'autres en octobre 2009 à Kiev (Ukraine). Je souhaiterais que la commission déclassifie cette note introductive pour la mettre à disposition des participants au Forum.