

Confidentiel

AS/Pro (2021) PV 05 partie 2

21 juin 2021

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Procès-verbal de l'audition conjointe qui s'est tenue le 3 juin 2021 en vidéoconférence¹

Représentation des femmes et des hommes à l'Assemblée parlementaire

Mme Ingrid Schou (Norvège, PPE/DC), Présidente de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, **ouvre** l'audition à 14 heures et présente les intervenants, qu'elle remercie de leur disponibilité. L'égalité des sexes est l'un des piliers de la mission du Conseil de l'Europe, qui a adopté ces dernières années un large éventail de mesures. L'Assemblée doit maintenant en faire une véritable priorité, afin d'améliorer la représentation égale des sexes dans tous les organes de l'Assemblée, et d'assurer une plus grande implication des femmes dans les organes de décision. Cet objectif volontariste nécessite l'élaboration de règles et de lignes directrices cohérentes si l'on veut rendre le principe d'égalité entre les femmes et les hommes plus clair et plus réaliste en termes de mise en œuvre. L'Assemblée examinera un rapport, dont la discussion est prévue lors de sa partie de session de septembre, qui vise à mettre le Règlement de l'Assemblée en conformité avec les valeurs et les exigences actuelles d'une représentation plus égale des sexes, tout en veillant à ce que cela soit réalisable. La rapporteure soumettra à la commission et à l'Assemblée des propositions concrètes à cet égard. L'audition est donc organisée dans le but d'identifier les mesures réglementaires et les bonnes pratiques qui peuvent contribuer à augmenter la représentation des sexes et la participation effective des femmes. Il serait également utile d'examiner si une amélioration supplémentaire pourrait être mise en œuvre en encourageant simplement la pratique, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des sanctions.

Mme Petra Bayr (Autriche, SOC), Présidente de la commission sur l'égalité et la non-discrimination et rapporteuse pour avis sur ce rapport, déclare que l'Assemblée est une fenêtre sur le Conseil de l'Europe et doit être exemplaire dans l'application de l'acquis de ce dernier en matière d'égalité des sexes et des chances. Des progrès ont été réalisés dans les Etats membres, mais ils se sont stabilisés. Ces défis doivent être relevés par les parlements nationaux, qui doivent être le reflet de leurs électeurs. L'égalité entre les sexes n'est pas seulement un objectif en soi, mais constitue une preuve tangible du bon fonctionnement de la démocratie. Les Etats membres, les Observateurs et les Partenaires pour la démocratie devraient accorder plus d'importance à ces questions et parvenir à une représentation plus équilibrée des sexes dans leurs délégations. Les statistiques publiées chaque année dans le rapport d'activité du Bureau sur l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'Assemblée ne reçoivent pas l'attention qu'elles méritent ; ces données devraient être utilisées pour effectuer des bilans réguliers.

Il existe de nombreux bons exemples qui peuvent être une source d'inspiration aux changements nécessaires pour lever l'ambiguïté du Règlement de l'Assemblée. Certaines bonnes pratiques et mécanismes nationaux

¹ Déclassifié par décision de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles lors de sa réunion du 22 juin 2021.

ont été mentionnées au cours d'une audition conjointe de la commission sur l'égalité et la commission des questions politiques, en 2017. L'Italie, par exemple, a doublé d'une éléction à l'autre le nombre de femmes dans sa délégation au Parlement européen, qui s'élève désormais à 39,7 %. Les parlements nationaux ayant une forte proportion de femmes, comme la Suède et la Finlande, peuvent également servir de modèles. Bien entendu, l'Assemblée n'étant pas élue au suffrage direct, il convient également de tirer des enseignements des autres assemblées internationales. Bien que ce ne soit pas le sujet de l'audition ou du rapport actuel, l'Assemblée devrait à l'avenir chercher à accroître sa diversité également sur des bases autres que le sexe.

Mme Schou relève qu'on pourrait ajouter la Norvège au nombre des pays exemplaires, puisque ce sont des femmes qui occupent les postes de Premier ministre, ministre de la Justice, ministre des Affaires étrangères, présidente du parlement et présidente de la Cour suprême, même si cela a pris du temps.

Mme Nicole Trisse (France, ADLE), rapporteure sur la question de la représentation des femmes et des hommes à l'Assemblée parlementaire, précise qu'il lui reviendra de formuler des propositions visant à renforcer la place des femmes dans les délégations parlementaires, mais également dans les organes stratégiques de l'Assemblée, y compris certaines commissions phare, comme la commission de suivi, la commission du Règlement, la commission sur l'élection des juges à la Cour, ou encore la commission des questions juridiques et la commission des questions politiques où les femmes sont clairement sous-représentées. Il faut que le Règlement permette d'avancer vers la parité, même si cet objectif paraît utopique pour certains, et à tout le moins favoriser de manière constructive la présence des femmes dans toutes les instances et à tous les niveaux, ainsi qu'une complémentarité entre les sexes, à l'image de la société. Les groupes politiques ont un rôle capital à jouer dans la réalisation de cet objectif. Les femmes sont leur propre frein et il faut travailler à soutenir les femmes dans leur parcours.

M. Dimitrios Papadimoulis, Vice-Président du Parlement européen, président du Groupe de haut niveau sur l'égalité des genres et la diversité, souligne les efforts déployés par le Parlement européen au cours des sept dernières années pour mieux refléter la diversité des populations européennes, y compris les femmes. La participation aux processus politiques est à la fois un droit fondamental et un élément crucial pour créer une société égalitaire. Actuellement, 39% des membres du Parlement européen sont des femmes, ce qui est supérieur à la moyenne de 34% au sein des parlements des États membres de l'Union européenne et bien plus élevé que la moyenne mondiale de 25%.

Le Parlement européen s'efforce de promouvoir l'égalité des sexes, tant sur le plan politique qu'administratif (en sa qualité d'employeur), depuis plus longtemps que tout autre critère de diversité. Le groupe de haut niveau qu'il préside collabore avec l'administration du Parlement européen dans ce domaine, sur la base de documents stratégiques et de feuilles de route comportant des objectifs et des délais clairs. Des objectifs ont été fixés tant pour la branche politique que pour la branche administrative du Parlement et visent à atteindre l'égalité verticale et horizontale entre les sexes en matière de recrutement, d'avancement professionnel, d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, de prévention du harcèlement, de locaux sensibles au genre, etc. La fixation de jalons concrets a donné un élan. Les objectifs actuels comprennent, entre autres, l'amélioration des évaluations d'impact sur le genre, la budgétisation basée sur le genre et la garantie d'une composition équilibrée des commissions et des panels pour les auditions.

Une approche intersectionnelle est appliquée afin de sortir de la dichotomie hommes/femmes et de mieux prendre en compte la diversité à tous les niveaux. La feuille de route fait l'objet d'un suivi par le biais de rapports périodiques basés sur des indicateurs convenus, tant au niveau politique qu'administratif. Une mise à jour est publiée tous les six mois. La représentation est devenue de plus en plus égalitaire avec le temps ; aujourd'hui, au niveau politique, 57 % des vice-présidents du Parlement européen (8 sur 14), 40 % des questeurs, 30 % des chefs de groupes politiques (présidents et coprésidents), près de 41 % des présidents de commissions et 30 % des présidents de délégations nationales sont des femmes. L'équilibre entre les sexes au sein des organes directeurs n'a donc cessé d'augmenter. Toutefois, les progrès en matière d'égalité horizontale sont plus lents, car certaines commissions et délégations nationales sont dominées par des hommes ou des femmes. Il souhaite améliorer cette situation au cours du mandat actuel, conformément à la feuille de route. Au niveau administratif, l'équilibre entre les sexes s'est constamment amélioré au fil des ans et des objectifs ambitieux ont été fixés au début de la législature actuelle, visant à ce que 50 % des chefs d'unité et des directeurs et 40 % des directeurs généraux soient des femmes.

Le plafond de verre reste toutefois à briser, puisque seuls 39 % des chefs d'unité et 23 % des directeurs généraux sont des femmes. Certains secteurs sont également à dominante masculine (sécurité) ou féminine (interprétation et traduction). Le groupe de haut niveau a établi une coopération étroite avec l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) afin de connaître les meilleures pratiques en vigueur ailleurs. La pandémie a rappelé avec force la nécessité d'adopter des stratégies et des pratiques d'intégration de la dimension de genre, qui doivent être incluses dans tous les plans de relance. Le Parlement européen

continuera à promouvoir une représentation égale des sexes à tous les niveaux et dans tous les secteurs et à intégrer une perspective de genre, en donnant de l'autonomie et de la visibilité aux femmes. Il est fier de voir que de nombreux États membres et le Parlement européen ouvrent la voie à des parlements équilibrés en termes de genre et il espère que cette tendance positive se poursuivra. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour parvenir à une égalité totale, et les revers enregistrés dans certains États membres montrent que les progrès peuvent trop facilement être inversés. Ce déficit doit être surmonté afin de respecter la démocratie et les droits de l'homme.

Le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire salue M. Papadimoulis en sa qualité d'ancien membre de l'Assemblée.

Mme Caroline Ressot, Chargée de mission au Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (France), rappelle que la parité est l'un des grands thèmes sur lesquels le Haut Conseil à l'Égalité (HCE) mène des travaux d'évaluation depuis sa création, et avant lui l'Observatoire de la parité. Près de 20 ans après les premières lois dites de parité et plus de 70 ans après le droit de vote et d'éligibilité des femmes en France, il est toujours important de s'interroger sur le principe de parité, ses champs d'application, ses enjeux et ses implications.

Le principe de parité se définit comme suit : « Appliquée dans les différentes sphères de la vie citoyenne (politique, professionnelle et sociale), la parité est un outil autant qu'une fin visant le partage à égalité du pouvoir de représentation et de décision entre les femmes et les hommes. Elle est une exigence de justice et de démocratie ». Le principe paritaire appliqué à l'égalité entre les sexes porte le partage à égalité du pouvoir de représentation et de décision entre les femmes et les hommes. Les lois dites de parité ont été votées pour promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, dans un premier temps, puis à partir de la réforme constitutionnelle de 2008, le champ a été étendu aux responsabilités économiques et sociales.

Le principe de parité va avoir plusieurs «traductions pratiques» selon les espaces qu'elle vise : l'élection ou la nomination. Dans le cadre des *élections*, le principe de parité va s'appliquer pour la composition d'assemblées « politiques » - conseils régionaux par exemple - ou « sociales » - conseils nationaux ou locaux d'ordres professionnels. Il existe deux grandes modalités correspondant aux deux modes de scrutin existants : scrutin de liste et scrutin uninominal. Lorsque la parité concerne des assemblées élues *au scrutin de liste*, la règle qui prime est celle de la liste composée alternativement de femmes et d'hommes (ou d'hommes et de femmes). On retrouve cette disposition pour de nombreuses élections au scrutin de liste, comme les élections européennes ou les élections régionales. Cette disposition fonctionne aussi pour certains ordres professionnels. Il existe aussi la possibilité d'avoir deux listes distinctes : l'une de femmes, l'autre d'hommes à la condition d'élire (et donc de voter pour) autant de femmes que d'hommes. C'est le cas pour l'un des collèges du Conseil national des Barreaux (instance ordinaire nationale des avocat·es). Il existe aussi des variantes (par exemple, pour les chambres d'agriculture : « chaque liste est composée d'au moins un candidat de chaque sexe par groupe de trois candidats »), mais la règle est qu'il doit y avoir autant de candidats hommes que de candidates sur une liste. La mise en place des dispositifs paritaires dans le cadre d'un *scrutin uninominal* repose sur le binôme paritaire : pour une même circonscription, un tandem composé d'un candidat et d'une candidate fait campagne ensemble mais une fois élu·es, ils sont « libres » de porter des engagements plus individuels.

Dans le cadre des *nominations*, le principe général de la parité se traduit de deux manières : « autant de femmes que d'hommes » ou « 50% ». Dans les faits, plusieurs modalités paritaires coexistent selon le contexte, certaines comprenant des exceptions pour s'adapter à la taille des espaces concernés, suivant que le nombre de membres est pair ou impair ou très important (plusieurs centaines de personnes visées). Dans ce cas, le principe paritaire se traduit par un « seuil minimal de 40% » donc un pourcentage compris entre 40 et 60% de l'un ou l'autre sexe, ou alors « un écart entre les femmes et les hommes qui ne peut être supérieur à un ». Et dans le cas d'instances dont le nombre des membres est de trois (par exemple les jurys dans les universités), la règle devient « au moins une personne de chaque sexe ».

Tous ces dispositifs variés s'efforcent de s'adapter au champ visé. Parce que la démarche paritaire constituait une révolution, en particulier dans le champ plus récent des nominations (s'agissant des élections, les modalités paritaires existaient déjà depuis 2000 pour les élections politiques), il a semblé plus prudent, dans le cadre de la loi Copé-Zimmermann de 2011 qui impose des quotas de femmes dans les conseils d'administration et de surveillance, de mettre en place une certaine progressivité et de proposer des paliers, d'abord avec un pourcentage minimal de 20% puis de 40%. La même *démarche de progressivité* a été appliquée pour les primo-nominations dans la fonction publique, avec 20% pour les deux premières années, puis 30% pour les deux suivantes, avant d'atteindre les 40% après 5 ans.

Toutefois, depuis que la parité s'est installée dans de nombreux domaines, le seuil de 40% est directement posé comme principe dès l'adoption du texte législatif. Tel est le cas de la loi du 4 août 2014, dite loi « Vallaud-Belkacem », ou de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique visant d'emblée 40% pour les emplois de cadres dirigeants d'établissements publics de l'Etat. Mais dès qu'il s'agit d'investir de nouveaux espaces et de prendre en compte la nécessité d'un changement des mentalités, ce principe de progressivité demeure primordial. C'est d'ailleurs la dynamique poursuivie par une proposition de loi de Mme Rixain, présidente de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, qui vise à augmenter la part des femmes au sein des comités exécutifs et comités de direction des entreprises privées. Cette progressivité s'applique aussi aux autres champs visés : dans la loi de 2011, comme dans la récente proposition de loi mentionnée, il s'agit d'adopter des dispositifs d'abord pour les grandes entreprises cotées, puis de prévoir l'extension progressivement à des entreprises de taille plus petites. C'était déjà le cas pour la sphère politique, où diverses lois sont venues étendre le champ d'application à des communes de taille de plus en plus petites.

Il existe bien sûr une diversité de dispositifs qui sont des régimes dérogatoires ou des exceptions afin de prendre en compte la réalité des viviers existants dans certaines branches particulières, notamment au sein des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche ou au sein des ordres professionnels avec un mécanisme de « représentation miroir », c'est-à-dire une proportion de femmes ou d'hommes correspondant à la proportion de femmes et d'hommes dans la discipline concernée.

Toutes les évaluations qui ont été conduites par le HCE permettent de tirer un constat clair : il ne peut y avoir de parité sans quota. S'il n'existe pas de dispositifs paritaires, d'obligations légales, et en l'occurrence sous forme de quotas, il n'y a pas de progrès dans l'accès des femmes aux responsabilités politiques, économiques ou sociales. Concrètement, dans la sphère politique, dans les faits, là où les dispositifs existent, en particulier pour les assemblées élues au scrutin de liste, la parité est bien installée. Par exemple, les assemblées régionales comprennent 52,1% d'hommes et 47,9% de femmes. Toutefois, on avait constaté qu'il n'y avait pas eu d'effet d'entraînement dans la composition des instances de ces assemblées. En 2007 une nouvelle règle paritaire a été introduite, imposant des règles pour la composition des bureaux. Cette dynamique de progressivité s'est poursuivie, avec la loi du 27 décembre 2019 qui impose pour les communes de 1 000 habitant.es et plus qu'il y ait autant d'adjoints que d'adjointes. Même si les fonctions de premier et de deuxième adjoints au maire sont davantage occupées par des hommes (33,3% de femmes parmi les 1er adjoint.es, 42,2% parmi les 2ème adjoint.es et 44,6% parmi les autres adjoint.es), il y a eu des progrès indéniables sur le pourcentage de femmes dans les conseils et exécutifs locaux. En revanche, dès qu'il n'y a plus d'obligations, comme pour les fonctions de président·e ou de maire, la part des hommes demeure très importante : le partage du pouvoir est encore loin d'être une réalité. 90,1% des présidents de conseils départementaux sont des hommes ; 8 communes sur 10 sont dirigées par des hommes ; 8 établissements publics de coopération intercommunale sur 10 sont présidées par des hommes. En outre, même lorsqu'il existe un dispositif légal, si les femmes accèdent davantage aux bureaux, elles ont souvent des portefeuilles considérés moins « prestigieux », on leur confie plus volontiers les affaires sociales que les affaires financières.

Les avancées remarquées pour la sphère politique s'observent aussi dans le champ des nominations, où les dispositifs légaux ont permis une progression du nombre de femmes dans la fonction publique ou au sein des conseils d'administration des grands groupes cotés. La proportion de femmes primo-nommées sur des emplois de direction de la haute fonction publique a augmenté progressivement pour l'ensemble des fonctions publiques, passant de 31% avant l'adoption de la loi en 2012 à 37% en 2018. L'évolution est réelle mais lente et les objectifs fixés ne sont pas atteints, mais la progression produit ses effets. Dans le secteur privé, l'objectif paritaire dans les conseils d'administration et de surveillance des grandes entreprises cotées est atteint : avec 44,6% de femmes dans les conseils d'administration (CA) et de surveillance (CS) des grandes entreprises cotées du CAC40 et 43,6% pour le SBF120, les avancées en matière de gouvernance sont réelles.

A l'évidence, lorsqu'existent des obligations et que des quotas sont adoptés, les résultats sont au rendez-vous. Au-delà des chiffres, la mise en œuvre de la parité a eu un impact sur les travaux des structures concernées et a conduit à introduire des thèmes comme la lutte contre les violences faites aux femmes mais aussi de nouvelles pratiques organisationnelles. La mise en œuvre et l'effectivité de la parité, et sa diffusion à de nouveaux domaines, représentent un processus long, qui a supposé de nombreuses lois. Les progrès sont réels mais de nombreux efforts restent à faire, parce que les femmes sont encore trop rares aux plus hautes fonctions, ce qui explique que le chantier législatif continue. Pour enraciner la culture de la parité, il est essentiel d'accompagner, de former et d'avoir un véritable suivi de la mise en œuvre pour identifier les blocages existants. Il importe que cette culture soit incarnée par une personne chargée au sein de chaque structure de porter ces sujets, par exemple lors d'un rendez-vous annuel pendant lequel un bilan est réalisé et fait l'objet d'un débat avec tous les membres de la structure concernée, et que cette personne puisse s'appuyer sur l'expertise de personnes en interne, comme des référent·es Egalité.

Mme Mariana Duarte Mutzenberg, Conseillère de programme, Programme du partenariat entre hommes et femmes, Union interparlementaire, présente les éléments clés qui ont permis à l'UIP d'obtenir des avancées : la mise sur pied d'un cadre politique clair et fort de promotion de l'égalité, une volonté politique clairement affichée, notamment par les responsables de l'Organisation, la création de mécanismes spécifiques pour faire avancer ces objectifs, des mesures reposant sur un processus inclusif de consultations et de décision et de mise en œuvre ; la fixation d'objectifs et institutionnaliser des mesures avec des dispositions statutaires qui incluent des quotas et des sanctions, avec des encouragements, et des dispositions pour permettre la mise en œuvre pérenne et progressive de ces mesures ; des procédures pour mesurer l'impact de ces mesures et leurs résultats ; la visibilité des mesures et des progrès réalisés qui contribuent au sentiment de responsabilité de chacun; et un secrétariat qui montre la voie et soutient ces mesures au plus haut niveau.

S'agissant du cadre politique, l'UIP est une organisation ancienne, qui a plus de 130 ans, et les progrès dans le domaine de l'égalité de genre ont été progressifs. C'est la Déclaration universelle sur la Démocratie adoptée en 1997 qui a été l'outil crucial donnant mandat à l'UIP pour agir au niveau national, dans les parlements nationaux, et au sein de l'Organisation, mettant en évidence le lien direct existant entre démocratie et participation équitable des hommes et des femmes à la vie politique, en particulier parlementaire. Avec la stratégie de 2012, l'égalité est placée au centre de la mission de l'UIP et cela restera le cas dans le cadre de la révision en cours de la stratégie. La stratégie d'intégration de la dimension hommes-femmes de 2013 s'applique tant en interne – au secrétariat – qu'à l'extérieur, c'est-à-dire aux parlements membres qui doivent s'assurer du respect de l'égalité entre les hommes et les femmes dans leur représentation à l'UIP. La stratégie d'intégration du genre de l'UIP de 2013 vise à institutionnaliser l'égalité des sexes dans l'Organisation, à promouvoir l'égalité dans la représentation et la participation, à renforcer les capacités et à développer des mécanismes d'intégration du genre. Dans une Résolution adoptée à l'unanimité en 2016, les parlements membres se sont engagés à atteindre la parité entre hommes et femmes de manière progressive.

L'égalité de genre est intégrée dans le travail quotidien de l'Organisation. L'UIP est la source de référence s'agissant de la collecte, depuis les années 70, et de la diffusion des données concernant les femmes en politique. L'UIP réalise des sondages et des analyses qualitatives, fournissant des indicateurs stratégiques, et élabore de nombreuses publications visant à sensibiliser les parlements. C'est un élément important des travaux de l'UIP qui a un impact au niveau national. Des orientations politiques sont élaborées sur la base des recherches de l'UIP et notamment le plan d'action pour les parlements sensibles au genre : il faut aller au-delà d'une démarche purement statistique et créer un meilleur environnement dans les parlements. L'UIP contribue également au renforcement des capacités des parlements, notamment dans la promotion de l'égalité de genre et de la sensibilité au genre et le soutien aux groupes de femmes, pour permettre aux femmes d'avoir plus d'impact même lorsqu'elles sont minoritaires. L'UIP fournit un soutien technique aux parlements à la volonté politique – par exemple l'organisation au Bénin d'un séminaire pour promouvoir des changements constitutionnels afin d'autoriser les quotas de genre.

Le travail politique de l'UIP dans son architecture institutionnelle est important en ce qu'il renforce les travaux au niveau national : le Forum des femmes parlementaires et le Groupe du partenariat entre hommes et femmes (Gender Partnership Group) sont deux institutions fondamentales. Il faut un mouvement initial en faveur des femmes, fort, pour créer une impulsion, renforcer le message en faveur de l'égalité de genre et obtenir des résultats. Ce mouvement des femmes a débuté en 1978 et le Forum des femmes parlementaires s'est créé en 1985, ce qui a permis d'amplifier les voix des femmes au sein de l'Organisation. Le Bureau des Femmes parlementaires, qui organise les travaux du Forum, est composé de femmes élues sur la base d'une représentation géographique. Il agit résolument pour faire avancer l'agenda en faveur de l'égalité, de la représentation et de la participation des femmes et des réformes pertinentes. Son action permet de s'assurer que les résolutions de l'UIP tiennent compte des questions d'égalité de genre et de se faire entendre dans les organes décisionnels et dans les débats de l'Assemblée. Le Groupe du partenariat entre hommes et femmes, qui a démarré en 1997, est chargé, quant à lui, plus spécifiquement du suivi des objectifs décidés, de vérifier comment sont appliqués les mesures et les quotas et de présenter des nouvelles initiatives, avec un rôle de dialogue avec les délégations des parlements ne comportant pas un nombre suffisant de femmes. Il est impliqué dans un grand nombre de processus de consultations ayant conduit à des réformes institutionnelles au sein de l'UIP.

S'agissant de la représentativité des délégations, un système unique a été instauré. Le Conseil directeur se compose de trois membres de chaque parlement représenté à l'UIP ; chaque délégation doit comprendre au moins un homme et une femme ; si ces trois membres appartiennent au même sexe, la représentation de la délégation sera limitée à un seul membre et n'aura qu'un seul vote au lieu de trois (initialement en 2003, une délégation non mixte de trois membres au Conseil voyait son droit de vote réduit d'une voix et non de deux). S'agissant de l'Assemblée, les délégations des parlements membres doivent comprendre des hommes et des femmes et respecter l'équilibre entre les sexes ; toute délégation qui, deux fois de suite, aura assisté aux Assemblées de l'UIP avec des parlementaires exclusivement du même sexe sera automatiquement réduite

d'une personne et verra ses droits de vote réduits de deux voix. Des mesures similaires existent pour les autres organes de l'UIP – commissions et groupes de travail - avec des règles spécifiques à chacun, plus ou moins contraignantes. Ainsi, l'organe le plus récent, le Bureau du Forum des jeunes parlementaires est pleinement paritaire. Dans une démarche de visibilité, l'information concernant la composition des délégations est rendue publique, en désignant celles qui ne sont pas mixtes, mais aussi en mettant à l'honneur celles qui ont une composition équilibrée avec un ratio d'au moins 40/60. Dialoguer avec les délégations des parlements qui n'ont pas ou peu de femmes membres est un mélange de dénonciation et d'incitation. L'UIP a suivi le pourcentage de femmes déléguées aux Assemblées. Depuis l'introduction de mesures spécifiques, les chiffres ont eu tendance à se situer autour de 30%, atteignant parfois près de 33%. La première Assemblée virtuelle (mai 2021) a enregistré un pourcentage record de 38% de femmes déléguées.

L'approche a été volontairement progressive, avec très tôt la conviction que les quotas étaient indispensables à tout progrès. En 1988, les dispositions statutaires ont été modifiées concernant la composition du Comité exécutif, où ne siégeait aucune femme jusqu'alors, afin de garantir qu'au moins deux femmes y seraient élues. En 2003, un quota d'un minimum de 20% de femmes siégeant au Comité exécutif a été introduit. En 2017, les statuts ont été amendés pour introduire un quota de 33% de chaque sexe au Comité exécutif. En mai 2021, un tiers des délégations avaient une composition équilibrée, avec un ratio de 40/60. Le dialogue avec les délégations est essentiel, ainsi que cela a été mentionné.

S'agissant du secrétariat, c'est au niveau du recrutement que les efforts ont le plus d'impact ; à l'heure actuelle il y a 65% de femmes dans l'Organisation, et cet équilibre existe également au niveau des équipes de direction. Le Secrétaire Général est champion international de l'égalité des sexes et est très engagé tant sur le plan interne que sur le plan externe. La même approche volontariste se retrouve dans les bonnes pratiques pour garantir l'équilibre des sexes dans les différents panels et dans le fonctionnement des équipes. L'UIP a élaboré une boîte à outils pour des assemblées respectueuses de l'égalité des sexes. Elle conclut sur l'importance de promouvoir une approche progressive et prospective, de donner l'exemple, ce qui a un impact tant au niveau national qu'international, et, enfin, même si l'UIP ne pense pas qu'un retour en arrière est possible en raison du changement de culture, il convient de rester vigilants et ne jamais considérer que tout est définitivement acquis.

M. Pierre Garrone, Chef, Division II, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Conseil de l'Europe, relève que la reconnaissance de l'égalité du droit de vote des femmes n'a pas été suivie dans la pratique d'une représentation égale des femmes au sein des organes parlementaires. Certains États ont révisé leur constitution au cours des dernières décennies afin de promouvoir la parité. S'agissant des États du Conseil de l'Europe, un tournant majeur a eu lieu avec l'adoption par le Comité des Ministres, en 2003, d'une recommandation visant explicitement la participation équilibrée des hommes et des femmes à la prise de décision politique et publique (Rec 2003(3)). La Commission de Venise a adopté une approche prudente de la parité dans son Code de bonne conduite en matière électorale de 2002, en soulignant qu'elle devait avoir une base constitutionnelle. Depuis lors, la parité est de plus en plus considérée dans les avis de la Commission comme un objectif légitime du droit électoral. Les conclusions de son rapport de 2009 sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique - qui avait été élaboré à la demande de l'Assemblée - restent valables.

Les différents systèmes électoraux peuvent être plus ou moins propices à la réalisation de la parité hommes-femmes et il est donc important de choisir un système compatible avec cet objectif. Les systèmes majoritaires, du moins uninominaux, apparaissent en général défavorables aux femmes. Les partis ont la responsabilité de s'assurer qu'ils présentent un nombre suffisant de candidates ; ils peuvent par exemple, en l'absence de législation, prévoir des quotas volontaires. Lorsque le législateur impose de présenter un certain nombre de candidats de chaque genre, les partis ont également la responsabilité de choisir des candidates et de les placer sur la liste en position éligible. Les systèmes dits "à fermeture-éclair" (alternance de candidats féminins et masculins sur une liste plurinomiale) ont souvent bien fonctionné ; toutefois cela suppose que plus d'un candidat par parti soit élu (donc que les partis élus au parlement ne soient pas d'une taille trop réduite et que les circonscriptions soient assez grandes). Dans les systèmes majoritaires, les tandems de candidats (une femme et un homme) sont efficaces. Dans les circonscriptions uninominales, le fait d'avoir un nombre égal de candidats féminins et masculins (un homme dans une circonscription et une femme dans une autre) permet d'obtenir la parité si un nombre égal d'hommes et de femmes sont placés sur des sièges gagnables (le risque étant que des femmes soient présentées par leur parti dans des circonscriptions où elles ont peu de chances d'être élues).

Comme indiqué dans le rapport de 2009, le modèle le plus favorable en théorie semblait être celui du scrutin de liste avec la représentation proportionnelle dans les grandes circonscriptions et/ou dans une circonscription à l'échelle nationale, avec un seuil légal, des listes bloquées et un quota obligatoire prévoyant non seulement une forte proportion de candidates mais aussi des règles strictes de placement (système d'alternance

hommes/femmes) et des sanctions efficaces en cas de non-respect, comme le rejet de la liste. Si la parité parlementaire pouvait sembler révolutionnaire il y a seulement quelques décennies, elle est en passe de devenir la norme internationale. Le choix du système électoral a un impact direct sur la représentation des sexes au sein des organes élus et si les règles existantes ne produisent pas les résultats escomptés, il est toujours possible de trouver des solutions créatives.

Mme Trisse citant Simone de Beauvoir, rappelle qu'en matière de droits des femmes rien n'est acquis et que la vigilance s'impose pour veiller à ce qu'à aucun moment, dans aucun pays, ces droits ne régressent. Il faut mettre sur pied des mécanismes clairs ; le système des quotas est nécessaire voire incontournable, mais il faut une approche progressive et accompagner le changement de mentalités. Elle avait posé la question à Angela Merkel, lors de la partie de session d'avril, des recommandations qu'elle pouvait donner pour promouvoir un meilleur accès des femmes aux responsabilités, à la lumière de sa longue expérience politique, et celle-ci était convenue qu'il fallait aider à impulser les changements par des mesures d'obligation. Il s'agit de promouvoir une meilleure représentation des genres et cela ne doit pas se faire contre les hommes, mais ensemble dans une même volonté.

M. Cottier se déclare en faveur d'engagements forts et d'incitations fortes à la promotion de l'égalité des sexes mais est plus sceptique s'agissant des quotas et des sanctions. Les parlements sont le reflet de la volonté de l'électorat, qui est libre de son choix. Instaurer des quotas stricts obligatoires n'est pas la bonne approche. Un tel débat a eu lieu lors des dernières élections cantonales, dans le Canton de Neuchâtel : certains partis étaient hostiles à l'introduction des quotas sur leurs listes, d'autres ont inclus 50% de femmes sur leurs listes, ou un minimum de 30% de femmes, et placé des femmes en tête de liste. Au final, alors que les quotas n'étaient pas obligatoires, Neuchâtel est le premier parlement cantonal suisse avec une majorité de femmes - 56%. Il faut donc avoir un débat ouvert, mais se garder de toute obligation contraignante. L'impulsion politique peut se faire par d'autres moyens ; il a déjà eu l'occasion de mentionner le programme des Nations Unies des champions de l'égalité des sexes, qui est un engagement par l'exemple à tous les niveaux. Il n'est pas totalement fermé aux quotas, mais reste persuadé qu'on peut parvenir au but recherché sans contrainte ni sanctions.

Mme Schou partage ce point de vue qui rejoint son expérience. Il y a parfois un conflit entre les intérêts des partis et l'électorat.

M. Gavan déclare que même avec toute la bonne volonté du monde, les quotas sont nécessaires pour produire des résultats concrets dans la pratique. L'expérience de son propre parti montre d'ailleurs qu'ils fonctionnent. A l'Assemblée, les groupes politiques n'ont pas la même possibilité d'imposer des quotas, car leur composition dépend des personnes nommées dans les délégations des parlements nationaux. Il est donc d'autant plus important que les délégations nationales reflètent un équilibre de 50-50 entre les sexes.

M. Pojciej souligne que les délégations nationales sont plus difficiles à composer lorsque leurs membres doivent parler couramment une langue autre que leur langue maternelle. Cette question doit être prise en considération.

Mme Trisse appelle les membres à se concentrer sur les mesures incitatives, à faire preuve de créativité et à mettre en place et être prêts à appliquer des sanctions si nécessaire. Un résultat collégial pourrait être atteint par la discussion.

Mme Bayr, en sa qualité de rapporteure pour avis, souligne que l'objectif n'est pas pour l'Assemblée d'influencer les systèmes de vote dans les États membres, mais de veiller à ce que l'égalité des sexes soit respectée dans la composition de l'Assemblée. Les systèmes dits "à fermeture-éclair" (tandem ou zébré) ne fonctionnent pas lorsque les circonscriptions sont petites et que les premiers candidats sont tous des hommes. Les partis doivent réfléchir à la manière dont ils souhaitent être représentés en fin de compte, et à la manière de s'assurer que cela se produise dans la pratique. Aucun État membre du Conseil de l'Europe n'a de parlement exclusivement masculin, de sorte que la mixité des délégations ne devrait pas poser de problème. Le problème des langues dans les instances parlementaires internationales se pose depuis bien plus longtemps qu'il n'est nécessaire d'apprendre une langue étrangère ; la question est de savoir quelles mesures les parlements prennent pour que leurs membres puissent participer activement aux assemblées internationales. Les délégations à cette Assemblée ne sont pas directement élues mais sélectionnées au sein des parlements nationaux. Elle est tout à fait d'accord pour dire que les quotas fonctionnent.

Il est vrai que le changement ne se fait pas du jour au lendemain ; l'exemple français, avec des objectifs clairs, des délais, des objectifs à mi-parcours et des évaluations régulières, est toutefois une source d'inspiration. Des sanctions sont nécessaires pour assurer le respect des règles ; la bonne volonté ne suffit pas. Puisqu'il n'est pas question d'augmenter la taille globale de l'Assemblée, c'est une question de fait et d'arithmétique

simples que si plus de femmes deviennent membres, il y aura nécessairement moins d'hommes. Elle partage l'avis de Mme Trisse selon lequel la question va au-delà des chiffres : les responsabilités confiées aux femmes et aux hommes sont également importantes. Au sein de l'Assemblée, les groupes politiques ont un rôle crucial à jouer et sont responsables des personnes qu'ils élisent à leurs plus hautes fonctions et qu'ils désignent pour les représenter dans les différents organes.

M. Pojciej observe que les questions linguistiques concernent aussi bien les hommes que les femmes. Une délégation a déjà été rejetée parce qu'elle était composée uniquement de femmes. Les parlementaires n'ont pas le temps ni les ressources nécessaires pour apprendre d'autres langues. Il faut en tenir compte.

Mme Schou remercie les orateurs invités pour leurs contributions, qui ont été très appréciées, et clôt la discussion. La commission reviendra sur cette question lors de sa réunion du 8 septembre, où elle examinera un projet de rapport.