

Commission on the Status of Women

Fiftieth session
New York, 27 February – 10 March 2006

PANEL II

**Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes, with Particular
Emphasis on Political Participation and Leadership**

Written statement* submitted by

Françoise Gaspard
Sociologist - Expert CEDEF Committee

* The paper has been reproduced as submitted.

Les femmes dans la prise de décision

Le rôle de l'ONU

1. Feuilletons les photographies de la scène internationale. Pas une femme ne figure sur celles du Congrès de Versailles qui, en 1919, tente d'organiser le monde à l'issue de la première guerre mondiale. Pas une seule lors de la rencontre de Yalta, en 1944, quand les vainqueurs de la seconde guerre mondiale se retrouvent pour penser le monde en devenir. Lorsque se tient à New York, en septembre 2000, le "sommet du millénaire", une photographie immortalise l'évènement. Parmi les 170 chefs d'Etats et de gouvernements qui entourent le Secrétaire général des Nations Unies, on distingue seulement six femmes. Comme si rien n'avait changé, ou presque, depuis... l'un des premiers congrès internationaux (certes limité aux Etats européens), celui de Vienne de 1815.

2. La question de la présence des femmes dans les instances de décision, estimée être un moyen stratégique pour contribuer à l'élimination de toutes les formes de discrimination, au développement et à l'équilibre de nos sociétés, est récente. Elle a été portée par les organisations internationales, et d'abord par l'ONU en liaison avec des ONG .

3. Je commencerai par un bref rappel de l'introduction du concept d'égalité des femmes et des hommes dans la prise de décision politique et publique pour ensuite procéder à un rapide état des lieux à partir de l'expérience du Comité chargé de surveiller l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

La citoyenneté des femmes : un premier et long combat

À l'origine : leur exclusion

4. À l'aube des démocraties modernes, lorsque les systèmes parlementaires et l'élection de leurs représentants par le peuple ont été institués, tous les hommes n'ont pas d'emblée été électeurs et éligibles (des conditions de fortune ou d'origine ethnique ont souvent limité le droit de suffrage masculin). Toutes les femmes ont, en revanche, d'abord été exclues de la citoyenneté en raison de leur sexe. Des voix se sont élevées, dès la fin du XVIIIe siècle, dans des pays occidentaux qui ont connu ces révolutions et la sécularisation et l'uniformisation de leur droit, pour protester contre le fait que les femmes se voyaient interdire le droit de voter et de participer à la vie politique. Ainsi de l'Anglaise Mary Wollstonecraft¹ ou de la Française Olympe de Gouges. Cette dernière rédige, en 1793, une Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne, réplique au féminin de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Si « *la femme a le droit de monter sur l'échafaud, elle doit avoir également celui de monter à la Tribune...* »². Olympe n'aura pas l'opportunité de monter à la tribune. Elle montera sur l'échafaud, condamnée à mort en raison de ses idées regardées comme subversives.

Les femmes dans les assemblées élues et les gouvernements :

5. En 2006, à l'exception d'un seul, L'Arabie Saoudite, tous les pays du monde qui connaissent une représentation parlementaire et l'élection de conseils au niveau local et régional accordent aux femmes la citoyenneté politique. Mais que les femmes disposent

¹ *A Vindication of the Rights of Woman* (1792)

² Article 10 de la *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*, Olympe de Gouges, 1791.

du droit de vote et soient éligibles à tous les niveaux, n'assure pas leur réelle participation à la vie politique c'est-à-dire au vote des lois et des décisions qui, au niveau national ou local, ont un impact sur la vie de tous, hommes, femmes, enfants.

6. La participation des femmes à la vie politique a d'abord été mesurée à l'aune de leur présence dans les Parlements nationaux. L'Union Interparlementaire a contribué à rendre visible, à partir du milieu des années 1990, le caractère quasi général de la sous-représentation féminine en diffusant les résultats d'une première enquête portant sur la composition par sexe des Parlements nationaux dans 150 pays³. Christine Pintat en a tirée quelques conclusions : "Ce qui frappe, c'est l'immense décalage dans le temps que l'on constate dans la plupart des pays d'Europe et d'Amérique du Nord entre quatre dates : celle à laquelle l'institution parlementaire a été fondée, celle à laquelle les femmes se sont vues reconnaître les droits de voter et d'être élues, celle à laquelle elles ont fait leur entrée au Parlement en qualité de parlementaire et non plus de secrétaire ou d'assistante, et enfin, celle à laquelle une femme a pu, dans quelques pays, accéder à la présidence de l'Assemblée... Citons quelques exemples parmi les plus particulièrement marquants. Si les archives sont fidèles à la réalité, il a fallu 486 ans pour qu'une Suédoise soit élue au Parlement institué (au sens moderne du terme) en 1435 dans le pays aujourd'hui connu pour être le plus égalitaire du monde. Il a fallu 156 ans, pour qu'une femme devienne membre du Parlement français, pourtant fondé en 1789 au cri révolutionnaire de "Liberté, Egalité, Fraternité". En Suisse, 123 ans se sont écoulés entre la création du Parlement et l'élection d'une femme, en Espagne, 121 ans, au Portugal, 113 ans, en Grèce, 108 ans, en Italie 98 ans, aux Etats-Unis d'Amérique, 76 ans..."⁴

7. En 2006, la moyenne mondiale de la présence des femmes dans les parlements de 187 pays du monde est de 16,1%⁵. Le Classement montre qu'on ne peut établir de liens entre l'ancienneté du suffrage universel, le niveau de développement économique et la féminisation du corps législatif. Le pays qui vient en tête est le Rwanda, avec 48,8% de femmes élues dans sa chambre basse, devant la Suède (45,3%). Les Etats-Unis d'Amérique (situés au 67^e rang mondial), La France (81^e rang mondial), le Japon (102^e rang mondial) sont ainsi largement devancés par des pays moins développés et entrés plus tardivement dans la démocratie.

8. La participation des femmes à la politique ne concerne pas seulement les Parlements nationaux mais également les assemblées locales dont le rôle est important pour la vie quotidienne des citoyens. On constate que, contrairement à une idée généralement admise, les femmes peuvent être encore moins nombreuses dans les assemblées communales par exemple, que dans le Parlement national.

9. En février 2006, seuls 6 des 191 pays membres de l'ONU ont à leur tête une femme chef d'Etat⁶ et cinq une femme cheffe de gouvernement⁷. Combien y a-t-il de femmes ministres dans le monde ? Il est difficile de le dire faute de sources. Si des gouvernements

³ *Les femmes et le pouvoir politique. Enquête menée au sein des 150 Parlements nationaux existant au 31 décembre 1991*, Union inter-parlementaire, Genève, 1995, Série "Rapports et Documents", n° 23.

⁴ Christine Pintat, "Les femmes dans les Parlements et les partis politiques en Europe et en Amérique du Nord", dans Christine Fauré (dir), *Encyclopédie politique et historique des femmes*, op. cit., pp.794-824.

⁵ Voir le site de l'Union interparlementaire : <http://www.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp>

⁶ Le Chili, la Finlande, le Libéria, les Philippines, l'Irlande, la Lettonie. Il convient en outre de noter que le chef de l'Etat, dans certains pays, n'est pas élu mais que la fonction se transmet de façon héréditaire. Or il reste des pays où cette fonction exclut encore les femmes.

⁷ L'Allemagne, la Nouvelle-Zélande, Le Bangladesh, Soa Tome et principe.

paritaires ont depuis quelques années vu le jour⁸, ce qui constitue un succès des efforts internationaux et de ceux des ONG, dans la plupart des pays les femmes y demeurent minoritaires parmi les ministres et ce n'est que récemment que des femmes ont accédé à des fonctions ministérielles comme la diplomatie ou la défense.

Le rôle de l'ONU dans l'accès des femmes à la citoyenneté :

10. L'accès des femmes aux droits civiques a été l'objet d'un long combat. En 1945, lorsque naissent les Nations Unies, plus tiers de la cinquantaine de pays qui ratifient sa charte fondatrice ne connaît pas le suffrage universel. Rares sont alors les femmes qui siègent dans les instances internationales. Dans nombre de pays, la diplomatie ou n'est pas encore accessible aux femmes, ou si elle l'est, elles y constituent des exceptions. L'une des premières tâches de la Commission de la condition de la femme (CCF) de l'ONU, créée en 1946, sera de rédiger la Convention sur les droits politiques de la femme, adoptée en 1952⁹.

11. Le plan d'action, adopté à l'issue de la première conférence mondiale de l'ONU sur les femmes qui s'est tenue à Mexico en 1975, indiquait qu'une "augmentation et égale participation des femmes à tous les niveaux de la décision" serait de nature à accélérer le développement et à favoriser la paix. Cette idée «d'égale participation» à la décision avait alors quelque chose de révolutionnaire, d'utopique. On était en effet, partout, très loin du compte. Et d'abord dans la représentation politique.

12. À l'issue de la conférence de Mexico, la CCF reçoit le mandat de rédiger une Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁰. La Convention est adoptée en 1979. Elle est mise en œuvre depuis 1981 et compte aujourd'hui 180 Etats parties. Elle mentionne, dans ses articles 7 et 8, l'exigence d'élimination de la discrimination des femmes et des hommes dans la vie politique et publique. L'article 7 reprend et développe la Convention de 1952 sur les droits politiques : « *Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit :*

- a) *De voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics et être éligibles à tous les organismes publiquement élus;*
- b) *De prendre part à l'élaboration de la politique de l'Etat et à son exécution, occuper des emplois publics et exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement;*
- c) *De participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays. »*

⁸ C'est notamment le cas en Colombie, en Finlande, en Espagne et cela semble devoir être le cas prochainement au Chili.

⁹ Cette Convention n'a pas seulement fait du droit de vote et d'éligibilité une condition de l'égalité, mais aussi mentionne dans son article 3, que « *les femmes auront, dans des conditions d'égalité, le même droit que les hommes d'occuper tous les postes publics et d'exercer toutes les fonctions publiques établies en vertu de la législation nationale, sans aucune discrimination* ».

¹⁰ L'assemblée générale des Nations Unies avait adopté, en 1967, une Recommandation sur la non-discrimination à l'égard des femmes, qui ouvrait la voie à une Convention,

13. L'article 8 de la Convention CEDEF s'attache spécifiquement à la participation des femmes à la vie diplomatique : « *Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour que les femmes, dans des conditions d'égalité avec les hommes et sans aucune discrimination, aient la possibilité de représenter leur gouvernement à l'échelon international et de participer aux travaux des organisations internationales.* »

14. De haute lutte, des activistes féministes avaient obtenu, en 1919, que les femmes puissent siéger au sein de la jeune Société des nations (SDN) en tant que représentantes de leurs pays et, à tous les niveaux, qu'elles puissent y occuper des fonctions dans son administration. Il s'agissait là d'une victoire importante au moment où, dans des nombreux pays membres de la SDN, les femmes non seulement n'avaient pas le droit de vote mais se voyaient en outre interdire l'accès à de nombreux métiers dans la fonction publique et particulièrement dans la diplomatie. Il n'est pas étonnant que, lorsque les membres de la CCF ont rédigé la Convention CEDAW, ils aient eu le souci de s'attacher à ce domaine spécifique de l'action publique. Le rôle des organisations supranationales est considérable dans la mesure où il conduit à édicter des normes que les pays qui y adhèrent doivent respecter. Or là, plus encore qu'ailleurs, les hommes dominent. C'est encore vrai aujourd'hui. Il suffit de se promener dans les couloirs du siège des Nations Unies (en dehors des périodes où siègent le Comité CEDEF ou la CCF) et d'entrer dans les salles de conférences pour s'en convaincre. Il est intéressant de regarder le sexe des ambassadeurs auprès de l'ONU, à New York, des 191 pays membres : Dix-huit femmes. Et plus intéressant encore d'examiner les pays dont elles sont les représentantes, car ce ne sont pas ceux auxquels on penserait nécessairement¹¹.

15. Au milieu des années 1970, les mouvements de femmes, sauf dans les pays nordiques, n'ont pas (ou peu) revendiqué l'augmentation des femmes dans les postes de décision. Elles avaient d'autres priorités. Alors que les études académiques sur les femmes et sur le genre se développaient, celles concernant les femmes et le pouvoir dans la sphère publique demeuraient rares dans la plupart des pays. La situation change à partir du milieu des années 1980. Sans doute faut-il y voir là l'effet de l'entrée massive, dans les pays développés notamment, mais aussi dans des pays en développement, des jeunes filles dans les universités et l'augmentation des femmes dans l'emploi salarié. Les femmes, dans le monde du travail, commencent à faire la dure expérience du «plafond de verre». On commence, en outre, à considérer la rareté des femmes dans les assemblées élues comme le résultat d'une discrimination indirecte et, en même temps, un défaut au regard du principe démocratique. Une démocratie sans les femmes, ou avec si peu de femmes, est-elle une démocratie ? L'un des objectifs stratégiques du programme d'action de Pékin invite ainsi à l'adoption « des mesures propres à assurer aux femmes l'égalité d'accès et la pleine participation aux structures du pouvoir et à la prise de décision ». À l'occasion de l'Assemblée générale extraordinaire des Nations unies, dite "Pékin+5", en juin 2000, on ne constate que de médiocres progrès dans ce domaine¹². Dix ans après Pékin, malgré des frémissements et une conscience accrue de la nécessité de l'implication des femmes dans la décision, la situation demeure problématique.

¹¹ En février 2006 : Bahamas, Cap Vert, Colombie, Croatie, Belize, Danemark, Salvador, Estonie, Finlande, Grenade, Kenya, Koweït, Lettonie, Nauru, Nouvelle-Zélande, Saint Vincent la Grenadine, Tonga, Turkménistan.

¹² Beijing Declaration and Platform for Action with the Beijing+5 Political Declaration and Outcome Document, United Nations, New York, 2001.

L'expérience du Comité CEDEF

L'adoption de recommandations générales

16. Le Comité au titre de l'article 21 de la Convention est habilité à formuler des recommandations générales fondées sur l'examen des rapports et des informations fournies par les Etats parties à la Convention. En raison des lacunes relevées dans les rapports concernant le respect des articles 7 et 8 de la Convention, le Comité a adopté quatre recommandations générales concernant les femmes dans la décision. Dès 1988, la recommandation générale 5, demandait aux Etats parties d'utiliser les « mesures temporaires spéciales » prévues à l'article 41 de la Convention afin de favoriser l'égalité de fait et d'intégrer à femmes à l'éducation, l'économie, l'activité politique et l'emploi. La recommandation générale 8, adoptée la même année, porte sur l'article 8 de la Convention. La Recommandation générale 23 s'attache spécifiquement à la place des femmes dans la vie politique et publique. Elle a été adoptée en 1997, au lendemain de la conférence de Pékin. Elle remarque notamment que « La vie politique et publique d'un pays est un vaste concept qui, d'une part, recouvre l'exercice du pouvoir politique, notamment législatif, judiciaire, exécutif et administratif et concerne tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et la mise en oeuvre des politiques aux niveaux international, national, régional et local et, d'autre part, englobe les nombreuses activités de la société civile - conseils publics et organisations tels que partis politiques, syndicats, associations professionnelles, organismes féminins et communautaires et autres entités jouant un rôle dans la vie publique et politique. » Il est en effet devenu évident que l'égalité dans la décision ne concerne pas que la vie politique, l'administration, la diplomatie mais tous les secteurs de la sphère publique. Enfin la recommandation générale 25 adoptée en 2004 revient, de façon substantielle, sur les « mesures temporaires spéciales » prévues au paragraphe premier de l'article 4 de la Convention. Il apparaissait en effet, à l'examen des rapports et à travers le dialogue entre le Comité et les Etats parties que ce concept de mesures temporaires spéciales était mal compris, souvent confondu avec « des politiques sociales de caractère général mises en oeuvre pour améliorer la condition des filles et des femmes ». Les Etats parties sont invités à traduire cette recommandation générale dans leurs langues nationales et locales et à la diffuser largement auprès des organes législatifs, exécutifs et judiciaires de l'Etat, y compris dans leurs administrations ainsi que dans la société civile, notamment auprès des médias, des établissements universitaires et des organismes de défense des droits de l'Homme et des associations financières ».

De lentes évolutions

17. Si l'accès à la fonction publique ne souffre plus, sauf quelques exceptions, l'interdiction faite aux femmes de postuler à tous les métiers de l'administration, elles demeurent rares dans certains d'entre eux (la police, l'armée, la diplomatie...) et plus rares encore dans tous ces métiers au plus haut de la hiérarchie. Cela résulte, notamment pour ce qui concerne le déséquilibre dans des fonctions longtemps réservées aux hommes, de la persistance de stéréotypes mais aussi des conditions d'exercice, particulièrement exigeantes en termes d'horaires de travail de certains métiers. Des femmes elles-mêmes hésitent à s'engager dans des carrières, encore regardées par la société comme masculines, elles ne sont pas encouragées à y entrer - parce que les modèles féminins n'y existent pas, ou y sont regardés comme exceptionnels. En outre ces métiers - nombre d'entre eux ayant longtemps été réservés aux seuls hommes- ne tiennent pas compte du déséquilibre qui se perpétue, y compris dans les pays les plus développés, dans le partage des tâches

domestiques. Les femmes continuent d'en assumer l'essentiel. Une étude sur les femmes dans la décision locale dans sept pays européens montrait que, lorsque les femmes entrent en nombre dans les conseils locaux, l'une des premières revendications qu'elles introduisent, est celle du temps (heures des réunions, durée de celles-ci - voire l'organisation du temps même de la ville, les horaires d'ouverture des services publics et de fonctionnement des transports publics par exemple ¹³). La question du temps est en effet essentielle et vaut pour de nombreux métiers, notamment dans la haute fonction publique mais aussi pour les fonctions de direction dans le secteur privé.

De l'usage de mesures spéciales temporaires

18. La recommandation générale 25 est un outil utile pour avancer dans l'égalité de fait, notamment dans l'équilibre des deux sexes dans les instances de décision. Le Comité, lors de son dialogue avec les Etats et dans ses conclusions, incite les Etats à s'en servir et à rendre compte dans leurs rapports des mesures prises et de leurs effets. De telles mesures ont notamment été prises en ce qui concerne la représentation politique. Il peut s'agir de quotas imposés par la loi. Il peut s'agir aussi de quotas auxquels les partis s'obligent ¹⁴. Plus rares sont en revanche les « mesures spéciales » adoptées en ce qui concerne les fonctions publiques, et plus rares encore les politiques mises en œuvre pour inciter les organisations de la société civile et le secteur privé et à adopter de telles mesures ¹⁵. La loi norvégienne, en ce qui concerne les directoires des sociétés anonymes votée en 2003, impose que leurs conseils d'administration doivent être composés d'au moins 40% de femmes. En raison de l'application de la loi (le nombre de femmes dans ces conseils, qui était de 7,3% en 2003 est passé à 17,2% fin 2005), le gouvernement norvégien a décidé que ces entreprises devront être, dans deux ans, mis en règle au risque d'être passible de suppression de leur inscription au Registre des sociétés anonymes.

19. Un long chemin reste à parcourir pour aboutir à l'égalité de fait. L'équilibre des femmes et des hommes dans la décision, qu'elle soit politique, administrative économique, sociale et culturelle est un critère de l'égalité. Et cela au niveau international, national et local. Sans oublier que cet équilibre doit aussi prendre en considération la diversité des femmes dans toutes les sociétés, dans tous les pays.

¹³ Sur ce sujet voir *The Town for Equality*, www.ccre.org

¹⁴ Voir Hanna Beate Schöpp-Schilling, «The role of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and its Monitorig Procedures for Achieving Gender Equality in Political Representation », <http://www.quotaproject.org> ainsi que le site IDEA : <http://www.idea.int/>

¹⁵ De telles mesures peuvent être non pas des quotas mais par exemple, à qualification égale, une préférence en fonction du sexe sous-représenté.