Les politiques électorales

Comment faire en sorte que les quotas fonctionnent pour les femmes

Homa Hoodfar et Mona Tajali

Les politiques électorales: comment faire en sorte que les quotas fonctionnent pour les femmes
Homa Hoodfar et Mona Tajali

Première Edition
Copyright © Women Living Under Muslim Laws 2011

Tous droits réservés.
Des parties de ce livre peuvent être citées ou utilisées à condition que les auteures et l'éditeur soient reconnus. Aucune partie du présent livre ne peut être reproduit ou transmis à des fins commerciales sans avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur.

Publié par:
Women Living Under Muslim Laws
PO Box 28445 London N19 5NZ
UK
wluml@wluml.org
www.wluml.org
Imprimé par: Marquis Imprimeur Inc.

Image de couverture: Filipp Frank

Images:
Tara-Todras Whitehill/AP/PA and "The European Parliament" (CC BY-SA 3.0)

Mise en page/composition:
Marquis Imprimeur Inc.

ISBN: 978-1-907024-01-6 Paperback
ISBN: 978-1-907024-02-3 E-Book

La publication de ce livre a été possible grâce au généreux financement et au soutien de The Feminist Review Trust, une organisation dédiée à financer la recherche et d'autres activités universitaires ayant trait à la question des genres (http://www.feminist-review-trust.com).

Les publications du réseau de solidarité internationale, Femmes sous lois musulmanes (WLUML), visent à renseigner sur les vies, les combats et les stratégies des femmes vivant dans divers communautés et pays musulmans. Les publications de WLUML permettent de rendre accessible à un large panel de lecteurs la connaissance et les expériences accumulées des mouvements des droits des femmes, vues comme des outils permettant faire connaître les stratégies et les initiatives promouvant une plus grande autonomie des femmes à travers le monde.

Les informations contenues dans cette publication ne représentent pas nécessairement les points de vue et les positions du réseau de Femmes sous lois musulmanes, sauf indication contraire.

Femmes sous lois musulmanes

Femmes sous lois musulmanes est un réseau de solidarité internationale qui fournit de l'information, un appui et un espace collectif aux femmes dont les vies sont modelées, déterminées ou gouvernées par des lois et des coutumes provenant soi-disant de l'Islam.

Depuis plus d'une vingtaine d'années, Femmes sous lois musulmanes a connecté des femmes et des organisations. Le réseau s'étend aujourd'hui dans plus de 70 pays, de l'Afrique du Sud à l'Ouzbékistan, du Sénégal à l'Indonésie et du Brésil à la France. Il relie :

- Des femmes vivant dans des pays ou des Etats où l'Islam est la religion d'Etat, ou dans des Etats laïcs ayant des majorités musulmanes, ou encore des femmes issues de communautés musulmanes gouvernées par des lois religieuses minoritaires ;
- Des femmes dans des Etats laïcs où les groupes politiques revendiquent des lois religieuses ;
- Des femmes des communautés musulmanes migrantes en Europe, dans les Amériques et partout dans le monde ;
- Des femmes non musulmanes qui peuvent être soumises à des lois musulmanes s'appliquant à elles-mêmes ou à leurs enfants ;
- Des femmes nées dans des communautés/familles musulmanes automatiquement catégorisées comme musulmanes mais pouvant ne pas se définir comme telles, soit parce qu'elles ne sont pas croyantes, soit parce qu'elles ont choisi de ne pas s'identifier à travers un prisme religieux, préférant mettre en avant d'autres aspects de leur identité comme l'idéologie politique, la profession, l'orientation sexuelle ou autres.

Notre nom défie le mythe d'un « monde musulman » unique et homogène. Ce mythe créé délibérément ne parvient pas à refléter que : a) les lois dites musulmanes varient d'un contexte à un autre, b) les lois qui déterminent nos vies ont diverses origines : religieuses, traditionnelles, coloniales et laïques. Nous sommes gouvernés simultanément par différentes lois : les lois reconnues par l'Etat (codifiées et non codifiées) et les lois informelles telles que les pratiques coutumières qui diffèrent selon le contexte culturel, social et politique dans lequel nous nous trouvons.

A propos des auteurs

Homa Hoodfar est Professeure d'Anthropologie à l'Université de Concordia. Sa principale recherche et expertise réside dans l'interaction entre l'économie politique, le genre, le développement, les mouvements féminins et les politiques électorales au Moyen-Orient. Elle a beaucoup étudié les stratégies d'autonomisation autochtone parmi les personnes marginalisées par des contraintes légales, tout particulièrement dans le domaine du droit de la famille et de la citoyenneté, l'indigence économique, la construction d'une société civile, les femmes dans les politiques locales et nationales et le déplacement, avec un intérêt particulier pour les femmes en Egypte, en Iran, en Afghanistan, au Pakistan et parmi la communauté musulmane du Canada. Elle a abondamment écrit sur les politiques de santé reproductive, leurs justifications logiques, leur impact et leurs implications sur les vies des femmes. Elle s'est fortement engagée au sein du réseau de Femmes sous lois musulmanes depuis les années 1980 et est actuellement membre du Conseil d'Administration de Femmes sous lois musulmanes.

Mona Tajali est une chercheuse indépendante et candidate à un doctorat au sein du Département des Sciences Humaines de l'Université Concordia de Montréal au Canada, où elle étudie la participation politique des femmes et la représentation au Moyen-Orient, en mettant un accent particulier sur les quotas de genre vus comme une stratégie pour répondre à la sous-représentation des femmes. Actuellement, elle étudie et enseigne des thématiques sur le genre et l'Islam, les droits humains dans les cultures musulmanes, les droits politiques des femmes musulmanes et l'accès aux positions de décideurs. Sa recherche doctorale s'intitule «Women's Political Representation in Iran and Turkey: An Analysis of the Obstacles and Strategies to address them » (La représentation politique des femmes en Iran et en Turquie : une analyse des obstacles et des stratégies à prendre en compte). Elle détient également un diplôme universitaire en Sciences Politiques et Religion de l'Université de Floride aux Etats-Unis et un Master en Droits de l'Homme de l'Université de Manchester au Royaume-Uni lors duquel elle s'est concentrée sur les droits et les statuts des femmes en République Islamique d'Iran. Elle a collaboré au Programme Femmes et Politique de Femmes sous lois musulmanes et a participé à de nombreux ateliers et conférences internationales portant sur les enjeux de genre, de politiques électorales et d'autorité féminine dans les pensées islamiques.

Table des matières

Femmes sous lois musulmanes 3
A propos des auteurs 4
Abréviations 8
Avant-propos : une élaboration longue à mettre en place 9
Remerciements 13
Chapitre 1. Introduction : les femmes et la démocratie représentative 14
Le long combat contre l'exclusion politique des femmes 16
Qu'est-ce qui tient les femmes à l'écart de la politique ? 19
Organisation du livre 24
Chapitre 2. Les systèmes électoraux et leur impact sur la représentation des femmes. 28
Les partis politiques 29
Les éléments clés des systèmes électoraux 31
La représentation proportionnelle (RP) 34
Les systèmes à majorité absolue ou à majorité relative 37
Les systèmes mixtes 39
Conclusion 39
Chapitre 3. Les quotas de genre et la représentation politique 40
Que sont les quotas de genre ? 41
Les quotas au sein des partis politiques 43
Les quotas législatifs 44
Les sièges réservés 44
Arguments pour et contre les quotas 45
Les tendances globales des quotas de genre 50
L'adoption de quotas de genre 55
Tours et détours de la mise en œuvre de quotas de genre 58
Conclusion 59
Chapitre 4. Les quotas au sein des partis : les pays nordiques et le Royaume-Uni 60
Profils des pays : la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni 60
Contexte historique 64
Les quotas au sein des partis dans les pays nordiques 66
Le contexte social et politique des pays nordiques 68

Une représentation élevée sans quotas de genre : le cas de la Finlande 73
Les facteurs ayant contribué aux niveaux élevés de représentation féminine 75
Les quotas au sein des partis au Royaume-Uni : un cas inopérant 77
Conclusion 81
Chapitre 5. Les quotas législatifs : l'Argentine, la France et l'Indonésie 83
Profils de pays : l'Argentine, la France et l'Indonésie 83
L'Argentine et la France 88
La mise en œuvre des quotas en Argentine et en France 93
L'Indonésie 95
Contexte historique 96
L'adoption des quotas en Indonésie 99
Conclusion 106
Chapitre 6. Les quotas sous forme de sièges réservés : le Bangladesh et le Rwanda 108
Profils des pays : le Bangladesh et le Rwanda 108
Le Bangladesh 113
Contexte historique 114
L'adoption des quotas au Bangladesh : une représentation féminine « de service » 116
Mise en œuvre des quotas au Bangladesh : de nombreux défauts, peu de réussite 121
Le Rwanda 122
Les sièges réservés rwandais et ses aspects innovants 122
Contexte historique 123
L'activisme féminin et l'Etat d'après la crise : l'adoption de sièges réservés constitutionnels 124
La mise en œuvre des sièges réservés : les facteurs clés caractérisant le succès rwandais 129
Conclusion 132
Remarques finales 134
Se préparer au lancement d'une campagne en faveur de l'adoption de quotas de genre 135
Les étapes pour une mise en œuvre réussie du quota de genre 138
Mots de conclusion 141
Glossaire 142
Annexe A – Dates du suffrage féminin et du droit de se présenter aux élections 143
Annexe B – Les règles électorales rwandaises en ce qui concerne la représentation des femmes (Articles 76, 82 et 185) 146
Bibliographie 147

Abréviations

UA	Union Africaine
VA	Vote Alternatif
BM	Banque Mondiale
BNP	Parti Nationaliste du Bangladesh
CEDAW	Convention sur l'Elimination de toutes les Formes de Discrimination à l'Egard des Femmes (1979)
ESS	European Social Surveys
FBF	Association Frederika Bremer (Suède)
G8	Groupe des huit
IDH	Indice de Développement Humain
IDEA	Institut international pour la Démocratie et l'Assistance Electorale
FMI	Fonds Monétaire International
FPR	Front patriotique rwandais
Liste RP	Liste de Représentation Proportionnelle
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisations de la Société Civile
PFA	Beijing Plateform for Action (1995)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RP	Représentation Proportionnelle
SADC	Communauté de Développement d'Afrique australe
UIP	Union Interparlementaire
UN	Nations Unies
UNIFEM	Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement International

Avant-propos : une élaboration longue à mettre en place

En tant qu'anthropologue, j'ai toujours tendance à commencer avec l'histoire de la façon dont un projet donné a débuté. L'histoire de ce livre, dont l'élaboration a pris beaucoup de temps, remonte à une quinzaine d'années. Il est le produit de nombreuses recherches, de plusieurs ateliers et de multiples rencontres avec des militantes du monde entier. L'idée initiale a été discutée entre de nombreux membres du réseau de Femmes sous lois musulmanes (en anglais Women Living Under Muslim Laws, appelé dans la suite du texte par son abréviation WLUML) présents à la 4e Conférence Mondiale des Femmes de Beijing en 1995. Après avoir écouté le discours de Charlotte Bunch[1] à propos des avancées des femmes depuis 1985, nous avons progressivement réalisé que malgré les progrès considérables observés, il existait encore beaucoup de place à l'amélioration, et que le lieu très significatif dans lequel la présence des femmes restait limitée était dans les organes directeurs de nos Etats-Nations : les parlements, les sénats, les cours constitutionnelles, et d'autres organes de décisions de haut niveau. Sans la présence de femmes au sein de tels organes législatifs, la concrétisation de l'entièreté et l'égalité des droits citoyens des femmes resterait largement incomplète.

Quant à la conférence de Beijing, la coalition Collectif 95 Maghreb-Egalité a organisé un Parlement mondial simulé en collaboration avec d'autres organisations dont Femmes sous lois musulmanes et le Centre de Ressources des Femmes Shirkat Gah[2]. Basé sur la publication de Collectif 95 Maghreb-Egalité intitulée « Cent pas et dispositions en faveur d'une codification égalitaire des codes sur le statut personnel et le droit de la famille au Maghreb (Cent pas) »[3], le faux Parlement a débattu d'un projet de loi universelle sur le droit de la famille qui démocratiserait le mariage, en en faisant un partenariat fondé sur l'égalité des droits. La journée de session rassembla quelque 2000 femmes du monde entier, notamment en provenance de contextes musulmans. Cela nous a apporté de nouveaux horizons et stratégies pour la réforme de la loi sur la famille dans les contextes musulmans, qui reste à ce jour l'obstacle le plus significatif à l'autonomisation des femmes musulmanes[4]. De plus, le faux Parlement démontra clairement le rôle qu'un important nombre de femmes au parlement pourrait jouer en dessinant les futurs des sociétés.

A la suite de cette session, le débat parmi les membres du réseau Femmes sous lois musulmanes s'est concentré plus spécialement sur les stratégies clés à mettre en place pour atteindre de plus forts taux dans la représentation politique des femmes. Nous sommes toutes tombées d'accord sur le fait que si les femmes étaient plus largement présentes au sein de leurs parlements nationaux, un projet de loi sur le droit de la famille incorporant l'esprit d'égalité tel que présenté dans les Cent Mesures serait approuvé dans de nombreuses nations musulmanes, puisqu'ayant au moins le

[11] Charlotte Bunch est la directrice et fondatrice du Centre de Leadership Global des Femmes, et a été depuis les années 1970 une des plus grandes activistes novatrices, auteurs et organisatrices des mouvements transnationaux féminins, civils et des droits humains.

[2] Collectif 95 Maghreb-Egalité est une coalition d'organisations à travers la Tunisie et l'Algérie œuvrant en faveur des droits démocratiques des femmes. Le Centre de Ressources des Femmes Shirkat Gah a été une organisation leader des droits des femmes au Pakistan depuis 1975 et possède des bureaux à Lahore, à Islamabad et à Karachi (voir http://www.shirkatgah.org).

[3] A cette époque, les islamistes demandaient à ce que le « Monde musulman » soit gouverné par une seule loi de la famille unifiée. Les militantes ont répondu en produisant leurs propres documents : Cent pas (http://www.wluml.org/node/467), qui souligne les principes égalitaires et sexospécifiques qu'une loi universelle sur la famille devrait garantir.

[4] En 1997, une coalition de diverses organisations et activistes en provenance de contextes musulmans et spécialistes de l'Islam lancèrent une campagne collective en faveur d'une directive universelle pour des lois musulmanes démocratiques dans lesquelles les droits des femmes sont protégés sur la base des droits érigés de l'Islam et des documents internationaux sur les droits humains (voir www.Mausawah.org).

soutien de l'électorat féminin ainsi que des électeurs et des parlementaires masculins progressistes. WLUML avait déjà lancé un Programme de Recherche Internationale sur les Femmes et la Loi en 1991, programme qui s'intéressait plus particulièrement à la participation politique formelle et informelle des femmes, ainsi qu'aux façons dont le droit de la famille régule la sexualité et donc défini et limite l'autonomie physique des femmes[5]. A ce titre, WLUML était donc parfaitement au courant de l'importance du lien existant entre la représentation politique et une législation en faveur des femmes, tout comme de la réalité que la modification par voie parlementaire de n'importe quel droit de la famille requerrait une très forte participation politique officielle des femmes. A cette époque, la société civile pakistanaise semblait être au premier plan de ces débats, et il fut suggéré que nos membres du réseau présents sur place commencent le travail d'investigation initial sur ce sujet. Shirkat Gah et la fondation Aurat s'engagèrent par la suite dans des recherches intensives et d'activisme, mettant effectivement en lumière l'importance des quotas de genre au sein des processus électoraux officiels, sujet central de ce livre, comme étant l'un des moyens les plus importants pour faire entrer les femmes dans les organes décisionnaires. La conséquence de ces recherches et du fort activisme du mouvement des femmes pakistanaises et de la société civile est qu'aujourd'hui le Pakistan a un quota de genre bien conçu à la fois pour les élections locales et pour les élections parlementaires[6].

En continuant le programme de recherche les Femmes et la Loi, je me suis moi-même trouvée en Iran durant la préparation des élections présidentielles de 1997. J'ai entendu la nouvelle annonçant que Azam Taleghani, une ancienne membre du Parlement (1980-1984), interdite par la suite de se représenter à des élections parlementaires, présentait sa candidature à l'élection présidentielle. Sans surprise, elle fut également rejetée comme n'étant pas une candidate valide pour la présidentielle par de nombreux religieux conservateurs/leaders politiques, qui décrièrent le fait qu'une femme puisse accéder à une position que seul un homme pouvait occuper. Néanmoins, l'attitude hardie de Taleghani défia le statu quo existant et l'idée de la possibilité même d'une présidente femme électrifia les iraniennes tous milieux sociaux confondus. Elles se réjouirent en imaginant de multiples scénarios et en discutèrent en soirées, dans les bus, les taxis, les épiceries (Hoodfar 2000). De nombreuses femmes prirent connaissance que Benazir Bhutto avait été élue de façon populaire, tout comme deux Premier Ministre bangladaises, Khaleda Zia et Sheikh Hasina. Le sujet fut également vivement débattu dans des magazines et journaux à la fois libéraux et conservateurs, à l'intérieur et hors de l'Iran.

En dehors du potentiel existant pour les femmes dirigeantes, les débats s'étendirent à l'examen plus large du rôle des femmes dans les politiques électorales en général. Lors d'un rassemblant religieux de femmes dans un quartier très modeste au Tehran du sud, certaines de mes interlocutrices affirmèrent que la représentation politique des femmes dans la République Islamique devrait être beaucoup plus élevée, pour le bien de la nation toute entière. Une grand-mère présente à cette réunion et venant d'une petite ville, fit observer qu' « un véritable parlement islamique devrait avoir plus de 50% de femmes car, en tant que mères donnant la vie aux hommes, elles s'occuperaient d'eux, tandis qu'à l'inverse les lois actuelles du mariage montrent que les hommes ne se préoccupent pas de nos intérêts ». Sa remarque rencontra les acclamations des autres convives. En considérant ces débats en Iran et dans d'autres environnements musulmans, je trouvai ces points de vue très intrigants étant donné que la documentation générale sur ce sujet montre le large désintérêt des femmes pour la politique, les musulmanes faisant de plus partie des femmes les moins politisées.

[5] Voir le guide international *Knowing Our Rights: Women, family, laws and customs in the Muslim world*, base sur 10 ans d'expérience terrain, de recherche et d'analyse par d'équipes multidisciplinaires membres du réseau à travers 20 pays d'Asie, d'Afrique et du Moyen-Orient (voir http://www.wluml.org/node/588).

[6] Pour plus d'informations sur la représentation politique des femmes au Pakistan, voir le chapitre 4 de Krook (2009), Shaheed, Zia, Warraich (1998) et Hanif (2009).

Deux ans plus tard, en 1999, je fus invitée à participer à un atelier informel au Caire pour discuter de la représentation politique des femmes en Egypte. Les débats tournèrent autour du discours général sur les quotas de genre. Chose intéressante, la discussion n'était pas dominée par le pour et le contre sur les quotas de genre ; la plupart des participantes s'avérèrent très familières de ces débats en cours au Pakistan, en Inde, en Suède, au Royaume-Uni et surtout en France (un pays dont les fondements philosophiques et constitutionnels de privilèges masculins portaient une ressemblance particulière à l'exclusion des femmes au sein de contextes musulmans malgré l'histoire très séculière de la France). Au lieu de cela, les discussions les plus animées se centralisèrent sur la question de savoir si, dans un pays comme l'Egypte, gouverné par la tyrannie et un régime autocratique, l'exigence même de l'instauration d'un quota de genre avait du sens. Alors que certaines soutenaient le fait que sans tenir du compte du régime politique, la présence des femmes dans les politiques électorales était cruciale, d'autres étaient moins certaines que la canalisation de l'énergie des activistes envers la promotion des quotas de genre ne se ferait pas au détriment d'autres enjeux cruciaux nécessitant également de l'action et du changement.

Un troisième groupe pour sa part fit remarquer que le régime de Mubarak ne serait pas éternellement au pouvoir et que le travail préparatoire devait être conçu pour une future et significative représentation politique des femmes, parallèlement à la mobilisation des femmes en faveur d'une meilleure démocratie. (Chose intéressante, en même temps que ce livre est lancé, les régimes tunisiens et égyptiens sont tombés et nous regardons anxieusement et espérons voir émerger une démocratie incluant les voix des femmes et faisant prévaloir le respect des droits humains.)[7] Nous sommes finalement tombées d'accord pour dire que les batailles se mènent de façon simultanée et que la promotion de l'utilisation de quotas de genre devait être un projet de long terme incorporé dans des activités et stratégies à venir, toute en poursuivant la bataille pour une vraie démocratie populaire[8].

En tant que membre et chercheuse de WLUML, les participantes de cet atelier cairote me demandèrent me transmettre au réseau l'importance capitale de ce sujet qu'est la représentation politique des femmes dans les programmes et recherches en cours. C'est surtout parce que WLUML, en tant que réseau transnational, est bien positionné pour se tenir au courant des développements dans ce domaine et pour relier les luttes entre différents contextes. WLUML a par la suite repris cette tâche.

L'intérêt d'un débat sur les quotas de genre dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (Middle East and North African, dit MENA) se renforça après que les partis marocains dominants conclurent un accord tacite en 2002 pour réserver 30 sièges pour des candidates sur une Liste Nationale spéciale. De la même manière, en Asie du Sud, les activistes suivaient de près les promesses gouvernementales au Bangladesh d'augmenter le nombre de sièges réservés ainsi que la révision du système de quotas existant au Pakistan. Sachant mon intérêt pour le sujet, le réseau me demanda de préparer un état des lieux des débats en vue d'ateliers de formation, initiative qui s'étendit en 2002 à la préparation d'une brochure sur les quotas de genre en tant qu'outil pour les membres du réseau et les activistes intéressés par la question. J'invitai Nazanin Shahrokni, une jeune

[7] Dès 1972, l'Egypte a expérimenté les quotas de genre parlementaires avant qu'ils ne soient popularisés dans des environnements musulmans. Toutefois, cette mesure sur les quotas fut abrogée en 1986 durant la révision générale des lois électorales. Plus tard, en 2007, l'Egypte promulgua de nouveau des dispositions sur les quotas en vue des élections législatives avec l'espoir de remédier le taux lamentable de femmes députées, alors à 2%. Cependant, bien que les quotas de genre fassent pleinement partie du débat public, dans l'après révolution/refolution qui a renversé Mubarak, nous ne savons pas si le comité constitutionnel va examiner de façon sérieuse l'instauration de quotas.

[8] De nombreuses conférences régionales sur les quotas de genre ont depuis été organisées en Egypte, auxquelles nombre de femmes parlementaires ont participé.

étudiante iranienne ayant achevé sa thèse de Master sur la question des femmes et de la politique, à travailler avec moi. Toutefois, le travail que Nazanin et moi commençâmes s'arrêta soudainement quand je devins trop occupée par de nombreux évènements, notamment la demande faite par quelques leaders islamiques masculins autoproclamés, de la reconnaissance des tribunaux de la Charia pour les communautés musulmanes du Canada et de plusieurs pays européens.

En 2007, quand je fus de nouveau disponible pour retravailler sur le sujet des quotas de genre électoraux, Nazanin était partie à Berkeley pour suivre des études doctorales et les débats étaient entrés dans une nouvelle phase, comprenant beaucoup plus de publications et de recherche basé sur divers cas d'études disponibles. Pour relancer la recherche sur les quotas de genre and amener la discussion dans les cercles d'activistes, j'organisai un atelier de 3 jours à Téhéran en Iran avec le soutien du projet 'Women's Empowerment in Muslim Contexts' (WEMC) de WLUML en mai 2009 su « Discours des politiques électorales des femmes et les systèmes de quotas ». Pour cet atelier, j'invitai Mona Tajali, une doctorante ayant travaillé sur les quotas parlementaires hommes/femmes à travers le monde, à présenter ses conclusions à propos des cas les plus probants et des cas les moins réussis. L'intérêt que généra cet atelier nous incita toutes deux à élaborer ce livre, considéré comme un guide pour les activistes plaidant actuellement en faveur de la représentation politique des femmes. WLUML invita donc Mona Tajali, qui travaille également sur une recherche doctorale comparative de l'évolution de la représentation politique des femmes en Iran et en Turquie, à se joindre à ce projet pour coproduire ce livre avec moi en 2009. Elle accepta avec bonté, bien que cela impliquât le ralentissement de sa recherche doctorale.

Ensemble, nous avons parcouru la vaste documentation sur ce sujet et scruté les divers quotas de genre mis en place afin d'identifier leurs forces et leurs failles, et mettre en valeur les leçons les plus essentielles pour les partisanes des quotas. Les quotas de genre étant majoritairement une stratégie nouvelle, ils continuent d'évoluer à travers les procès et les erreurs, et nous avons essayé, dans ce livre, de capturer les idées clés des expériences passées. En plus de l'analyse d'études de cas, nous avons également bénéficié des idées et des réponses de celles ayant participé à l'atelier aux questions les plus urgentes concernant la mise en place de quotas de femmes. Le présent travail est donc le résultat d'une revue du travail de nombreux spécialistes, à qui nous sommes largement redevables, ainsi que des retours reçus des militantes et collègues avec qui nous avons partagé les brouillons, entièrement ou en partie.

Homa Hoodfar

Remerciements

De nombreuses personnes ont été impliquées dans ce projet – en partant des participantes de l'atelier, aux collègues et spécialistes dans le domaine, aux militantes et plus encore – nous sommes dans l'impossibilité de nommer tout le monde mais nous sommes grandement reconnaissantes pour toutes les contributions et le soutien reçus sur ce travail. Nous aimerions exprimer notre sincère gratitude spécialement à Farida Shaheed, Sadia Ahmed, Vivienne Wee et Diane Singerman pour leur soutien permanant à ce projet. Nous avons également largement bénéficié des contributions de Chulani Kodikara et Faizun Zackariya, qui sont venues en Iran dans des conditions difficiles pour pouvoir participer à notre atelier sur les quotas et nous aider à comprendre les situations et les débats au Sri Lanka et en Inde. Nous remercions également Rashida Manjoo, une partenaire du projet Travailler pour l'Egalité des Genres (Working for Gender Equality en anglais), qui a partagé avec nous ses expériences en Afrique du Sud et d'autres cas dans lesquelles elle a été engagée. Nous remercions également les contributions de Stephen Sherlock sur les quotas de genre indonésien, qui nous a beaucoup éclairées sur le contexte. De plus, nous apprécions toutes les idées intellectuelles fournies par Lynda Clarke concernant les notions d'autorité féminine dans l'Islam, et les commentaires de valeur de Kimberley Manning sur les quotas de genre dans des pays en développement, notamment le cas du Rwanda. Ce travail est aussi redevable aux années d'analyses universitaires des théories et aux évènements majeurs liés à la participation politique des femmes, aux quotas de genre, et à la diffusion des quotas de genre par des spécialistes clés comme entre autres Anne Phillips, Drude Dahlerup et Mona Krook. Nous aimerions gratifier leurs importantes contributions dans ce domaine, qui ont considérablement enrichi la production de ce travail pour les défenseurs des quotas et les individus intéressés par le sujet. Nous tenons également à remercier Nazanin Shahrokni qui a débuté initialement cette recherche. Nous sommes toutes spécialement reconnaissantes à Rima Athar pour avoir passé beaucoup de temps à lire les brouillons de ce travail, et à Marlene Caplan pour son excellente édition du manuscrit. Nous apprécions toute l'aide et le soutien apporté par Nandita Dutta qui a aidé à la préparation du manuscrit pour sa publication en répondant patiemment à nos nombreuses questions techniques. Qui plus est, nous sommes très reconnaissantes à Susie Brier qui a fait bien plus que nécessaire en nous assistant dans la publication et les détails techniques de ce travail.

Nous tenons encore à reconnaître le bénéfice considérable que nous avons reçu d'un certain nombre de bases de données et de ressources en ligne de valeur, qui ont permis au fil du temps de compiler des données essentielles sur la représentation politique des femmes et les politiques électorales sur une échelle globale. Plus précisément, cette étude a tiré avantage des données à jour, de terminologies peaufinées, de tableaux et de graphiques des organisations intergouvernementales comme *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA International www.idea.int). Plus spécifiquement, une grande partie des données de cette recherche a été acquise de "Quota Project: Global Database of Quotas for Women" (www.quotaproject.org), une base de données organisée par International IDEA, Inter-Parliamentary Union (IPU www.IPU.org), et l'Université de Stockholm. Nous remercions ces ressources en ligne et ces bases de données internationales de nous avoir permis de réimprimer quelques-unes de leurs données ici, comme des graphiques, des tableaux et d'importantes dates et définitions. Ce travail a également énormément bénéficié des données complètes mises facilement à disposition sur d'autres websites organisationnels, tels que le *Center for Women's Global Leadership (www.cwgl.rutgers.edu), International Knowledge Network of Women in Politics (iKNOW Politics www.iknowpolitics.org), et le ACE Electoral Knowledge Network* (www.aceproject.org).

Nous remercions également la Swiss Agency for Development and Cooperation (SADC) pour la subvention accordée à Femmes sous lois musulmanes permettant de revigorer le travail sur le projet d'égalité des genres.

Chapitre 1. Introduction : les femmes et la démocratie représentative

Introduction : les femmes et la démocratie représentative

Il ne fait aucun doute que l'aspect le plus séduisant de la démocratie représentative repose sur la représentation des intérêts de la majorité au sein de l'appareil décisionnel politique ; ainsi, du moins en théorie, les politiques et les décisions soutiennent les intérêts de la majorité de la nation. Après tout, le cœur des politiques démocratiques est en théorie la distribution la plus juste des ressources au sein de la nation, tout en s'assurant dans le même temps de protéger les intérêts des générations futures (Singerman et Hoodfar 1996). De cette façon, un système politique démocratique devrait fournir un espace permettant d'impliquer tous les citoyens dans le processus de décisions sans renier ni capituler devant un groupe particulier (Phillips 1993, p. 5). Cependant, malgré l'acceptation de cet aspect de la démocratie, il reste au mieux un idéal en attente de réalisation. Tout au long de l'histoire politique, l'exclusion de divers groupes a été systématiquement établie au sein des structures politiques, notamment sur la base de marqueurs identitaires tels que le genre, l'ethnie, la classe ou la propriété immobilière. Dans la pratique, la démocratie s'est élargie pour inclure les exigences et les droits des groupes autres que ceux appartenant à l'élite uniquement grâce aux grandes luttes menées par divers groupes et électorats.

Les femmes l'ont bien compris, la sphère politique a toujours essentiellement été orienté et dominé par les hommes, et encore aujourd'hui les élites masculines continuent d'employer des stratégies sophistiquées et subtiles pour préserver leurs privilèges et influencer les décisions politiques. La prépondérance masculine en politique, qui a créé un environnement hostile pour l'accès des femmes à des positions politiques, est attestée de multiples façons, un simple exemple étant celui de la tenue de réunions informelles parmi ceux qui détiennent le pouvoir politique à des heures ne permettant en général pas aux femmes assister [1]. Il est également évident que les droits de vote et d'élection ne sont pas des garanties suffisantes pour une véritable démocratie. L'histoire de la représentation politique des femmes le fait voir de façon tout à fait claire. Il a fallu plus d'une centaine d'années d'activisme politique et de lobbying des femmes dans les plus vieilles démocraties du monde (comme en France, au Royaume-Uni, aux Etats-Unis) pour obtenir des droits politiques à part entière ; et des décennies plus tard, il subsiste encore des lacunes majeures dans leur représentation parlementaire. Ainsi, pour celles d'entre nous perpétuant la bataille, l'identification des mécanismes d'exclusion et de contrôle est une étape cruciale pour réussir des réformes qui permettront de supprimer les obstacles pour avoir une vraie représentation dans le processus électoral.

Presque un siècle s'est écoulé depuis que les femmes ont acquis le suffrage en Occident[2] et une cinquantaine d'années depuis qu'elles ont obtenu leurs pleins droits démocratiques dans de

[1] Dans de nombreuses sociétés, cela est dû aux responsabilités domestiques qu'exercent les femmes. D'autres mécanismes d'exclusion des femmes sont mis en place, comme par exemple la tenue de réunions informelles dans des clubs exclusivement masculins ou, comme nous avons pu l'observer dans certains environnements musulmans, les réunions politiques officielles sont organisées dans des mosquées, lieux dans lesquels ou bien les femmes n'ont pas le droit d'entrer ou bien elles ont l'obligation de se tenir à l'écart des hommes et ne peuvent par conséquent pas participer aux discussions. Un autre facteur essentiel de l'exclusion politique des femmes est le financement des campagnes électorales, particulièrement pour les personnes avec des revenus et des réseaux sociaux faibles et limités, les riches donateurs soutenant les candidats dont les positionnements protègent leurs propres intérêts.

[2] Le terme « Occident » fait ici plus référence à une région politique qu'à une zone géographique. Géographiquement, les Etats occidentaux se situent sur différents continents d'Europe, d'Amérique du Nord et

nombreux pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique. Ces dernières décennies, la recherche s'étant accrue et ayant permis de mieux comprendre les mécanismes par lesquels les femmes sont exclues des processus politiques et du pouvoir, on a pu observer une forte impulsion pour lancer des campagnes en faveur de l'inclusion politique des femmes. Partout dans le monde, les voix grandissantes s'opposant à la marginalisation politique des femmes fit de ce sujet un problème mondial. Cela permit de prendre conscience que les femmes devaient s'organiser non seulement à l'échelle nationale mais de façon transfrontalière pour mieux lutter et mettre fin à leur exclusion politique systématique. Les efforts accrus de cette bataille coïncidèrent avec la Décennie des Nations Unies pour les Femmes (UN Decade for Women 1976-1985), durant laquelle une série de réunions régionales et internationales permirent de rassembler des expertes féminines, des militantes et des responsables politiques en provenance du monde entier (Tinker et Jaquette 1987; Molyneux et Razavi 2006). Jamais d'aussi nombreuses femmes politisées issues de contextes si divers ne s'étaient retrouvées pour partager et discuter ensemble de leurs expériences de vie. Les concepteurs de ces conférences internationales avaient voulu se concentrer essentiellement sur les stratégies pour insérer les femmes dans la promotion de la croissance économique et du développement. Malgré cela, les participantes s'approprièrent ces rassemblements en échangeant des idées et en débattant de toute une série d'enjeux, y compris celui visant à une représentation plus égalitaire des femmes au cœur des institutions politiques. A travers des conférences ultérieures, de la publication de livres et d'articles, ainsi qu'à travers des pétitions et de la rédaction de lettres, les femmes firent pression sur leurs nations respectives mais aussi sur les Nations Unies. Elles insistèrent pour la sous-représentation des femmes en politique devienne un phénomène universel auquel on devait s'attaquer simultanément sur une échelle nationale et internationale. Leurs voix ne restèrent pas vaines.

En 1990, le Conseil Economique et Social des Nations Unies fixa un objectif devant être respecté par tous les états membres, dans lequel 30% de femmes occuperaient des positions de parlementaires et de responsables politiques[3]. En outre, la Quatrième conférence mondiale sur les femmes des Nations Unies, tenue à Beijing (Pékin), présenta son Programme d'Action (Platform for Action), mettant l'accent sur le besoin de mesures gouvernementales pour permettre l'accroissement de la représentation féminine. Ces actions et les accords internationaux validèrent de plus l'exigence féministe de longue date pour la fin des pratiques discriminatoires et des régulations entravant l'accès des femmes à la politique. Signé de façon unanime par les 189 états membres des Nations Unies, le Programme d'Action de Beijing déplaça le discours soutenant que la sous-représentation des femmes relevait de la responsabilité même de ces dernières pour leur manque général de volonté politique en chargeant l'Etat de la responsabilité de mettre fin à des pratiques d'exclusion et intégrer les femmes en politique (Dahlerup 2006b, p. 4-6).

Bien que les UN n'aient pas d'autres mécanismes que celui de condamner et dénoncer afin d'obliger les états membres à tenir leurs engagements, le document de Beijing affirmait et promouvait la légitimité des mouvements féminins d'exiger des réformes de leurs systèmes politiques. Des conférences intensives discutèrent des diverses manières, à l'intérieur d'environnements variés, dont les femmes avaient été et continuaient d'être exclues. Des militantes issues de pays en voie de développement firent remarquer que la sous-représentation politique des femmes entraînait un manque de préoccupation de leurs inquiétudes, et que des ressources inadéquates étaient allouées à des enjeux affectant directement les femmes ou à l'élimination des obstacles au développement

---

d'Australie ; politiquement, ces Etats sont des démocraties représentatives avec un statut socio-économique des femmes relativement élevé. Bien que nous ayons conscience de la nature problématique de la catégorisation d'Occident contre non-occidentaux, elle permet toutefois une certaine homogénéisation de régions et d'Etats hétérogènes, et pour les besoins de ce livre, nous utiliserons ces catégories simplement pour distinguer les statuts économiques et sociaux de ces deux régions politiques.

[3] Pour plus d'informations, voir http://www.un.org/documents/ecosoc/cn6/1995/ecn61995-3add6.htm

sociétal. Cette attention inefficiente a été prouvée en ce qui concerne la promotion de l'éducation des femmes, de leur santé, de leur formation professionnelle ou acquisition de compétences, ou encore en ce qui concerne la préoccupation des enjeux de violence envers les femmes dans les sphères publique et privée, ou encore la réforme du droit de la famille qui, dans bien des endroits, font des femmes les sujets de leurs maris. Les militantes en faveur de profonds changements dans ces domaines précités que ceux-ci ne pourraient survenir que si les femmes étaient élues en nombre suffisant dans les parlements.

Une des mesures sur lesquelles les militantes firent pression fut la mise en place de quotas dans les parlements nationaux. Bien que des quotas politiques ont d'abord été adoptés en Inde dans les années 1930 puis plus tard au Bangladesh et en Egypte, ce fut le système de quotas des pays nordiques– et plus particulièrement la Suède et la Norvège – dans les années 1980 qui permirent d'accroître la représentation politique des femmes à un niveau national. Ce succès éveilla l'imagination des militantes du monde entier et c'est depuis lors que l'adoption de quotas de genre en politique s'est généralisé. Dans les années 1990, une cinquantaine d'Etats adoptèrent les quotas, suivis par 40 autres pays depuis 2000. Plus de 75% des pays ayant adopté cette mesure l'ont fait seulement depuis les quinze dernières années. Chose intéressante, la majorité des Etats ayant adopté des quotas de genre ces dernières années sont des Etats non-occidentaux, plus spécifiquement des Etats non industrialisés.

Il est de la plus grande importance de noter que le système des quotas a été compris et appliqué de façon très différente selon les sociétés. Ainsi, dans certains pays, le système de quotas a été appliqué au niveau de la candidature pour des élections alors que dans d'autres, il a été appliqué au moment de la composition finale des sièges parlementaires. En effet, comme nous le verrons la manière dont le système de quotas est appliqué dans la machine électorale d'un Etat et sa mise en œuvre ont d'importantes implications pour la démocratie tout autant que pour la représentation des femmes.

Très clairement, comme toutes les femmes ont fini par s'en rendre compte, le droit de vote en lui-même n'a pas pour conséquence une représentation égalitaire des deux genres en politique. A l'heure actuelle, en dépit du suffrage presque universel et depuis longtemps établi dans nombre de cas, les femmes continuent de s'organiser et de se battre pour l'égalité des droits politiques et surveillent de plus en plus le fonctionnement du système politique afin de s'assurer que l'égalité politique entre hommes et femmes est réellement atteinte et protégée. Des militantes ont fait des recherches et décrit les expériences de plusieurs systèmes politiques, évaluant les pour et les contre de chacun afin d'impulser des réformes et des politiques, y compris les quotas de genre qui fonctionneraient le mieux dans leurs contextes nationaux. Afin de promouvoir l'égalité des genres en politique, il est nécessaire d'avoir un militantisme informé et d'apprendre de l'expérience des autres. Etant donné la diversité des expériences des systèmes de quotas dans divers pays, nombre de débats très animés ont surgi à ce sujet entre les spécialistes féministes.

Dans cette publication, nous espérons présenter une vue d'ensemble de ces débats et fournir un examen de différentes études de cas afin d'informer et de soutenir les militantes et des responsables politiques qui travaillent actuellement à la promotion de l'égalité politique des femmes. Mais tout d'abord, il apparaît important d'exposer pourquoi et comment les femmes ont été exclues des structures politiques et comment, souvent par la mythologie, leur exclusion avant et après avoir obtenu le droit de vote a été justifiée.

Le long combat contre l'exclusion politique des femmes

Les combats pour que les femmes puissent prendre part à la vie politique commencèrent avec la demande du droit de vote, le suffrage ayant été originellement conçu comme un droit exclusivement

masculin. Justifié par diverses suppositions sur l'infériorité intellectuelle, psychologique et physique des femmes, le domaine politique soutenait qu'il n'y avait pas de place pour ce sexe faible (Pateman 1988; Scott 1996a). Ainsi, tout au long des changements politiques, philosophiques et sociaux majeurs de l'histoire de l'humanité visant l'avancée des droits humains, les femmes n'étaient pas considérées entièrement comme humaines. Elles étaient au contraire vues comme des citoyens de seconde classe nécessitant la protection et l'orientation des hommes. De plus, les croyances idéologiques et culturelles reléguant les femmes à la seule sphère privée étaient établis dans la pensée et la pratique politique.

Un exemple parlant de la marginalisation des femmes s'illustre très bien dans l'après Révolution Française de 1789 qui améliorer considérablement les droits humains à travers la promotion des idéaux de liberté, d'égalité et de fraternité. Cependant, aucun de ces acquis en s'étendirent au sexe féminin. Les femmes, qui avaient largement participé à la révolution, protestèrent et exigèrent les mêmes droits citoyens que ceux accordés aux hommes, y compris le droit à de participer à la vie politique et la reconnaissance de l'égalité entre les hommes et les femmes. Elles formèrent des groupes politiques, rédigèrent des pétitions et firent pression sur les intellectuels (Mousset 2007; Scott 1996b). En 1791, Olympe de Gouges, une révolutionnaire radicale qui se battit auprès de ses compatriotes masculins exposa ces exigences dans une déclaration intitulée la *Déclaration des Droits de la Femme et de la Citoyenne*, appelant à l'égalité des droits civils et politiques. Cette exclusion des femmes n'était pas une simple négligence des Lumières, mais plutôt une tentative énergique de déshumaniser les femmes, comme le prouve le sort réservé à Olympe de Gouges. Ses efforts pour obtenir les droits civils pour les femmes, dont notamment le droit à la participation politique, eut comme conséquence son exécution par guillotine en 1793 pour hystérie et pour avoir voulu être un 'homme d'Etat' (Tomasevski 1993;Bauer 1996). Son exécution ne fit cependant ni taire les voix des femmes ni n'étouffa leurs actions ; après plus de cent ans passés à demander des réformes juridiques pour l'égalité des droits, les droits politiques des femmes furent peu à peu reconnus. La déclaration d'Olympe de Gouges ne servit pas seulement de témoignage à la longue et difficile lutte des femmes, il servit aussi de modèle pour d'autres chartes des droits des femmes deux cents ans plus tard ; une grande partie de son esprit est reflété dans la Convention sur l'Elimination de toutes Formes de Discrimination envers les Femmes des Nations Unies de 1979[4].

L'histoire de la lutte des femmes contre leur exclusion de la sphère politique mérite notre attention et notre analyse. En effet, nombre d'excuses et de pratiques marginalisant les femmes il y a plus d'un siècle perdurent encore aujourd'hui. L'exclusion politique des femmes n'a pas été accidentelle ou involontaire ou dû à un manque d'intérêt de la part des femmes elles-mêmes et ce n'est toujours pas le cas de nos jours. Cette exclusion a été délibérément manigancée par les leaders politiques mâles à 'l'aube de la démocratie' via la signature des déclarations révolutionnaires d'Amérique et de France de respectivement 1776 et 1787. D'un point de vue historique, ces déclarations, qui proclament l'égalité des êtres humains et des citoyens, marquent la naissance des premières démocraties en dépit du fait qu'elle n'accordent pas de voix à plus de la moitié de la population, à savoir les femmes et les minorités ethniques[5]. Leur supposition sous-jacente était que les tâches principales des

[4] La déclaration d'Olympe de Gouges n'est pas la plus ancienne, la première ou la seule déclaration féministe de son temps. Mais sa nature complète et détaillée et la manière dont l'exclusion des femmes était contestée, elle est aujourd'hui devenue le symbole de la résistance féminine à la domination masculine.

[5] Afin de mieux illustrer ce propos, nous pouvons préciser que l'Encyclopédie de Sociologie Blackwell publié en 2007, note sous la catégorie 'démocratie' : « Les Etats-Unis furent la première démocratie, établie en 1776. Elle fut suivie, dans l'ordre, par la Norvège (1815), la France (1815), la Belgique (1831), le Royaume-Uni (1832), l'Allemagne (1848), la Suisse (1848), les Pays-Bas (1849), le Danemark (1831), l'Italie (1861), la Suède (1866) et le Japon (1889)… » (Sanderson 2007). La liste des pays cités sont considérés comme des Etats démocratiques à ces dates malgré le fait qu'ils n'accordaient pas la citoyenneté ou le droit de vote aux femmes (et dans certains cas aux minorités). Cela va donc bien évidemment à l'encontre de la définition même de démocratie, un système basé sur la participation *publique*.

femmes se situaient dans la sphère privée et que la participation aux sphères publiques et politiques allaient au-delà des capacités biologiques et de la destinée des femmes – tropes qui continuent de prédominer même dans certaines démocraties modernes. Bien que de telles suppositions ne soient pas ouvertement mentionnées dans les politiques officielles de ces Etats[6], ils sont néanmoins un aspect bien enraciné dans beaucoup de croyances et de pratiques culturelles et facile à intégrer dans la structure de politiques gouvernementales et la manière dont les activités économiques et productrices des femmes sont vues (Waring 1999; Nash 1995).

Pour justifier une telle discrimination, les élites politiques se sont référées à une série de suppositions allant de la déficience intellectuelle des femmes à l'idéologie patriarcale dans laquelle les hommes sont considérés car les chefs 'naturels' du foyer et de la communauté dans son ensemble. Ainsi, une revendication commune faite aux temps des révolutions (et qui continuent encore à être faite aujourd'hui par les hommes de certains pays) est que les intérêts des femmes devraient être protégés par leurs maris et leurs pères. D'un autre côté, certains philosophes des Lumières expliquaient l'exclusion des femmes en développant une théorie arguant que les femmes manquaient de l'imagination et de l'intelligence politique nécessaire pour prendre part à la vie politique (Scott 1996b)[7]. Même si pour certains théoriciens politiques les femmes avaient un rôle vital à jouer dans la société, ce n'était pas en tant que citoyennes ou actrices politiques, mais bien comme les défenseures des fondations privées du monde politique des hommes.

Les discours intellectuels politiques et scientifiques rédigées par des féministes et des militantes des droits des femmes, alliés au vieux militantisme politique des femmes a depuis longtemps mis en évidence l'erreur de raisonnement qu'est de croire en l'inférieure capacité intellectuelle des femmes et son inadéquation pour la politique et la vie publique. Un des premiers mouvements transnationaux, formalisé durant le premier congrès transnational sur les droits des femmes tenu à Paris en 1878, créa un réseau de suffragettes se soutenant mutuellement dans leurs efforts et leurs activités politiques (Rupp 1997)[8]. Durant de nombreuses décennies, des femmes en provenance de différents pays commencèrent à gagner le droit de vote (voir Annexe A). Elles avaient espéré que leurs droits politiques s'étendrait progressivement à un nombre suffisant important de femmes au sein des politiques électorales pour reformuler et redessiner les institutions qui avaient évolué de façon uniquement masculine. Cependant, le but d'atteindre une représentation égalitaire des hommes et des femmes s'est matérialisé dans la majorité des institutions politiques durant le 21^{e} siècle, illustrant un léger progrès depuis le 19^{e} siècle.

Par conséquent, le manque de femmes au sein des structures politiques des sociétés démocratiques modernes a été un obstacle majeur à la disparition d'autres formes de discrimination à la fois sociale et juridique à l'encontre des femmes nuisant à d'autres composantes des droits des femmes comme la santé, l'éducation, l'emploi et bien d'autres encore, leurs intérêts ayant souvent été ignorés lors de ces débats. Après tout, la politique est bien une question de distribution des ressources nationales. En réponse au manque de représentation féminine et à la négligence des enjeux concernant les femmes, les féministes commencèrent à politiser intentionnellement certains enjeux féminins, en

---

[6] Reléguer les femmes à la sphère privée, dans laquelle leurs rôles de mères et d'épouses sont prioritaires sur les autres tâches, a fait et fait encore partie de la législation étatique et des constitutions de certains Etats.

[7] Scott (1996), parmi d'autres, examine comment Rousseau justifiait l'exclusion des femmes de la vie politique.

[8] Les débats sur la manière d'obtenir l'égalité politique et les droits des femmes, comment adopter des stratégies appropriées pour améliorer leurs droits politiques ainsi que d'apporter une solidarité transnationale et un soutien par l'échange d'expériences des mouvements féminins à travers divers pays entraîna la création de ce premier congrès transnational des femmes, tenu en 1878 à Paris (Rupp 1997, p14).

débutant par la sphère privée et familiale. L'idée que 'le personnel est politique[9]' était une approche de cette singulière démarcation, puisqu'elle introduisait l'idée de la centralité de la personne et de la vie privée aux organes politiques et à une société prospère (Phillips 1998a)[10]. En somme, malgré la sécurisation de leurs droits politiques au début du vingtième siècle, du moins en Europe et en Amérique du Nord, les femmes, au milieu des années 1970, étaient encore loin de l'objectif d'un équilibre des genres ou d'une représentation 50-50 des deux sexes dans les fonctions électives. Cette sous-représentation incita de façon générale de nombreuses militantes et expertes à réexaminer les causes de la faible représentation féminine en politique (voir tableau 1.1). Comme ce tableau l'indique, bien que les femmes représentent la moitié de la population mondiale, elles ne sont en moyenne représentées qu'à hauteur de 19% dans les parlements du monde entier.

Qu'est-ce qui tient les femmes à l'écart de la politique ?

Une hypothèse couramment admise par les partisanes des mouvements des suffragettes et par des commentateurs sociaux intéressés par l'égalité féminine était de penser que le droit des femmes à prendre part à la vie politique mènerait automatiquement à une représentation croissante dans les sociétés développées et modernes. Une telle supposition, surtout pour les pays en voie de développement, était ancré dans la croyance que la modernisation et la démocratisation étaient des prérequis à la réussite de l'équilibre des sexes en politique. Toutefois, les témoignages issus des démocraties les plus solides et les plus anciennes et les nations industrialisées comme les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni, ne soutiennent pas cette hypothèse étant donné que les niveaux de représentation politique féminine restent bas malgré le fait que dans ces sociétés, les femmes ont obtenu des droits politiques officiels au début du vingtième siècle[11].

Tableau 1.1 Les femmes au sein des parlements nationaux, différences régionales de Novembre 2010

[9] « Le personnel est politique » est une phrase phare inventée par la féministe Carol Hanisch (1969) dans son essai du même titre, faisant référence à la théorie que les problèmes personnels méritent une attention politique.

[10] De tels efforts ont nécessité de faire pression sur les gouvernements à propos des structures d'accueil pour les enfants sur le lieu de travail, des soins médicaux, des systèmes de maternité, et d'autres domaines auparavant tenus hors des préoccupations gouvernementales. Il a été prouvé avec succès par exemple que l'assistance sociale des enfants pour les mères travaillant était un enjeu politique puisque le système de soutien de l'Etat entraîne des économies plus prospères. De même, les féministes de nombreuses nations ont réussi à politiser la violence domestique, jugée auparavant comme un problème privé relevant du personnel/ de la famille/ du domestique.

[11] Comme le déclare Pamela Paxton, la plupart des définitions de la démocratie telles que présenté par les scientifiques politiques de renom comme Larry Diamond, Samuel Huntington et Seymour Martin Lipset, considèrent le suffrage universel masculin comme l'amorce d'un état démocratique, sans regard pour l'exclusion délibérée des femmes bien que tous les auteurs reconnaissent l'aspect fondamental du contrôle populaire dans une démocratie. Paxton conclut que la représentation erronée des démocraties déforment les vagues démocratiques venues d'Europe, les dates de transition de plusieurs Etats et les causes actuelles de la démocratisation (2000, p 92).

Région	Chambre unique ou Chambre basse	Chambre Haute ou Sénat	Les deux Chambres combinées
Pays nordiques	41,6%	…	…
Amériques	23,1%	23,7%	23,2%
Europe – pays membres de l'OSCE à l'exception des pays nordiques	20,1%	19,5%	19,9%
Afrique subsaharienne	19,0%	20,9%	19,2%
Asie	18,7%	17,0%	18,5%
Pacifique	12,6%	15,4%	12,6%
Etats arabes	12,4%	8,4%	11,6%
Moyenne mondiale	**19,4%**	**18,2%**	**19,2%**

Source: adapté de l'Union Interparlementaire en date du 3à novembre 2010 http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm
*la moyenne mondiale est calculée de la même manière que l'organisation internationale de l'Union interparlementaire
Notes : régions sont classées par ordre décroissant du pourcentage de femmes dans les Chambre Basse ou Chambre Unique. L'accent est mis sur les Chambre Basse ou Chambre Unique, les membres étant souvent démocratiquement élus alors que dans les Chambre Haute, membres sont souvent désignés.

Une autre supposition partagée concernant les faibles niveaux de représentation politique des femmes a été l'accès limité des femmes au matériel et au capital social, comprenant les moindres taux des femmes sur le marché du travail, dans l'éducation et dans l'accès à d'importants réseaux sociaux. Mais les résultats de récentes études rejettent cette simple équation, suggérant que d'autres dynamiques sont à l'œuvre. En effet, on remarque que des pays ayant un pourcentage élevé de femmes inscrites dans l'éducation secondaire et tertiaire comme l'Iran ou la République de Corée, ont des taux extrêmement faibles de femmes dans leurs parlements (moins de 10%) quand d'autres Etats avec de faibles niveaux de femmes lettrées comme le Pakistan ou le Népal ont des taux élevés de députées (au-dessus de 20%). De la même manière, le niveau d'activité économique des femmes n'est pas corrélé avec le pourcentage de femmes dans les parlements nationaux. Alors que l'activité économique des femmes au Cambodge et en Gambie se situe selon les estimations du PNUD entre 70% et 80%, le pourcentage de femmes parlementaires est inférieur à 10%. Ces études montrent bien la complexité des facteurs atténuant la participation politique des femmes (UNRISD 2005).
Un autre élément allant dans ce même sens est le fait que certains blocs communistes et pays non industrialisés ont eu quelques-uns des pourcentages les plus élevés de femmes parlementaires et que l'Inde, pays connu pour sa discrimination envers les filles a été dirigé par une femme Premier Ministre élue dès 1966. Ces faits compliquent donc l'équation suggérant que « démocratie + développement » conduira à l'égalité des genres. Plus récemment, en 2003, le Rwanda a stupéfié le monde en surpassant le pourcentage de femmes parlementaires des pays nordiques, jusqu'alors les plus élevés du monde, en élisant 48.8% de femmes députées. Il s'avère donc que le niveau de représentation politique des femmes n'est pas nécessairement lié à au niveau de démocratie officielle ou aux progrès économiques d'un pays.

Ces observations ont entraîné de considérables nouvelles recherches et débats tentant de mettre au point les différents facteurs freinant ou promouvant l'accès des femmes au pouvoir de décision politique au sein des sociétés démocratiques (Phillips 1993; Phillips 1991; Paxton, Kunovich, and Hughes 2007; Howell 2006; Lovenduski 2005; Sapiro 1998; Rule 1994; Zimmerman 1994; Varma 1997). Sur la base d'un examen détaillé de ces études, nous avons identifié trois larges zones de chevauchements conduisant à l'exclusion des femmes du monde politique. Celles-ci sont : l'idéologie de genre de l'Etat, les barrières culturelles et sociales et les barrières institutionnelles et

structurelles. Bien qu'une telle catégorisation puisse apparaître réductrice étant donné la multiplicité de raisons et de contextes causant la sous-représentation des femmes en politique, elle nous aidera néanmoins à exposer les stratégies adoptées par les femmes face à ces obstacles.

L'idéologie de genre de l'Etat : jusqu'à récemment, l'existence d'une structure démocratique (définie comme un système tenant des élections équitables et ouvertes) était vu comme l'élément le plus important pour faire entrer les femmes au sein des structures politiques ; l'idéologie de genre de l'Etat et la volonté politique d'insertion des femmes n'a reçu que peu d'attention (Paxton 2007, p.135). Toutefois, l'idéologie de genre de l'Etat, généralement reflété dans la constitution d'une société et dans le cadre juridique établi, peut approuver, tolérer ou même s'opposer à la présence des femmes dans la vie politique et publique ayant de lourdes répercussion sur l'étendue de l'accès des femmes aux organes politiques et plus largement à la vie publique. Comme discuté plus haut, les très célèbres révolutions américaines et françaises refusèrent la citoyenneté féminine et les exclurent de la politique. A l'inverse, les idéologies révolutionnaires des pays communistes de Chine et de Cuba estimaient la participation féminine en politique comme étant essentielle et promouvaient l'intégration de tous les citoyens. De plus, l'effondrement des Etats communistes et leur avancée vers une 'démocratisation' au début des années 1990 fit chuter le pourcentage de députées politiques. Le degré de représentation féminine est donc clairement plus lié l'idéologie étatique du genre qu'à un système politique prédominant. Bien que l'on puisse objecter que dans des systèmes non-démocratiques, les députés sont dans l'impossibilité d'influencer les décisions politiques, il s'avère que ceci n'est pas toujours vrai. En effet, des témoignages semblent indiquer qu'à l'intérieur de ces systèmes, diverses lois en faveur des femmes, plus particulièrement en droit de la famille ont souvent subi de plus grande réforme, en donnant aux femmes plus de droits que dans les anciens systèmes, même s'ils échouent dans l'atteinte d'une égalité complète[1].

Qui plus est, on peut défendre l'idée que la politique de la présence est importante. Sans tenir compte du système politique, c'est la présence d'un nombre significatif de femmes dans l'arène politique menant à une normalisation des femmes comme faisant partie du paysage politique, qui aida à briser les tabous à propos des femmes au pouvoir et améliore ainsi leur statut (Philipps 1995).

Les barrières culturelles et sociales : un second ensemble d'obstacles à la participation politique des femmes sont les barrières culturelles et sociales comprenant l'idéologie religieuse[2]. Ces obstacles découragent les femmes d'entrer en politique de multiples manières, principalement la socialisation et les attitudes culturelles et religieuses qui considèrent la politique comme un domaine exclusivement masculin[3]. De ce point de vue, il est important de garder en tête l'importance de l'opinion publique durant des élections et la manière dont est celle-ci perçoit la place des femmes dans la société peut être décisive. De même, les croyances religieuses prédominantes influencent également la présence féminine dans la vie publique. Ainsi, s'il est communément admis que les opinions des femmes ne doivent pas être entendues par des hommes n'ayant aucun lien de parenté avec elles, ou encore que les femmes ont besoin de la permission de leurs maris pour quitter leurs

[1] Aussi, tout de suite après la révolution chinoise, on octroya aux femmes le droit de divorcer, ce dont elles furent nombreuses à profiter, la plupart ayant été mariées enfants sans leur consentement. Et bien qu'elles n'aient pas le même accès à des postes à responsabilités que les hommes, elles eurent dans l'ensemble un accès plus facile à l'éducation, au marché du travail et à des revenus indépendants que dans nombre d'autres pays.

[2] La culture est ici comprise comme les réseaux des croyances et attitudes dominantes d'une société à un moment donné. Divers spécialistes étudiant les rôles publics des femmes expliquent que la culture importe grandement dans la détermination de la position des femmes dans la vie publique (Inglehart 2003).

[3] La seule voie pour se porter candidat dans beaucoup de pays se fait très souvent à travers les professions juridiques, secteur dans lequel les femmes se heurtent très souvent au fameux plafond de verre et ne peuvent accéder aux positions de pouvoir et à responsabilités.

foyers, l'entrée des femmes en politique sera gravement entravée et les hommes continueront de dominer la vie politique. Et quand les normes sociétales suggèrent que le rôle des femmes doit se limiter à leurs rôles de mères et d'épouses, alors les femmes actives dans la vie publique peuvent être vues comme des rebelles faisant du mal à leurs familles et ébranlant la structure sociale pour réaliser leurs propres ambitions. De la même manière, si les femmes sont considérées comme apolitiques, irrationnelles, émotionnelles, inférieures ou encore incapables d'agir indépendamment des hommes, elles ne pourront être prises au sérieux en tant que candidates au pouvoir politique (Paxton 2000). Un Etat réceptif à l'idéologie des genres, un mouvement des femmes actif et des modèles hautement visibles et influents sont parmi les moyens les plus importants pour contrer ces obstacles. Ainsi que le montre partout l'expérience des femmes, la provocation de telles conditions requiert un effort continu, infatigable et vigilant de la part des militantes et de ceux engagés en faveur d'une justice sociale pour tous. De tels efforts sont d'autant plus cruciaux et exigent un engagement et une analyse stratégique d'autant plus élevés dans des Etats comme l'Iran et l'Arabie Saoudite que ces gouvernements s'opposent catégoriquement à la présence des femmes dans la vie publique.

Cependant, malgré les nombreux obstacles culturels, religieux et sociaux auxquels les femmes doivent faire face dans leurs tentatives d'accès à une fonction politique, il est important d'être vigilant quant aux explications simplistes qui considèrent la culture/religion comme l'élément clé de l'exclusion des femmes de la vie publique. Il est important de garder en tête que les religions sont comprises et pratiquées de façon très différente selon les communautés qui y adhèrent. Gardons également en tête que *les cultures ne sont pas statiques*. De multiples forces sociales les contestent et elles sont en perpétuelle évolution. Après tout, historiquement, la démocratie n'était pas inhérente aux cultures ou religions européennes, et elle est simplement le résultat de l'organisation et de l'agitation d'une société civile. Une approche essentialiste et réductionniste de la culture, en particulier quand les spécialistes étudient les sociétés non occidentales, ne tient pas compte de la complexité considérable des changements politiques et sociaux qui façonnent le monde et la vie des femmes. Quelques spécialistes travaillant sur les sociétés musulmanes se concentrent ainsi uniquement sur un petit nombre de variables sans tenir compte des différences importantes existantes entre les cultures musulmanes (allant de l'Indonésie à l'Arabie Saoudite en passant par l'Iran et la Turquie), et concluant que les nations musulmanes ont l'attitude la plus conservatrice envers les femmes en tant que leaders politiques (Fish 2002; Inglehart, Norris, and Welzel 2003; Inglehart 2003). Cette approche ne peut pas justifier le fait (entre autres) que de nombreux musulmans aient élu de façon populaire des femmes à la tête de leurs Etats. En effet, quatre pays à majorité musulmane sur cinq, à savoir l'Indonésie, le Pakistan, le Bangladesh et la Turquie, ont élu des femmes pour dirigeantes. Une approche culturellement réductionniste ne peut pas non plus expliquer pourquoi nombre de ces sociétés ont adopté les aspects du républicanisme mais ont dans certains cas résisté à prendre le problème de l'égalité des genres à bras-le-corps. Des analyses simplistes dévient de façon problématique les chercheurs de la tentative de compréhension de l'écheveau complexe des facteurs impliqués.

Les cultures imputant une rigide division sexuelle du travail, tout particulièrement en lien avec les corvées domestiques et l'éducation des enfants, désavantagent également fortement les femmes en vue du temps que nécessite la participation politique. Dans presque tous les contextes à travers le monde, les femmes accomplissent encore la majorité des tâches domestiques et d'éducation, du fait de l'historique et interculturelle division sexuelle du travail (Paxton, Kunovich, and Hughes 2007; Folbre 2001; Martínez Franzoni 2010; Benería et Roldán 1987). L'enquête menée par Randall en 1882 sur les politiciennes de New York concluait que l'obstacle le plus sérieux pour ces femmes était la responsabilité des enfants encore à la maison. L'enquête notait également que les femmes ne trouvaient la politique ni ennuyeuse ni corrompue. La maternité en tant que contrainte situationnelle a également été reprise dans une étude des femmes britanniques membres du parlement (MPs) ; sur les vingt-sept femmes élues en 1974, seules deux avaient des enfants de moins de 10 ans (Randall

1982, p. 85-87). Il est possible qu'avec le temps, les femmes étant devenues catégoriques à propos de leur participation à la politique, les pères s'investiront plus dans l'éducation des enfants et les tâches ménagères et les Etats fourniront plus de services pour soutenir les familles.

Les barrières institutionnelles ou structurelles : Le troisième ensemble d'obstacles que nous abordons ici et très certainement le plus éloquent de tous, est identifié comme des barrières institutionnelles ou structurelles. Ces contraintes incluent les systèmes politiques, les règlements électoraux, les structures des partis politiques, les cultures institutionnelles telles que les campagnes de financement qui ont tendance à discriminer les femmes. Nombre de spécialistes remarquent par exemple que les mécanismes à l'intérieur de la structure des partis politiques font en sorte de limiter l'arrivée de candidates qualifiées et expérimentées à des postes à responsabilités (Paxton 2007; Kittilson 2006; Phillips 1998b). La prise de conscience grandissante que les partis politiques ont souvent cherché à affaiblir les efforts visant à rendre la politique plus inclusive a grandement influencé les stratégies que les mouvements féminins ont développées pour promouvoir la représentation politiques des femmes, comme vont le montrer certaines études de cas de ce travail. Ce domaine a été le centre de la recherche et de l'activisme pour les droits des femmes ces dernières décennies ; les partisanes des quotas de genre ont ainsi consacré leur énergie à l'ouverture de l'espace politique aux femmes.

Il a fallu plus d'un demi-siècle d'observation et de recherche, et souvent une grande frustration, pour que les partisanes des droits politiques des femmes reconnaissent qu'une fois un droit assuré, sa mise en application doit être rigoureusement suivie et des réformes juridiques et des améliorations doivent s'ensuivre afin d'assurer l'opérationnalité des acquis. Acquérir des droits est dans un sens un moyen au service d'une fin ; supprimer des obstacles structurels bien ancrés et réussir une vraie réforme du système politique exigent un recadrage critique et une importante organisation au sein des mouvements des droits des femmes. En effet, les études montrent qu'une réforme institutionnelle mène souvent à la dissolution ou à la modification des barrières culturelles et sociales, alors que l'inverse n'est pas nécessairement vrai (Rule 1994).

Depuis des décennies, des stratégies de mieux en mieux peaufinées ont été ébauchées pour favoriser la participation des femmes à la politique et leur collaboration au sein des organes de décision. Des stratégies contextuelles saisissant les barrières liées à un environnement socio-politique donné sont cruciales pour mettre au point des campagnes efficaces visant à mettre fin à l'exclusion des femmes des structures de décision politique. Dans ce travail, bien que nous ayons fait référence à trois grandes zones interconnectées qui empêchent l'accès des femmes à la vie politique officielle – l'idéologie de genre de l'Etat, les barrières culturelles et sociales et les obstacles institutionnels et structurels – nous nous concentrerons surtout sur ce dernier ensemble d'obstacles, puisque c'est là que le dialogue sur les quotas de genre y est le plus pertinent. Les obstacles institutionnels et structurels sont plus facilement abordés, en grande partie à travers la législation et les politiques, et peuvent finalement aidés à désarmer ou à dissoudre d'autres obstacles comme les biais socio-culturels et l'idéologie d'Etat. De plus, les obstacles religieux et culturels spécifiques au contexte ne sont pas nécessairement compatibles avec des stratégies facilement adoptées dans de multiples contextes. Comme les militants et les personnes concernées par l'égalité politique, nous devons examiner de façon critique les leçons dans la gamme la plus large possible concernant la lutte contre l'exclusion politique des femmes, et être soucieux des caractéristiques clé des succès et des échecs afin d'avancer vers l'égalité des genres en politique et dans d'autres domaines. C'est à cet effort que se dédie ce travail, avec l'espoir qu'il soutiendra la bataille organisée contre la discrimination des femmes se battant pour que leurs voix et celles de leurs filles soient entendues.

Organisation du livre

Alors que la participation politique englobe de nombreuses activités qui influencent directement ou indirectement la politique, nous nous concentrerons dans ce livre exclusivement sur trois aspects de la participation politique – le vote, les candidats au mandat politique et les titulaires de mandat politique – avec un accent mis sur la représentation des femmes dans les parlements nationaux ; Tout d'abord, nous traiterons de la participation des femmes dans la vie politique officielle, tout en dont notamment les nombreuses initiatives populaires d'organisation et de campagne[1]. De la sorte, les nations n'organisant pas régulièrement des élections ne seront pas prises en compte dans ce travail, même s'il est important de reconnaître que l'enjeu pour les femmes est encore plus grand dans ces sociétés, à travers des mouvements organisés et des activités dissidentes individuelles soutenant la démocratisation et les réformes.

Comme précisé plus haut, les barrières institutionnelles et structurelles sont les plus grands obstacles de l'accès des femmes à un engagement politique officiel et en même temps se prêtent plus facilement à la réforme. Les organisations de femmes se sont ainsi souvent concentrées sur ces barrières, surtout en ce qui concerne la réforme des lois électorales, les structures des partis politiques et les pratiques. Le chapitre deux expose d'ailleurs quelques-uns de ces débats et des stratégies des mouvements féminins dans différents systèmes électoraux de différentes démocraties, et leur impact sur la représentation politique des femmes.

Dans ce travail, nous avons défini la démocratie comme une forme inclusive de participation politique à travers la tenue d'élections régulières et transparentes duquel aucun groupe (adulte) important n'est exclu (Paxton 2000, p. 93). Le chapitre deux définit et examine les différences entre les trois grands types de systèmes électoraux : la représentation proportionnelle (RP), la représentation majoritaire ou à majorité relative, et la représentation mixte. Non seulement chacun de ces systèmes électoraux sera définit en détail dans le chapitre suivant, mais en plus, chaque système avec ses variantes sera expliqué plus avant dans les chapitres des études de cas. La recherche académique concernant l'accès des femmes à la politique s'est de plus en plus concentrée sur le type de système électoral en place, puisque celui-ci détermine comment les votes des citoyens sont représentés par siège au parlement. Les données mondiales suggèrent fortement que certains systèmes électoraux sont plus attentifs aux femmes que d'autres, en fonction du climat concurrentiel qu'ils engendrent entre les partis politiques et entre les candidats (Larserud and Taphorn 2007a; International IDEA et Stockholm University 2010). Dans l'ensemble, la grande majorité de la recherche indique qu'il est plus probable que les systèmes de représentation proportionnelle soutiennent l'accès des femmes à l'arène politique officielle ; toutefois, même les systèmes électoraux les plus favorables aux femmes n'ont pas réussi à atteindre l'équilibre des genres au niveau parlementaire. Il n'y a en fait que le Rwanda qui ait réussi à l'atteindre au sein de son parlement national en 2003. Historiquement, la domination masculine générale dans la sphère politique a donné naissance à des barrières institutionnelles défavorables aux femmes.

Le chapitre trois introduit notre sujet principal : les quotas de genre, une mesure préconisée par de nombreuses chercheuses féministes comme une stratégie pour se préoccuper de la sous-représentation des femmes. Les quotas de genre sont des mesures qui permettent d'établir un pourcentage minimal de sièges ou de candidats de chaque sexe afin d'accroître la représentation des

[1] Les cas de participation à la politique informelle comprennent par exemple l'engagement dans des activités de la société civile à l'échelle locale ou nationale, l'organisation de campagnes pour faire pression sur le gouvernement à propos d'enjeux sociaux et la participation à des activités de sensibilisation. La participation à des rassemblements, la création d'ONG ou d'associations pour travailler vers un objectif commun ou la promotion des structures éducatives influencent toutes les politiques tout comme elles impactent sur la structure sociale et la vie humaine.

femmes dans les législatures nationales. Le succès d'un système de quotas s'évalue en fonction de l'élection populaire de députées dans les assemblées nationales et le renforcement de pouvoir politique des femmes pour de futures élections. Nous limiterons donc notre champ d'analyse à un échelon national du fait des données statistiques disponibles sur les pourcentages de participation féminine à la vie politique au niveau national et à leur présence dans les législatures nationales. A part le manque de données à des échelons locaux et provinciaux, beaucoup de pays n'ont pas encore établi de processus électoraux pour les organes locaux et provinciaux.

Le chapitre trois présente également l'histoire des quotas politiques, décrit les réactions et points de vue internationaux sur ces ceux-ci ces dernières années, et fournit une vue d'ensemble des débats autour des quotas de genre vus comme stratégie pour lutter contre la sous-représentation des femmes. Différents types de quotas de genre, à savoir les quotas volontaires au niveau des partis, au niveau législatif et les quotas sous forme de sièges réservés, sont expliqués et analysés selon leurs avantages et défaillances – plus particulièrement sur la façon dont ils s'ancrent dans le système électoral donné, comment la règle des quotas est appliquée et quelles sanctions sont prévues en cas de non-respect des règles. Nous examinons aussi qui ont été les instigateurs de l'adoption de quotas et quelles étaient leurs intentions, afin d'essayer et d'établir ce qui a fait que leur mise en place ait été un succès et l'impact réel qu'ils ont eu sur la représentation féminine.

Les chapitres quatre, cinq et six présentent respectivement des études de cas de pays illustrant l'un des trois types de quotas de genre. Afin de mieux illustrer la complexité des quotas et leurs mécanismes de mise en œuvre, nous introduisons à la fois des cas réussis (où les mesures de quotas de genre permirent d'avoir un plus grand nombre de femmes parlementaires) et des cas infructueux (où les quotas de genre n'ont pas engendré de hausse significative du nombre de députées). Notre recherche montre clairement que quel que soit le système de quotas, il faut aussi regarder la manière dont leur adoption et leur mise en application s'est déroulée, l'imposition par le haut des quotas pouvant manquer de sincérité à réellement s'occuper de la participation féminine comparé aux efforts par le bas des mouvements féminins. Chaque chapitre regarde les diverses caractéristiques qui ont contribué à la mise en œuvre réussie ou non des quotas de genre, afin que les militants et les chercheurs puissent mieux comprendre où et quand les systèmes de quotas peuvent être bénéfiques pour les femmes.

Le chapitre quatre présents les quotas volontaires au sein des partis, type de quotas le plus répandu dans le monde. Ces quotas sont des mesures volontaires adoptées par les partis politiques sans renfort législatif pour accroître les chances de nomination des femmes et donc leur élection à la députation. Ces types de quotas sont souvent appliqués sur les listes des partis, listes de candidats présentés à l'électorat en amont des élections et sur lesquelles un certain pourcentage d'entre eux sont des femmes. Ces quotas ciblent donc les candidats potentiels aux élections législatives plutôt que la composition finale du parlement. Ces types de quotas s'appliquent plus aux systèmes électoraux de représentation proportionnelle (RP), dans lesquels les partis sont les principaux concurrents. Les études de cas de ce chapitre s'intéressent à la Suède et à l'Angleterre. La Suède est l'exemple d'un succès des quotas volontaires au sein des partis qui s'alignent sur le système électoral étatique alors qu'en Angleterre le modèle de quota choisi par le Parti du Travail s'est heurté à l'opposition formelle des membres masculins du parti et s'est révélé incompatible avec le système électoral majoritaire en place.

Ce chapitre expose également le cas de la Finlande, pays qui a atteint des taux très élevés de représentation féminine sans n'avoir adopté aucun système de quotas de genre pour ses élections législatives. Nous concluons que cela est dû essentiellement aux efforts continus du mouvement des finlandaises sur tous les aspects de la société. De plus, les finlandaises gagnèrent le droit de vote au même moment que leurs contreparties masculines, à la différence des femmes dans d'autres vieilles démocraties, ce qui a sans aucun doute joué un rôle dans la trajectoire égalitaire de la société

finlandaise, permettant très tôt aux femmes de faire partie de la scène politique. Les femmes représentent actuellement 40% des députés et bien que cela soit en deçà des 50% de représentation féminine (aussi appelée la **représentation descriptive**), elles sont parvenues à **une représentation substantive**[1] des femmes dans laquelle les intérêts féminins sont bien reflétés dans les lois étatiques en faveur des femmes et le système d'assistance sociale maternelle (Celis et Childs 2008).

Le chapitre cinq étudie les quotas législatifs, qui se différencient des quotas volontaires des partis en ce qu'ils requièrent légalement que les partis politiques adoptent des quotas de genre pour leurs listes de candidats. Les quotas législatifs sont adoptés par les parlements nationaux soit à travers une réforme constitutionnelle soit à travers des changements dans les lois électorales requérant tous les partis à nominer une certaine proportion de candidates. Parce qu'ils ont une obligation légale, les quotas législatifs sont considérés comme étant plus puissants que les quotas volontaires. Toutefois, comme nous l'analysons dans ce chapitre, ils ne sont pas toujours plus efficaces dans la réalité puisqu'ils ne bénéficient pas toujours de l'engagement des leaders de partis politiques. De même, afin qu'ils ne soient pas sans effets, ces quotas doivent s'accompagner de sanctions effectives et de pénalités en cas de non-conformité. Les cas étudiés dans ce chapitre comprennent l'Argentine, la France et l'Indonésie. Alors que l'Argentine et la France ont toutes deux adopté des quotas législatifs à peu près au même moment, et quand chaque pays avait le même nombre de députées, aujourd'hui l'Argentine a plus de 38% de représentation féminine dans son parlement quand la France est à la traîne avec moins de 19% de femmes pour les chiffres de 2010.

L'Argentine doit son succès à un mouvement féminin durable qui réussit à politiser le sujet de la représentation politique des femmes et parvint à s'allier à d'autres forces politiques. Quand les quotas initialement adoptés s'avérèrent faibles à rehausser le nombre de femmes au parlement, les défenseurs argentins des quotas firent pression pour s'assurer que les partis nomment des femmes pour les sièges qu'ils prévoyaient de gagner et non pas n'importe quel siège national. Cette réforme permit une nomination des candidates non plus seulement symbolique là où le nombre actuel de députées n'a pas augmenté. D'autre part, les quotas en France et en Indonésie n'ont pas fonctionné pour de multiples raisons. En France, la prétendue loi sur la parité politisa l'enjeu de la représentation politique des femmes, mais ne convenait pas au système électoral majoritaire[2], et était faible dans ses formulations et sanctions en cas de non-conformité. Les grands partis politiques français n'ont pas été suffisamment contraints d'appliquer le mandat légal pour présenter de brillantes candidates. Les indonésiennes firent pression en faveur d'une loi similaire à celle des argentins selon laquelle les candidates devaient se présenter dans des circonscriptions susceptibles de gagner (pour des sièges gagnants) ; toutefois, les opposants politiques masculins réussirent à obtenir que la cour constitutionnelle déclare la loi inconstitutionnelle. Ce qui bien sûr affaiblit les quotas législatifs pour les femmes en Indonésie.

Le chapitre six expose les quotas sous forme de sièges réservés en s'appuyant sur les cas du Rwanda et du Bangladesh. Les sièges réservés font référence à un pourcentage de sièges parlementaires réservés pour les femmes. Ce type de quota s'applique seulement lors de la composition finale du parlement, et non pas au niveau des candidatures. Ces quotas sont légalement mandatés,

[1] Selon Pitkin (1972), la représentation substantive se réfère à « agir dans l'intérêt des représentés, d'une manière qui leur soit réceptive ». (p.209)

[2] La France a recours au système électoral à deux tours dans lequel les votants votent pour un seul candidat parmi plusieurs, et le candidat recevant une majorité absolue (ou 50%+1) de votes au premier tour des élections entre au parlement. Toutefois, si aucun des candidats ne reçoit plus de 50% de votes, un second tour a lieu entre les deux candidats sortants. Par conséquent, le système à deux tours utilisé en France permet de s'assurer que le candidat élu a le soutien de la majorité de l'électorat, d'où la référence à un système électoral majoritaire. Une variante rare de ce système est un vote pluriel, dans lequel plus de deux candidats concourent au second tour des élections et c'est le candidat recevant le plus de votes (la majorité simple opposée à la majorité absolue) qui est élu.

généralement dans la constitution nationale, mais se diffèrent des quotas législatifs en ce qu'ils sont censés garantir un niveau minimum de femmes au parlement après les élections, bien que dans quelques rares cas, les Etats échouent à remplir les sièges réservés pour les femmes. Les Etats peuvent adopter ces quotas de différentes manières. Le Rwanda, seul pays à jamais avoir atteint la parité dans son parlement national, le fit à travers l'adoption de quotas de sièges réservés pour les femmes.

Le chapitre six décrit brièvement le processus d'adoption des quotas au Rwanda et les principales caractéristiques qui contribuèrent à son succès. Il soutient que le mouvement des femmes rwandaises a joué un rôle central dans la reconnaissance de l'importance de la représentation politique des femmes par la constitution, appuyant l'idée qu'un conseil de femmes choisisse leurs députées pour ces sièges afin de s'assurer qu'elles soient redevables envers leurs électrices. A cet égard, le conseil de femmes élisant les femmes parlementaires est une structure institutionnelle censée s'assurer que les voix d'un groupe auparavant silencieux et marginalisé, autrement dit, ici les femmes rwandaises soient prises en compte. De telles réformes institutionnelles et la mise en place de sièges réservés au Rwanda sont des mesures renforçant le pouvoir des femmes qui créent au bout du compte un Etat plus démocratique. Les sièges réservés au Rwanda ont été le résultat d'un activisme informé et alerte du mouvement féminin comme nous l'expliquerons dans ce chapitre conjointement aux dispositions constitutionnelles très soigneusement formulées.

A l'inverse, les sièges réservés au Bangladesh n'ont pas été couronnés de succès. Parmi les raisons principales, on peut noter que ce type de quotas ne cadrait pas bien avec le système électoral à scrutin majoritaire du pays. En effet, la concurrence exacerbée des partis décourageaient ces derniers à nommer des candidates femmes, ces candidatures étant considérées comme trop risquées malgré le système de sièges réservés alloués à chaque parti en proportion du nombre de voix remportées. Alors que 45 sièges parlementaires sur 345 sont réservés aux femmes, le quota mis en place était destiné à aller bien au-delà de ce minimum. Actuellement, seules 64 femmes travaillent au service du parlement bangladais. Malgré tout, le système de quotas bangladais est relativement récent puisqu'il a été promulgué de nouveau en 2004 après avoir expiré. Il existe un potentiel de croissance et de réforme, tout spécialement compte tenu du militantisme populaire de groupes de femmes bangladaises.

Par conséquent, c'est l'intention de ce livre que de fournir une analyse introductive sur la signification de la représentation politique des femmes, l'adoption des quotas de genre, et les expériences et les leçons apprises de la part des divers Etats ayant expérimenté de telles mesures. Notre objectif est que les militantes des droits des femmes et les participants politiques y trouvent toute l'information utile à leurs efforts consacrés à la sous-représentation politique des femmes, une réalité généralisée partout dans le monde et exigeant de plus en plus d'attention et d'action politique.

Chapitre 2. Les systèmes électoraux et leur impact sur la représentation des femmes.

Dans les démocraties officielles, les peuples élisent les représentants qui reflètent le mieux leurs idéaux et prétendent défendre leurs intérêts. Le système électoral d'un Etat détermine la fréquence de la tenue d'élections, qui peut voter, qui peut se porter candidat, ainsi que la structure du scrutin et la façon dont les votes se transforment en sièges gagnés par les candidats ou les partis politiques. En un mot, les systèmes électoraux sont les moyens par lesquels l'idée d'un système démocratique est rendue opérationnelle. La recherche transnationale a identifié les systèmes électoraux comme ayant la plus grande influence sur le recrutement de candidates à la législature (Paxton, Kunovich, et Hughes 2007, p. 269). Comprendre le fonctionnement d'un système électoral donné est donc de la plus haute importance pour ceux et celles voulant apporter la parité au sein du système politique.

Le degré par lequel un système électoral est perçu comme représentant les opinions de l'électorat et traduisant les votes en politiques gouvernementales et une législation reflétant les vœux de la majorité influence grandement le degré de soutien politique du système démocratique lui-même. Si le public perçoit que les politiques, les programmes gouvernementaux et la législation ne correspondent pas à ses choix ayant suivi une élection, le taux de participation, le soutien au gouvernement et le respect pour des représentants et politiciens élus déclinent (O'Neal 1993). Ainsi, un système électoral transparent répondant aux attentes du public est essentiel pour le maintien de la démocratie et de la stabilité politique.

Différentes formes de systèmes électoraux permettent différents degrés de représentation directe ; certains permettent aux citoyens de faire plus entendre leurs voix que d'autres. La réforme d'un système politique donné est difficile, mais dans certains cas elle peut être l'instrument pour accroître une vraie représentation démocratique. En effet, le système électoral en place est le facteur le plus influent sur le développement/l'existence d'organisations politiques, le système de partis et la manière dont les citoyens peuvent s'engager dans des activités politiques. De fait, le type de système électoral adopté par un Etat a des répercussions sur un grand nombre d'éléments qui composent le caractère politique de cette société, y compris par exemple sur la façon dont les partis politiques fonctionnent et qui peut prétendre à être candidat ou encore si l'accent est plutôt mis sur des préoccupations régionales ou bien plus nationales.

A titre d'illustration, dans certains systèmes électoraux, la nation est traitée comme une entité unie et dont les députés ne représentent pas nécessairement une circonscription ou un district ; d'autres systèmes divisent le pays en districts politiques et les membres élus du parlement représentent alors les intérêts de leurs circonscriptions respectives dans un cadre national. Ces deux systèmes représentent des caractéristiques très différentes de démocratie et les stratégies de la société civile pour amener leurs préoccupations au parlement diffèrent complètent d'un système à un autre. De même, dans les pays fonctionnant avec un système électoral à scrutin majoritaire – là où la réussite d'une élection se base sur 50% +1 des votes – un système composé de deux partis a tendance à dominer la scène politique, laissant peu de chances aux plus petits partis ou aux candidats indépendants (ceux n'étant affilié à aucun parti) de remporter la compétition et de pénétrer la structure politique. Ceci est manifeste au Royaume-Uni, au Canada, aux Etats-Unis où les plus petits partis n'ont pas réussi à s'introduire dans le système politique, excepté au travers d'alliances passées avec les plus gros partis. Dans la pratique, ces systèmes limitent les options des électeurs dont les opinions ne s'alignent sur aucun des partis politiques dominants pour permettre d'influencer les processus de prise de décision. D'un autre côté, les systèmes de représentation proportionnelle – selon lesquels les partis gagnent des sièges parlementaires en proportion du pourcentage de votes reçus – tendent à encourager le multipartisme, par lequel des membres issus de multiples partis sont

communément élus au parlement. Toutefois, il est vrai que les représentants peuvent se sentir plus responsables envers leurs partis politiques respectifs qu'envers leurs électeurs. La majorité des pays européens et nordiques est multipartite et fonctionne avec le système de représentation proportionnelle, telles la Suède, l'Italie et l'Autriche.

La complexité des systèmes électoraux varie, et chaque système s'implique pour la représentation politique des femmes. Nous examinerons ici les trois systèmes démocratiques les plus répandus actuellement dans le monde et leur influence particulière sur la représentation des femmes. Bien que chaque type de système soit distinct d'un pays à un autre, une revue des caractéristiques générales de chaque système nous aidera à comprendre pourquoi et comment chacun de ces systèmes soutient ou entrave le degré de capacité des femmes à accéder à la structure politique officielle, et nous permettra de parcourir les expériences et les stratégies des militantes de différents pays œuvrant pour le changement. Ce chapitre expose également les débats autour des systèmes de quotas actuels dans le sens où ils se rapportent à des systèmes électoraux particuliers et permet ainsi de suggérer quelle est l'approche la plus adaptée.

Parallèlement au système électoral, d'autres éléments jouent un rôle dans les pratiques démocratiques d'un Etat. Les partis politiques, les principaux organes politiques dans la plupart des pays, font campagne pour gagner des votes sur la base de plateformes d'action, de propositions de politiques nationales et des candidats représentant au mieux la nation. A part le rôle joué par les partis politiques dans la concrétisation d'un système électoral, les trois autres facteurs clés modelant un système électoral sont : 1) l'ampleur des circonscriptions, ou comment les représentants de chaque circonscription sont élus ; 2) la formule d'allocation des sièges ; et 3) la structure du scrutin qui détermine ce qu'est le scrutin et la façon dont les électeurs votent pour un parti ou un candidat (Larserud et Taphorn 2007a, p. 5). Tous ces éléments ont des conséquences directes sur la mise en place réussie d'un système de quotas améliorant la représentation politique des femmes. Par exemple, la manière dont un scrutin est structuré est capitale, les candidats en tête de listes ayant de plus grandes chances d'être élu que ceux – comprenant souvent des femmes – classés plus bas dans la liste par le parti. Nous abordons plus bas chacun de ces éléments et leur impact sur l'élection de femmes, avant de reprendre notre discussion à propos des divers systèmes électoraux et de les analyser plus en détail concernant plus particulièrement la représentation politique des femmes.

Les partis politiques

Quelques vieux défenseurs de la démocratie envisageaient un parlement non partisan où l'élection reposerait entièrement et uniquement sur le mérite, et la législature une institution non partisane représentant les véritables besoins de la population plutôt que de représenter une institution organisée ou une plateforme idéologique. Cependant, hormis les premiers Congrès nord-américains sous l'égide du premier Président des Etats-Unis, George Washington (1789 à 1797), ce système n'a jamais été mis en application[3]. Dans le cas des Etats-Unis, les réseaux volontaires reliés par des idéaux ont rapidement évolués en partis politiques organisés. Dans la plupart des démocraties actuelles, les partis politiques sont les principaux protagonistes dans la galvanisation de la participation publique aux politiques électorales. En général, les partis politiques défendent et s'articulent autour d'une idéologie en particulier, de politiques et de plateformes d'action dans la course à la présidentielle en mettant en avant ce qu'ils considèrent comme les enjeux essentiels pour la nation. Les membres du parti travaillent dans l'optique d'engendrer le soutien de l'électorat et s'ils sont élus, ils travaillent à influer sur les lois et les politiques du pays.

[3] Ceci est vrai même pour les pays dans lesquels les partis politiques sont illégaux, puisque les politiciens créent souvent des factions politiques qui de facto agissent comme des partis politiques. Ces factions fonctionnent de la même manière que des partis, organisant et rassemblant l'électorat pour avoir un soutien politique ; ils n'ont néanmoins pas de programme de parti officiel et dans la grande majorité des cas, n'ont pas d'obligation de transparence et ne sont pas responsables devant la population (Moslem 2002).

Les partis politiques s'efforcent d'influencer *directement* les politiques en mettant en avant leurs sympathisants les plus influents et les membres occupant des postes politiques décisionnels, et *indirectement* en faisant appel au soutien du public tel qu'en s'engageant dans des activités de sensibilisation du public ou en faisant campagne sur des enjeux et des réformes variés. Pour réussir à acquérir un soutien public et atteindre et maintenir un pouvoir politique certain au sein du gouvernement, les partis doivent clarifier leurs mandats et leurs objectifs dans un programme de parti, et participer ensuite à des campagnes électorales, des programmes d'action éducative ou des mouvements de protestation. A cet égard, les partis politiques revêtent une grande importance au sein des régimes démocratiques étant donné qu'ils assurent une voie par laquelle les idées sont débattues dans la sphère publique puis amenées à l'échelon gouvernemental. Très souvent, en même temps que le nombre de partis politiques augmente, le système politique est vu comme plus démocratique dans ce sens qu'il permet à une plus grande diversité de positions politiques d'être représentée.

Toutefois, la recherche sur les partis institutionnalisés montre que les candidats désignés sont souvent des individus puissants et/ou appartenant à l'élite ; les nominations ne sont donc pas nécessairement fondées sur le mérite et/ou sur l'engagement électoral (Ballington 2004). Une des raisons de la sous-représentation politique des femmes dans les partis politiques, surtout à des postes élevés, est due à la discrimination de classe / de pouvoir existante ; ces usages gênent l'accès des femmes (et souvent des minorités) à des postes à responsabilités, l'ascension des élites masculines au pouvoir au sein des partis étant prioritaire (Kittilson 2006).

Ainsi, les partis politiques peuvent être à la fois des instruments de démocratisation politique à travers l'expression de différentes opinions, et peuvent en parallèle étouffer les voix de certains groupes, en particulier celui des femmes et des minorités, souvent considérés comme des choix potentiellement risqués à de plus hauts postes par les partis. Des individus mâles, de classe moyenne et généralement et possédant des relations sont les candidats considérés comme « sûrs » pour des postes à responsabilités. L'objectif principal du parti étant d'accéder au pouvoir et de gagner des sièges, les candidats potentiellement « à risques » sont souvent négligés sans tenir compte du mérite. Cette logique est une manière commode pour les leaders masculins de justifier leur position au pouvoir à travers l'exclusion des femmes. Néanmoins, l'histoire a montré que dans les faits, la population a couramment choisi d'élire des femmes et des individus issus de groupes minoritaires présentés comme candidats, tout comme l'illustrent les diverses femmes Présidentes et Premier Ministre qui sont arrivées au pouvoir malgré la réticence initiale du parti à les désigner.

L'exemple d'Eva Perón en Argentine, dont la popularité surprit le parti péroniste était égale sinon plus élevée à celle de son mari, le Président argentin Juan Perón. Au milieu des années 1900, à une époque où les femmes n'avaient même pas le droit de vote en Argentine, la Première Dame commença à se préoccuper de la population et plaida en faveur du suffrage féminin, qui fut obtenu en 1947. En 1951, durant les premières élections suivant l'acquisition du suffrage féminin, Juan Perón se présenta comme candidat à sa propre réélection et une foule de plus de 2 millions de personnes majoritairement composée de personnes de la classe ouvrière se rassemblèrent devant le bureau présidentiel en appelant Madame Perón à se présenter comme candidate à la Vice-Présidence en scandant « Evita Vice-Présidente ! » puis « Ahora, Evita, ahora ! » (« Maintenant, Evita, maintenant ! »). Comme le montre cet épisode, il peut donc très clairement y avoir un fossé considérable entre les pratiques des élites politiques et l'empressement de la population pour élire une femme politicienne. Mais de telles incongruités sont en train de changer progressivement dans le monde, puisqu'un nombre croissant de minorités parviennent à accéder à des positions politiques

clés de prise de décision grâce au militantisme politique, au lobbying et à la mise en œuvre de quotas[4].

Pour répéter, alors que les partis politiques peuvent éventuellement collaborer avec la société civile, ils peuvent aussi faire en sorte de limiter la représentation des différents points de vue et intérêts existants. Des partis plus importants et plus établis peuvent et agissent souvent comme des gardiens de l'exclusion des minorités ou des groupes non-organisés surtout par le processus de nomination des membres particuliers à des positions politiques spécifiques. En résumé, dans n'importe quelle élection, les candidats sont candidats parce qu'ils ont été sélectionnés par leur parti pour l'être. Et ce processus de sélection n'est en général pas favorable aux membres féminins du parti. Les partisans de la parité des genres au sein des systèmes politiques doivent avoir une compréhension très claire des structures de partis et des opérations pour cibler les réformes et voir comment faire pour que les partis deviennent plus réceptifs aux candidatures féminines.

Les éléments clés des systèmes électoraux

Comme évoqué plus haut, **l'ampleur des circonscriptions**, qui se réfère au nombre de sièges à pourvoir lors d'une élection dans une circonscription donnée, revêt son importance en ce qu'elle affecte directement les stratégies adoptées par les partis et les candidats dans une élection. L'ampleur des circonscriptions a des conséquences directes sur les chances qu'ont les femmes d'être désignées comme candidates. Les circonscriptions uninominales sont représentées par un parlementaire tandis que les circonscriptions plurinominales sont représentées par plus d'un parlementaire – elles ont donc une plus grande amplitude que les circonscriptions uninominales. Les spécialistes soutiennent que les femmes ont des taux plus élevés de nomination et d'élection dans les circonscriptions plurinominales (Rule et Zimmerman 1994). En d'autres mots, quand les partis peuvent désigner plus d'une personne, ils ont davantage tendance à proposer une liste de candidatures équilibrée en termes de sexe. De fait, dans les contextes où l'égalité des genres est plus fréquente, l'intégration d'une femme peut être une stratégie politique pour attirer plus de votes. A l'inverse, la recherche suggère que dans les circonscriptions uninominales, les partis tendent plus à désigner des candidats masculins à cause du supposé handicap électoral des femmes discuté plus haut. De plus, les délégués en exercice – les parlementaires se présentant à leur propre réélection – sont souvent préférés à de nouvelles candidates, tout spécialement dans les circonscriptions uninominales où il est peu probable qu'un parti désigne une candidate face à un représentant masculin en exercice. Plus l'ampleur de la circonscription est grande et plus le nombre de candidats présentés par parti est élevé, plus la probabilité que des femmes soient désignées comme candidates à des postes attrayants est grande (Larserud et Taphorn 2007b, p.38)[5].

[4] Benazir Bhutto au Pakistan et Indira Gandhi en Inde sont d'autres exemples (parmi beaucoup d'autres) de femmes politiques élues dans des sociétés patriarcales où leurs homologues masculins estimaient leurs chances de réussite improbables. Benazir Bhutto, une éminente opposante à la dictature militaire de Zia ul-Haq, remplaça celui-ci en 1988 en devenant Premier Ministre du Pakistan au travers d'une élection démocratique. Elle fut élue par deux fois alors même que deux de ses frères étaient des candidats potentiels en tant que membres du Parti du Peuple pakistanais (PPP), fondé par leur père. Indira Gandhi arriva elle aussi au pouvoir grâce à une élection populaire, dans l'une des plus grandes démocraties du monde. En tant que Premier Ministre étant resté en service le plus longtemps, elle acquit son expérience politique à travers différentes positions de pouvoir, notamment en tant que Présidente du Congrès National Indien avant de devenir Premier Ministre en 1966. Bien que dans une tentative de déprécier ces changements, certains commentateurs indiquent que ces femmes avaient beaucoup de relations et appartiennent à des familles d'élites, il est important de garder à l'esprit qu'une grande partie des leaders élus sont issus de l'élite et de puissants réseaux politiques, qu'ils soient hommes ou femmes. La population, même dans ces sociétés ouvertement patriarcales, est disposée à voter pour des candidates féminines et pour plusieurs mandats si la chance leur en est donnée.

[5] Les médias et les partis politiques ont tous deux encouragé l'idée que la population ne soutiendrait pas des candidates féminines, en insistant sur la croyance que les gens ne votent pas pour des femmes car ils ont peur

L'ampleur du parti est liée à l'ampleur des circonscriptions. Cela signifie que des partis plus petits et plus faibles ne sont pas nécessairement en mesure de présenter des candidats pour tous les sièges à pourvoir, tandis que les plus gros partis ont quant à eux plus de chances de remporter plus de sièges disponibles dans une circonscription donnée et sont par conséquent moins frileux à présenter des candidatures féminines. Les petits partis qui espèrent gagner seulement quelques sièges vont plutôt nommer des leaders et des membres haut placés du parti, typiquement des hommes, les femmes étant des candidates à risque pouvant même leur coûter leurs quelques votes.

La formule d'allocation des sièges ainsi que la structure du scrutin qui définit comment les électeurs peuvent exprimer leur choix, sont d'autres éléments qui nous préoccupent dans la discussion sur les influences de l'accès des femmes à la vie politique officielle à l'intérieur de systèmes démocratiques. Les systèmes électoraux modernes ont recours à plusieurs formules pour allouer des sièges aux partis politiques ; l'une d'entre elles est la formule de la majorité simple (utilisée dans les systèmes dits à scrutin majoritaire) selon laquelle le candidat qui reçoit 50%+1 des votes (majorité absolue) gagne un siège parlementaire. Une formule plus complexe est celle établissant un quota de votes par siège, selon laquelle un candidat recevant par exemple 35% de votes totaux alloués pour ce siège est directement élu au parlement pendant qu'un second tour d'élections est organisé entre les candidats restants jusqu'à ce que tous les sièges de la circonscription soient pourvus.

Finalement, la structure du scrutin définit comment les électeurs peuvent exprimer leur choix. La manière dont le scrutin est structuré modèle le panel de choix donné à l'électorat et le degré d'information fourni permettant un vote éclairé. Différents types de scrutin sont associés à différentes formes de systèmes électoraux. Alors que certains systèmes électoraux obligent les électeurs à voter pour des partis (et non pas pour des candidats individuels issus des partis), d'autres exigent que les électeurs votent pour des candidats individuels appartenant aux partis. Ainsi donc, les électeurs peuvent se retrouver devant un scrutin les obligeant à seulement voter pour un parti sans pouvoir choisir un candidat, ou devant un scrutin les autorisant à vote pour un ou plusieurs candidats tous partis confondus. Par exemple, dans le système majoritaire utilisé aux Etats-Unis lors des élections, les électeurs choisissent un candidat parmi les quelques-uns présentés dans la liste de candidats (qui peuvent être des candidats désignés par leur parti ou des indépendants), alors qu'en Indonésie, les électeurs ont le choix depuis 2008 de voter soit pour un parti, soit pour un candidat d'une liste d'un parti, soit pour les deux. Bien que les électeurs soient encouragés à voter pour un candidat plus que pour un parti, la liberté de vote pour un parti permet aux électeurs moins éduqués, souvent moins familiers avec les candidats mais plus coutumiers avec les partis politiques, d'exprimer eux aussi leurs souhaits.

Comme nous le savons désormais, les systèmes électoraux se composent d'éléments et de structures variés qui influencent tous le degré d'accès des femmes à la représentation politique. Les défenseurs des quotas de genre doivent être très attentifs à ces éléments variables afin de parvenir au système de quotas le mieux adapté fonctionnant avec un système électoral donné et prenant en compte les aspects faisant obstacle à la représentation politique des femmes. En France par exemple, où un candidat obtenant une majorité absolue des votes (50%+1) remporte un siège, il n'est pas pertinent d'adopter un système de quotas de genre qui s'appliquent aux listes électorales exigeant que la moitié des candidats de la liste soient des femmes alors que dans le système à scrutin majoritaire français, les électeurs votent pour des individus et non pour une liste. Malheureusement, les

---

que leur vote soit 'inutile'. Cette croyance que les femmes ne soient pas capables de remporter une élection se réalise donc puisque par conséquent les partis ne désignent pas de femmes. La recherche laisse supposer que cela est moins vrai en ce qui concerne les circonscriptions plurinominales, où les électeurs semblent penser qu'il est moins risqué que leur vote aille à un candidat perdant puisque plusieurs candidats sont en concurrence et pas un seul.

candidates présentées par leurs partis avec le système de quotas en France l'étaient dans des circonscriptions jugées impossibles à gagner, les leaders politiques craignant sinon de perdre de sièges. Ceci dessert donc l'objectif des quotas de genre qui est d'augmenter la représentation féminine. Nous discuterons et analyserons la situation des quotas en France et les débats l'entourant dans le chapitre cinq.

Les trois systèmes électoraux dominants

Après avoir discuté des trois éléments principaux des systèmes électoraux – l'ampleur des circonscriptions, la formule d'allocation des sièges et la structure de scrutin – il est maintenant temps d'aller plus loin dans la discussion sur les trois systèmes électoraux dominants et sur quelques-unes de leurs variations. Comme nous l'avons mentionné en introduction de ce chapitre, les systèmes électoraux se divisent globalement en trois catégories, adoptées soit entièrement soit au travers de combinaisons par les démocraties représentatives contemporaines. Chacune de ces variations a des implications différentes pour la représentation politique des femmes et d'autres groupes marginalisés. Ces principaux systèmes sont les suivants :

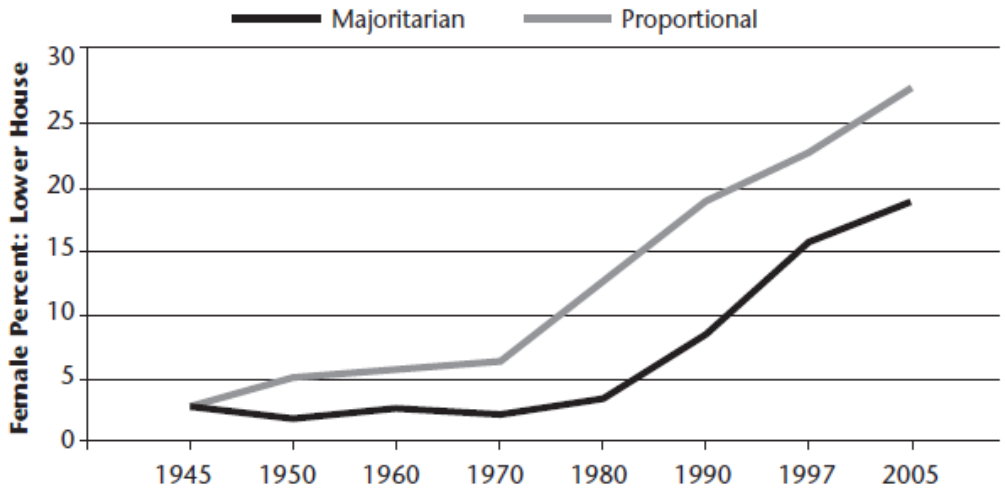
La représentation proportionnelle (RP) : Ce système s'applique communément aux circonscriptions plurinominales représentées par plus d'un député. Dans ce système, les citoyens votent fréquemment pour des partis politiques plus que pour des candidats. A la suite d'une élection, les partis reçoivent des sièges en proportion du nombre de votes obtenus – ainsi, un parti recevant 20% de voix dans une circonscription électorale donnée obtient 20% des sièges parlementaires réservés à cette circonscription, et ainsi de suite. Plus d'un parti peut donc avoir des parlementaires élus dans une circonscription donnée, le parti ayant recueilli le plus de votes gagnant le plus de sièges pour cette même circonscription. Dans ces types de systèmes, il n'est pas rare que le parti ayant le pourcentage de sièges le plus élevé soit celui qui forme le gouvernement. Les pays ayant recours à ce système sont entre autres la Suède, l'Argentine et l'Indonésie.

Les systèmes à scrutins majoritaires uninominaux : Ces systèmes s'appliquent la plupart du temps aux circonscriptions uninominales qui élisent un seul représentant par district et dans lesquels le candidat avec le plus de votes remporte le siège parlementaire de sa circonscription. Ce système parlementaire entraîne couramment nombre de citoyens à avoir l'impression que leurs opinions ne sont pas représentées au parlement. Les recherches de divers pays (voir Graphique 2.1 p34) montrent que ce système donne moins d'opportunités aux femmes de se présenter comme candidates, les partis ayant tendance à désigner des candidats hommes issus de classe moyenne ou supérieure et avec un réseau de relations afin de maximiser leurs chances de gagner le siège. Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Inde utilisent ce système.

Le système mixte : Ce système mixte les aspects à la fois de la représentation proportionnelle et des systèmes majoritaires. Ainsi, on peut attribuer une première moitié de sièges parlementaires en appliquant le système de représentation proportionnelle et l'autre moitié en appliquant le système majoritaire. L'Allemagne, le Mexique et les Philippines font partie des pays ayant recours au système mixte.

Il est important de garder en tête qu'au sein de chacun de ces trois systèmes existent des variations. Comme indiqué précédemment, chaque système – la représentation proportionnelle, le système majoritaire et le système mixte – ont des impacts sur la représentation politique des femmes. Une discussion plus détaillée présente ci-dessous leurs caractéristiques générales, nous permettant ainsi d'identifier pourquoi et comment chacun de ces systèmes soutient ou entrave le degré de capacité des femmes à accéder à la structure politique officielle.

Graphique 2.1 Pourcentage de femmes au sein du Parlement : le système majoritaire vs. le système de représentation proportionnelle



Source : Reproduit de Matland, Richard. « Rehausser la participation politique des femmes : le recrutement législatif et les systèmes électoraux » dans *Women in Parliament: Beyond Numbers* © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005 p. 102.

La représentation proportionnelle (RP)

Dans le système de représentation proportionnelle, chaque parti présente à l'électorat une liste de candidats pour une circonscription plurinominale (même s'il peut aussi y avoir des indépendants non-alignés présentant leur candidature pour des sièges). Dans la forme la plus répandue de RP, les sièges sont assignés à chaque parti en fonction du pourcentage total de votes reçus par le parti. Le principe est que le parlement soit le reflet des choix et des préférences des électeurs – en d'autres termes, le miroir de divers groupes, intérêts et exigences de l'ensemble des habitants.

Ce système est vu comme le plus favorable à la représentation des femmes dans les parlements (Paxton, Kunovich, et Hughes 2007; Rule et Zimmerman 1994; Larserud et Taphorn 2007b), l'association des éléments électoraux (à savoir l'ampleur des circonscriptions et l'ampleur des partis, la formule d'allocation des sièges et la structure du scrutin) sont plus à même de rehausser l'accès des femmes à la sphère politique. Ainsi, l'ampleur des circonscriptions est la plus importante dans les systèmes de représentation proportionnelle, augmentant les chances des femmes d'être désignées, leurs candidatures étant moins à même d'être considérées « à risque » par leurs partis. De façon peut-être plus révélatrice, dans ce système, on observe plus de probabilités à ce que les partis intègrent une liste de candidats équilibrée entre les sexes comme une stratégie pour attirer les femmes (qui représentent au moins 50% de l'électorat). La représentation proportionnelle sous-entendant que les partis présentent plus d'un représentant par circonscription, ils peuvent « se permettre » d'inclure des candidatures féminines.

En réponse à l'activisme croissant de groupes sociaux marginalisés, un parti politique tentera de plaire à une plus large gamme d'électeurs par rapport à un parti concurrent en désignant des candidats aux profils correspondant au genre, à la classe ou à l'ethnie d'un électorat en particulier. A titre d'exemple, en Norvège dans les années 1970 et en Allemagne dans les années 1980, les partis verts et les partis de gauche adoptèrent volontairement des quotas de genre. Les succès de ces partis aux élections encouragèrent les plus partis les plus traditionnels et conservateurs à imiter ces politiques afin de ne pas perdre de votes. Par conséquent, au milieu des années 1980, les quotas au

sein des partis devinrent de plus en plus courants dans ces deux Etats, telle une stratégie pour s'attirer les votes des femmes (Phillips 1998a)[6].

Au sein du système de représentation proportionnelle, les électeurs ne sont pas obligés de choisir un tel ou un tel, comme c'est le cas pour l'électorat des circonscriptions uninominales, mais peuvent voter pour plusieurs députés ce qui diminue la concurrence entre candidats masculins et féminins. Statistiquement, l'adoption d'un système de représentation proportionnelle est corrélée à une proportion relativement élevée de femmes dans les législatures des pays scandinaves et aux Pays-Bas. En France, la fin de ce système en 1958 aurait contribué au déclin de la représentation des femmes à l'Assemblée Nationale française (Randall 1982, P.98). D'ailleurs, les politologues voient la France comme l'illustration de l'impact du système de représentation proportionnelle sur la représentation des femmes. Le taux de députées élues en France chuta de 5,7% à 1,5% quand en 1958, le système passa de la représentation proportionnelle à un système majoritaire. Les spécialistes s'accordent pour dire que les modifications du système électoral sont parmi les facteurs principaux de cette forte baisse, les partis politiques n'étant pas disposés à désigner un grand nombre de femmes dans le système majoritaire (Allwood et Wadia 2000, p. 146).

En plus de plus grandes circonscriptions et ampleur des partis, tous deux augmentant la représentation des femmes, le système de représentation proportionnelle peut aussi facilement incorporer des quotas de genre dans sa structure. Les deux formes essentielles du système de représentation proportionnelle sont : le scrutin proportionnel de liste (liste RP) et le scrutin à vote unique transférable (SVT) (O'Neal 1993), tous deux exposés ici.

Le scrutin proportionnel de liste (liste RP) : à l'intérieur des systèmes de représentation proportionnelle, les partis politiques présentent soit des listes ouvertes soit des listes fermées à l'électorat, chacune de ces listes ayant des impacts importants sur l'élection de femmes. Dans les listes fermées, les partis politiques classent les candidats sans recourir à la contribution de l'électorat. Dans ce système, en fonction de la proportion de votes reçus par tout le parti dans une circonscription donnée, les sièges sont alloués en partant du haut de la liste et en descendant vers le bas. Si par exemple, un parti reçoit 25% de votes dans une circonscription, les 25% des candidats les plus classés de la circonscription sont élus au parlement.

Une forte critique de ce système est que trop de pouvoir est détenu par les partis politiques, puisque ce sont eux qui déterminent le classement et donc l'ordre dans lequel les noms des candidats apparaissent sur la liste. Les candidats nommés en tête de liste, souvent des hommes, ont plus de chances d'acquérir des sièges – restreignant en un sens le choix des électeurs et rendant le scrutin moins significatif. Cependant, on peut argumenter que les listes fermées sont plus favorables aux femmes que les listes ouvertes si les partis respectent, en plus des règles de classement, un quota de genre, comme la disposition temporairement adoptée en Indonésie. Dans ce cas, les partis doivent présenter un nombre minimum de candidates femmes, et les placer à des positions susceptibles de gagner ; de cette façon, un nombre déterminé de femmes sont assurées d'obtenir des sièges législatifs. Nous discuterons de ces processus de manière plus approfondie dans le prochain chapitre.

Les listes ouvertes de parti ou « listes libres » sont généralement considérées plus démocratiques que les listes fermées en ce sens qu'elles autorisent les électeurs à choisir un ou une candidat(e) spécifique sans tenir compte du classement de celui-ci/celle-ci. Avec les listes ouvertes, les candidats

[6] Ainsi, pour les élections de 1986, le parti vert allemand décida d'alterner hommes et femmes sur ses listes électorales. L'adoption de ce quota força les partis plus conservateurs et plus importants à le suivre par peur de donner des votes à des plus petits partis. C'est pourquoi les démocrates-chrétiens allemands et les socio-démocrates allemands adoptèrent tous deux des quotas pour les femmes sur leurs listes électorales (Phillips 1998a).

recevant le plus fort pourcentage de votes en proportion du total de votes du parti dans une circonscription donnée sont assurés d'avoir des sièges (O'Neal). Dépendamment de la formule d'allocation choisie, les électeurs votent seulement pour des candidats ou votent deux fois, pour un parti et pour un candidat. Ainsi, si par exemple un parti reçoit au total 25% de votes dans une circonscription, 25% des candidats ayant reçu le plus de votes seront élus. Dans ce système, les représentants élus semblent donc plus responsables envers les électeurs qui choisissent directement les parlementaires[7].

Le scrutin à vote unique transférable (SVT) : Le second type de système de représentation proportionnelle, ou le scrutin à vote unique transférable, met l'accent sur le vote pour un candidat plutôt que pour un parti (bien qu'une option de liste de parti soit possible). De la même façon que les listes ouvertes, ce système accorde également aux électeurs la liberté de choisir des candidats plutôt que des partis politiques entiers en leur permettant de classer les candidats selon leur préférence. Une fois le seuil de vote déterminé, les candidats atteignant le seuil au premier tour sont déclarés élus et tout le surplus de vote est redistribué ou transféré à d'autres candidats en fonction du pourcentage de second choix faits par les électeurs. Le processus continue ainsi jusqu'à ce que trois candidats soient élus (O'Neal 1993).

Le scrutin à vote unique transférable encourage l'électorat à voter pour n'importe quel candidat de leur choix avec peu de crainte de gaspiller leur voix s'ils votent pour une femme. Nous appelons des *votes perdus* les votes ayant été attribués à un candidat ou un parti perdant. Un système électoral souhaitable est celui qui parvient à réduire systématiquement la quantité de votes perdus grâce notamment à l'intégration de règles permettant aux électeurs de choisir le ou la candidat(e) qu'ils désirent vraiment. Plus la quantité de votes perdus est élevée, moins l'électorat a confiance dans le processus démocratique, leurs votes ne faisant aucune différence. Dans ce système, les électeurs votent fréquemment pour des candidats plus que pour des listes de partis, bien que cette option soit disponible. Avec une telle importance donnée aux candidats par rapport aux listes, notamment les listes fermées, les politiciens élus dans ce système de vote unique transférable tendent à être plus à l'écoute envers l'électorat qu'envers le parti, les électeurs ayant beaucoup plus de contrôle sur les gagnants d'une élection.

Ce modèle de vote préférentiel envoie également un message aux partis politiques et aux Etats en leur fournissant une meilleure indication sur la probabilité que l'électorat vote pour une minorité. Les électeurs qui pourraient, dans d'autres circonstances, être réticents à vote pour des femmes ou des minorités par peur qu'ils ne soient pas élus, sont confiants dans ce système que si tel est le cas, leur vote va ensuite sur leur second choix puis sur leur troisième choix et ainsi de suite. En d'autres termes, les préférences sont classées sur leur bulletin et cette information dresse un tableau des opinions de l'électorat. C'est pourquoi les femmes ont plus de chances d'être élues dans ce système. Le SVT est souvent utilisé dans des circonscriptions de faible ampleur (des circonscriptions de moins de quatre sièges) du fait de la difficulté de classer un plus grand nombre de candidats. Toutefois, avec l'utilisation de plus en plus courante du décompte électronique des bulletins, ce système

[7] En plus du choix d'un système de liste ouverte ou fermée, la plupart les démocraties de représentation proportionnelle décident également d'un seuil minimum de votes que chaque parti doit atteindre pour gagner un siège au parlement. Ainsi, en Allemagne, chaque parti doit recevoir au moins 5% des votes alors qu'en Israël, le seuil est à 1%. Les seuils de votes jouent un rôle clé dans la détermination de la domination des partis politiques dans la législature. Les juridictions avec de faibles seuils permettent à un grand nombre de petits partis de gagner des sièges, résultant en des gouvernements de coalition dans lesquels des petits partis marginaux peuvent exercer une influence disproportionnée par rapport au soutien reçu lors des élections. D'un autre côté, des seuils trop élevés entraîne une monopolisation du pouvoir entre les mains d'un petit nombre et le silence des voix minoritaires (O'Neal 1993). Tout parti recevant le taux minimal requis est éligible à des sièges. La formule la plus répandue pour déterminer le seuil est de diviser le nombre de votes émis par le nombre de sièges à pourvoir.

devient de plus en plus viable et dans de nombreuses instances, les réformateurs électoraux plaident en faveur du SVT pour que les votes des femmes, des minorités et l'ensemble des habitants infléchissent sur la composition finale du parlement et exprime au mieux leurs souhaits (Rule 1994, P.19).

En règle générale, dans les systèmes de représentation proportionnelle, le taux de participation est couramment plus élevé, l'électorat sentant que ses votes sont importants et significatifs. La représentation proportionnelle soutient la formation de plus partis à côté des gros partis traditionnels, qui à leur tour soutiennent la représentation d'un plus large éventail de l'opinion publique. Enfin, en ce qui concerne la représentation des genres dans les structures politiques, la représentation proportionnelle a le potentiel de créer de fortes opportunités de représentation législative pour les femmes et les groupes minoritaires. Malgré tout, comme le rapport de la Commission Royale Canadienne sur la Réforme Electorale de 1991 le suggère, le recours à des quotas de genre au sein des partis politiques s'avère encore plus important pour la représentation féminine que la représentation proportionnelle. « A cet égard, le comportement des partis politiques, tout particulièrement dans les systèmes de listes de représentation proportionnelle, est crucial pour la capacité des femmes d'obtenir des sièges au sein d'assemblées élues, » (O'Neal 1993). La Commission réaffirma aussi les conclusions selon lesquelles les systèmes de représentation proportionnelle sans quotas de genre ont des résultats similaires, voire pires pour la représentation des femmes que des systèmes n'ayant pas recours à la représentation proportionnelle. De fait, le système le plus efficace pour assurer la représentation des femmes est le système de liste RP avec des circonscriptions de grande ampleur qui intègrent également une réglementation relative aux quotas ; par exemple, 30% des sièges alloués à chaque parti doivent revenir à des femmes. Même si certains partis politiques ont volontairement adopté de tels quotas, ils peuvent aussi être prévus par l'Etat et de telle sorte, les partis ne respectant pas ces quotas peuvent être légalement sanctionnés (Larserud etTaphorn 2007b).

Les systèmes à majorité absolue ou à majorité relative

Le second système électoral le plus répandu est celui du système à majorité absolue ou relative souvent utilisé pour les élections dans les circonscriptions uninominales (CU), à l'exception du vote unanime utilisé pour les circonscriptions plurinominales. Dans ce système, les gagnants doivent recevoir ou bien une majorité absolue de votes ou une majorité relative dépendamment du contexte du pays (Rule 1994). La **majorité absolue** se réfère au nombre de votes constituant plus de la moitié du total de tous les membres d'un groupe (50%+1 des votes) alors que la **majorité relative** se réfère au plus grand nombre de votes reçus par le candidat sortant dans une élection entre trois candidats ou plus. La compétition se réalisant entre des candidats individuels plus qu'entre des listes de partis, les femmes sont particulièrement désavantagées. La restriction principale de l'accès des femmes à la politique est de chapeauter la domination masculine au sein de l'arène politique, et les partis politiques sont moins prêts à soutenir les campagnes électorales des femmes quand ils doivent les nommer contre des concurrents masculins. Ces réalités, ajoutées au fait que les femmes possèdent moins de matériel et de capital social et doivent faire face à des obstacles culturels et religieux, montrent bien que les femmes sont systématiquement désavantagées dans les compétitions électorales dans ce système.

Il existe plusieurs formes de systèmes à majorité absolue ou relative – chacune ayant des incidences sur les niveaux de démocratie et la représentation féminine. Dans la section suivante, nous présentons les formes ayant le plus d'impact sur la représentation des femmes, puisque c'est le souci premier de ce travail.

Le système majoritaire uninominal : c'est le système majoritaire le plus simple, utilisé lors d'élections dans les circonscriptions uninominales où les électeurs votent pour un candidat parmi

plusieurs autres candidats issus de différents partis pouvant être en compétition. Le candidat obtenant le plus grand nombre de voix gagne. Le Canada, l'Inde et les Etats-Unis sont des exemples de pays ayant recours à ce système pour leurs élections législatives. Quand plus de deux candidats concourent dans une élection d'un système majoritaire uninominal, le gagnant n'a pas besoin d'atteindre la majorité des votes (le plus grand nombre de votes est suffisant).

Le vote unanime : quand le plus simple système majoritaire est utilisé dans des circonscriptions plurinominales, il devient ce qu'on appelle le vote unanime, dans lequel les électeurs votent pour autant d'individus qu'il y a de sièges à pourvoir. Ils peuvent voter pour des individus de partis différents ou peuvent choisir de voter pour les candidats d'un seul et même parti. Les candidats gagnants sont ceux obtenant le plus grand nombre de votes (majorité relative).

Le vote bloqué du parti (VBP) : Le système du vote unanime - avec la différence que les électeurs votent pour les listes de partis à la place de candidats individuels – est appelé le vote bloqué du parti (VBP). Le parti avec le plus de votes gagnent tous les sièges de la circonscription et sa liste de candidats est adoptée en conséquence. Dans ces systèmes, les candidats avec le plus grand nombre de suffrages (majorité relative) seront élus (ACE Project 2008).

Le système électoral majoritaire comprend deux autres schémas de vote. On recense le vote alternatif (VA) et le système à deux tours (SDT), ces deux systèmes cherchant à assurer une majorité absolue au candidat gagnant (50%+1 du total des votes). Les électeurs votent donc plus pour des individus que pour des partis politiques.

Le vote alternatif (VA) : dans le système de vote alternatif, qui s'applique aux circonscriptions uninominales, les secondes préférences des électeurs sont utilisées pour produire un gagnant avec une majorité absolue si aucun n'émerge au premier tour (ACE Project 2008). Dans ce système préférentiel de votes donc, si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des premières préférences, les candidats les moins victorieux sont éliminés et leurs votes réalloués selon leurs préférences secondaires jusqu'à ce qu'un candidat ait une majorité absolue. L'Australie et les Iles Fidji utilisent les systèmes de vote alternatif pour leurs élections législatives, quand le Président irlandais est lui aussi élu par ce système. En 2011, le Royaume-Uni, a tenu un référendum pour réformer son système électoral afin de passer d'un système majoritaire uninominal à un système de vote alternatif.

Le système à deux tours (SDT) : dans le système à deux tours, les électeurs expriment leur premier suffrage en choisissant un candidat parmi plusieurs. Si, au premier tour, un candidat reçoit la majorité absolue (50%+1) des votes) il ou elle est directement élu(e) au parlement. Toutefois, si aucun candidat n'atteint ce pourcentage, un second tour d'élections est organisé entre les deux candidats ayant obtenu le meilleur score (O'Neal 1993). Une variante assez rare du système à deux tours est un vote pluriel, dans lequel plus de deux candidats concourent au second tour et le candidat recevant le plus de suffrages (majorité relative en opposition à la majorité absolue) est élu. Ce système peut s'appliquer aussi bien aux circonscriptions uninominales qu'aux circonscriptions plurinominales et est employé dans des pays comme l'Iran, la France, Cuba et l'Egypte pour leurs élections législatives (ACE Project 2008).

Bien que ces deux systèmes majoritaires permettent aux votants de mieux présenter leurs préférences à travers des classements ou en ayant une seconde chance de voter, ce qui rehausse indéniablement le niveau de démocratie, la nature compétitive de ce système peut avoir des conséquences négatives pour l'accès des femmes à la politique, du fait des barrières auxquelles elles continuent d'être confrontées. Comme mentionné précédemment, celles-ci comprennent des obstacles institutionnels tels les campagnes de financement et les obstacles culturels incluant les rôles liés au sexe. Les systèmes majoritaires engagent plus de compétition entre les individus que ne

le font les systèmes de représentation proportionnelle, les femmes sont donc disproportionnellement désavantagées dans ces systèmes. Dans l'ensemble, alors que les systèmes à majorité absolue ou relative sont loués pour leur simplicité et la gouvernabilité de circonscriptions électorales spécifiques qu'elles engendrent, selon lesquelles les candidats élus sont responsables devant leurs électeurs, les femmes et les minorités pour leur part font réellement face à des défis de plus en plus grands dans l'accès à la politique avec ces systèmes.

Les systèmes mixtes

Les systèmes décrits jusqu'à maintenant ont divers avantages et désavantages en ce qui concerne l'accès des femmes au pouvoir politique officiel ainsi que les niveaux de représentation démocratique en général. C'est pour cela que certaines juridictions combinent des éléments à la fois de la représentation proportionnelle et des systèmes à majorité absolue ou relative afin de tirer profit des bienfaits des deux systèmes. En Allemagne par exemple, la moitié des sièges de la Bundestag (la Chambre basse du Parlement) sont pourvus par l'intermédiaire des listes de représentation proportionnelle et l'autre moitié à travers la majorité relative par les circonscriptions uninominales. Les électeurs enregistrent en parallèle deux bulletins de vote, un pour la liste de parti et l'autre pour le candidat (O'Neal 1993).

Système parallèle : c'est la forme la plus commune de système mixte. Comme dans le cas allemand, dans le système parallèle, deux élections ont lieu en parallèle mais indépendamment l'une de l'autre ; l'une s'apparente au système RP et l'autre au système à majorité absolue ou relative. Le seul but est de combiner les bénéfices des deux systèmes majeurs et ses résultats se situent quelque part entre les deux systèmes (ACE Project 2008). Les systèmes mixtes tendent à accroître l'accès des femmes à la politique à travers une représentation proportionnelle de sièges, même si l'on peut avancer que les élections à majorité absolue ou relative peuvent avoir des conséquences néfastes sur la représentation des femmes.

Conclusion

Nous avons examiné dans ce chapitre différents types de systèmes électoraux pour pouvoir identifier comment chaque système freine ou facilite le succès des femmes au sein de la politiques électorale nationale. La sous-représentation des femmes en politique est le résultat de divers obstacles institutionnels et culturels qui désavantagent les femmes par rapport à leurs homologues masculins. Parmi les obstacles les plus fondamentaux, on trouve les partis politiques et les systèmes électoraux agissant comme des gardiens restreignant l'accès féminin, plutôt que comme des facilitateurs de démocratisation. Afin de comprendre les manières implicites et explicites dont ces institutions désavantagent l'accès des femmes au pouvoir politique officiel, les féministes et les militantes des droits des femmes analysent de plus en plus leur nature et leur structure afin de les réformer en faveur d'une représentation globale des femmes en politique. Les données des recherches montrent que les systèmes de représentation proportionnelle sont plus favorables aux femmes que les systèmes à majorité absolue ou relative, les partis étant plus à même de désigner des candidates, le « risque » qu'elles représentent étant amoindri pour les raisons évoquées plus haut. Cependant, étant donné qu'une révision complète d'un système électoral d'une nation est peu probable et peu réalisable, les chercheurs et les décideurs concernés par la représentation politique féminine ont exercé une pression en faveur de réformes électorales permettant plus d'équilibre des sexes dans les institutions politiques. Dans le chapitre suivant, nous analyserons différents systèmes de quotas de genre développés pour parer aux obstacles institutionnels auxquels sont confrontés les femmes souhaitant accéder à des positions politiques. Nous examinerons comment les quotas sont conçus pour correspondre à des systèmes électoraux particuliers, ainsi que leur impact sur les niveaux de représentation féminins.

Chapitre 3. Les quotas de genre et la représentation politique.

Comme indiqué dans le chapitre un, la démocratie représentative est fondée sur l'idéal de représentation de la majorité des intérêts au sein de la prise de décision politique dans laquelle en théorie, tous les citoyens peuvent participer à la politique sans que l'Etat ne refuse ou ne cède aux exigences d'un group en particulier. Cependant, comme nous en avons déjà discuté, cet idéal a été historiquement mis en péril par les exclusions systématiques de différents groupes, en fonction des divergences de genre, d'ethnie, de classe et de la propriété foncière. Dans la plupart des Etats modernes, les luttes pour élargir la démocratie se sont traduites par l'obtention du suffrage universel, et les féministes s'étant battues pour le suffrage féminin avaient l'espoir que l'arène politique, historiquement masculine, intégreraient progressivement plus de femmes et de groupe marginalisés dans les prises de décisions politiques. Pourtant, une grande partie des groupes privilégiés ont simplement conçu des mécanismes plus modérés et plus sophistiqués pour conserver la gestion/contrôle politique. Cette réalité a généré une analyse et une critique du système politique par de nombreux groupes marginalisés dont les femmes beaucoup plus peaufinée et approfondie. Ces groupes revendiquent un plus grand accès à la politique fondée sur les idéaux universalistes, idéaux qui prônent le traitement égalitaire de tous les membres de la société, quelle que soit leur sexe ou leur appartenance ethnique.

La critique féministe de la démocratie est de ce fait centrée sur le fossé existant entre ce que recommande théoriquement la démocratie et l'absence réelle de tous les groupes dans l'exercice du contrôle politique. En d'autres termes, les féministes font remarquer que les femmes sont constamment sous-représentées aux postes à responsabilités et ne jouissent pas des mêmes droits et opportunités que les hommes pour prendre part à la vie politique officielle. Leurs revendications comprennent une réforme des systèmes politiques permettant de garantir une représentation des femmes et la fin de la discrimination systématique à laquelle font face les femmes dans leur tentative d'accéder à des postes politiques. Les féministes assurent que la marginalisation des femmes en politique affaiblit de fait les démocraties, les voix d'au moins la moitié de la population n'étant pas entendues. A travers un militantisme constant, la recherche, la documentation et les écrits, les féministes sont parvenues à populariser leur position à un degré significatif, à la fois sur un plan intérieur mais également international. Aujourd'hui, les femmes de divers pays emploient des stratégies variées pour amplifier la représentation politique des femmes à des postes clés en dirigeant leurs campagnes d'actions et leur efforts de pression vers leurs communautés locales, leurs gouvernements, les médias et la communauté internationale.

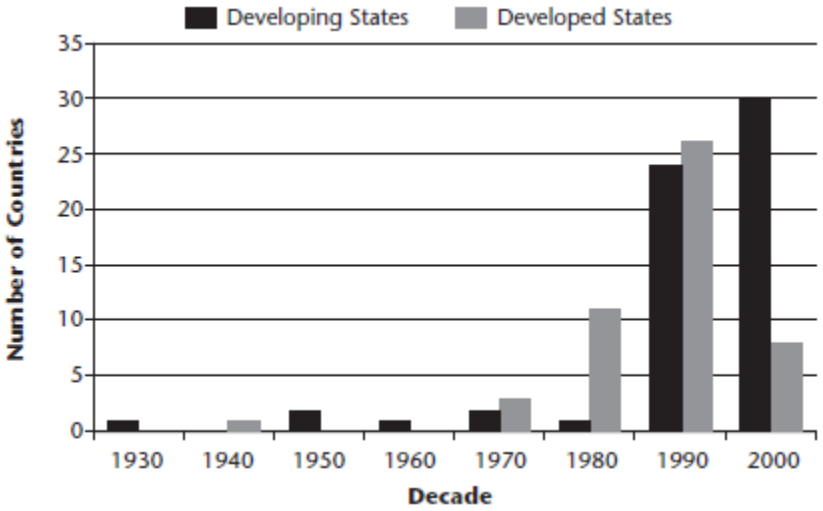
La demande de quotas de genre, aussi bien au sein des partis politiques que dans les systèmes étatiques électoraux, a été l'une de ces stratégies les plus prédominantes et des quotas de genre ont été progressivement adoptés, surtout suite à la Quatrième Conférence sur les Femmes à Beijing en 1995 où les gouvernements acceptèrent d'augmenter la présence des femmes aux postes politiques à responsabilités, en se fixant un objectif de 30% (Dahlerup 2006b, p. 5).

L'histoire des quotas de genre électoraux remonte aux années 1930 quand l'Inde, alors sous domination britannique, adopta des quotas pour des organes administratifs locaux. Le Government of India Act de 1935 réserve des sièges pour les femmes dans les législatures provinciales et centrales en plus d'autres quotas pour les groupes minoritaires de castes différentes. Les premiers systèmes de quotas, en grande partie mis en place par des pays asiatiques et africains, ont généralement pris la forme de sièges réservés. Taiwan adopta un système de sièges réservés dans les années 1940, le Pakistan dans les années 1950 et le Ghana dans les années 1960. La trajectoire globale a été la suivante : entre 1930 et 1980, seuls 10 pays établirent des quotas (le Bangladesh, l'Ouganda, l'Egypte, bien que l'Egypte abrogea plus tard son système de quotas notamment), suivis de 12 pays supplémentaires dans les années 1980. Dans les années 1990, les quotas de genre furent établis dans

plus de 50 pays ; depuis 2000, approximativement 40 pays ont mis en place des quotas. Plus d'une centaine de pays ont donc un système de quotas dont plus 75% les ont adoptés ces quinze dernières années. Chose intéressante, la majorité des Etats ayant adopté des quotas de genre ces quinze dernières années sont des pays en développement ou non-industrialisés (voir Tableau 3.1).

Alors que l'idée de quotas politiques n'est clairement pas nouvelle, son application récente dans de nombreux pays provient d'une approche plus complexe qui pèse le pour et le contre et l'adapte à son contexte socio-politico-culturel. Ces pays ayant réussi à accroître le nombre de femmes députées, cette approche est largement défendue par les défenseurs d'une arène politique sexuellement équilibrée, comprenant les mouvements de femmes du monde entier et les groupes préoccupés par les droits humains, le développement et les processus de paix.

Tableau 3.1 Tendance globale d'adoption de quotas



Sources : élaboré à partir des données de Krook (2006, p.312-313) et le PNUD : Human Development Reports: 2010 Human Development Rankings http://hdr.undp.org/en/statistics/

Que sont les quotas de genre ?

Un quota de genre est une mesure visant à enrayer la discrimination et créée avec l'intention de de recruter suffisamment de femmes à des positions politiques afin de s'assurer qu'elles ne soient pas des actrices seulement symboliques de l'arène politique. Cet instrument cherche à la fois à surmonter les obstacles ayant mené à la sous-représentation des femmes en politique et à intensifier la lente croissance du nombre de femmes en politique. Bien qu'il existe une variété de systèmes de quotas de genre, les plus communs sont les quotas au sein des partis politiques, les quotas législatifs et les sièges réservés (voir Tableau 3.1). Un système de quotas donné sera plus ou moins efficace en fonction de l'alignement du quota de genre adopté aux systèmes électoraux, politiques et sociaux de l'Etat. Tout comme d'autres stratégies d' « actions positives[8] », les quotas de genre sont souvent adoptés comme une mesure temporaire, avec la finalité d'atteindre une représentation égalitaire

[8] Les mesures ou les politiques sont élaborées en faveur d'un groupe sous-représenté, couramment comme un moyen de contrer les effets d'un passé de discrimination. Dans ce livre, nous choisissons de nous référer à l'adoption des quotas de genre comme une « mesure pour contrer la discrimination », le terme d' « action positive » ayant été (à tort) interprété par certains pour signifier « discrimination positive » et est donc controversé. La critique provient de l'argument selon lequel toute forme de « discrimination » est injuste, même si c'est de la 'discrimination positive'.

des deux sexes dans la sphère politique, autrement appelé représentation proportionnelle[9] ou représentation 50-50. Dans un premier temps, la plupart des Etats adoptent un minimum de 20% ou 30% pour des candidates ou des politiciennes. Trente pourcents, ou un tiers du nombre total de postes ministériels ou de sièges législatifs est vue comme la masse critique des femmes ayant besoin de progresser vers une représentation plus juste et pour s'occuper de manière significative des enjeux et des préoccupations féminins.

Tableau 3.1 Différentes formes de quotas de genre

Les quotas au sein de partis politiques	Les quotas législatifs	Les sièges réservés
Mesures spécifiques prises par un parti, souvent de façon volontaire, afin d'augmenter la proportion de femmes parmi les candidats du parti ou les représentants élus, en mettant généralement en place un pourcentage, une proportion ou une fourchette sur les listes électorales du parti.	Politiques nationales contraignantes ancrées soit dans la constitution soit dans les lois électorales, et requérant que tous les partis politiques nomment un certain pourcentage ou proportion de femmes parmi leurs candidats. Elles peuvent être renforcées par des sanctions en cas de non-respect.	Politique nationale réservant pour les femmes un certain nombre de sièges au parlement. Si le nombre de femmes élues directement par le public ou choisies par le parti est insuffisant, elles sont alors nommées, en général par le pouvoir exécutif.

Sources : Construit à partir de (Larserud etTaphorn 2007a, p. 8)(Krook 2007, p. 367)(Krook 2003, p. 4)

Les quotas de genre ont pour but de corriger certains des obstacles empêchant l'égal accès des femmes à la politique, en particulier des barrières systémiques et institutionnelles, et d'assurer qu'un pourcentage minimum de femmes et d'hommes soient toujours présents dans les grands organes électoraux de prise de décision[10]. Bien que des quotas puissent être adoptés dans diverses institutions au sein des trois branches gouvernementales de pouvoir, ce travail s'intéresse plus particulièrement aux quotas législatifs des assemblées nationales, arènes dans lesquelles les politiques et les décisions affectant toute la société et notamment les femmes et leurs enjeux, sont prises. Ces quotas sont adoptés soit par les gouvernements soit par les partis politiques et peuvent être volontairement ou légalement mandatés. Il est important de garder en tête que quel que soit le système de quotas appliqué – aux partis politiques, aux législatures ou sous forme de sièges réservés- les résultats dépendront de la conformité du type de quotas de genre adopté avec les systèmes électoraux, politique et sociale de l'Etat. Ainsi, le même système de quotas peut donner des résultats complètement différents dans deux pays ou dans deux partis politiques différents. C'est pourquoi la simple adoption de quotas n'a pas résulté en des augmentations uniformes du pourcentage des femmes présentes dans les parlements à travers le monde ; alors que certains pays ont vu de fortes augmentations dans la représentation féminine, d'autres n'ont connu que de modestes changements, voire même des reculs. Par exemple, alors que le quota législatif de 30% a permis une croissance réussie de femmes au parlement argentin, atteignant les 40% récemment, la même mesure ne permit d'atteindre que 9% de représentation féminine au Brésil et 16,7% au

[9] Une représentation proportionnelle de femmes fait référence au fait d'avoir un nombre total de femmes parlementaires dans les organes législatifs qui soit proportionnel au nombre total de femmes dans la société. C'est pourquoi, les femmes représentant en moyenne la moitié de la population, une représentation proportionnelle nécessite qu'environ 50% des représentants soient des femmes.

[10] Alors qu'initialement, les féministes exigeaient des quotas spécifiquement pour les femmes, il fait désormais consensus qu'un pourcentage minimum des deux sexes doit être présent dans les organes décisionnels afin de garantir un système politique plus équitable. Par conséquent, nous avons pu ces dernières années, voir un changement des demandes féministes de quotas de femmes à des quotas de genre neutres.

Panama (Krook 2003, p. 4-5). Ces variations suggèrent que malgré leur similitude, les dispositifs de quotas nécessitent des processus de réforme politique distincts.

Malgré le fait que les quotas contribuent d'ordinaire à créer une tribune aux voix marginalisées (dans ce cas, les femmes), ils ont néanmoins été controversés. Les critiques n'incluent pas seulement les élites masculines conservatrices mais également quelques féministes. L'argument majeur contre l'adoption d'un système de quotas est d'affirmer que la représentation doit être fondée sur le mérite. Dans d'autres contextes, une autre préoccupation importante est celle liée au fait que les quotas ont eu peu voire pas d'effets. Une autre critique soutient que ce sont les partis politiques ou des leaders gouvernementaux qui décident quelles sont les femmes sélectionnées pour être candidates aux élections, les députées élues devant alors plus répondre de leurs actes devant leurs partis ou/et leurs leaders et moins devant leur électorat féminin. Dans ce chapitre, nous faisons une revue des différentes formes de quotas actuellement utilisées et des principaux débats en faveur ou opposé aux quotas de genre. Le succès des quotas de genre est très clairement lié à leur conformité à la structure de la démocratie telle que spécifiée dans la constitution d'une société en particulier, du système électoral en place, de la volonté politique de donner une voix aux femmes et d'une société civile informée et attentive. Les chapitres ultérieurs examinent les utilisations diverses des quotas de genre dans des pays donnés.

Les quotas au sein des partis politiques

Les quotas au sein des partis, système le plus communément usité, ont été évoqués en premier lieu dans les années 1970 par des partis socialistes et socio-démocrates d'Europe de l'Ouest, suivis par des partis écologiques et même par des partis conservateurs dans les années 1980 et 1990 à travers l'Europe et dans une certaine limite à d'autres régions. Contrairement aux autres formes de quotas, les quotas au sein des partis politiques sont d'ordinaire adoptés de façon volontaire plus que par obligation légale. Ils existent parfois en parallèle d'autres types de quotas et tendent à être la forme de quota la moins controversée puisqu'ils n'impliquent pas de contrôles gouvernementaux ou légaux. Ces quotas engagent les partis à s'efforcer d'avoir une certaine proportion de femmes parmi leurs candidats qui s'applique d'ordinaire aux listes électorales présentées aux électeurs. L'engagement du parti à recourir à un quota pour les candidates oblige les élites du parti à reconnaître l'existence d'une discrimination et la nécessité de modifier les pratiques pour permettre une plus forte représentation féminine. Ces quotas sont souvent des évolutions astucieuses reconnaissant que les femmes forment bien un large groupe politique devant être courtisé – nous devons cette prise de conscience aux décennies de pression exercé par les mouvements de femmes et les femmes travaillant au sein des structures des partis. Les quotas au sein des partis politiques autorisent comme d'habitude que les femmes constituent entre 25% et 50% du total de candidats d'une liste électorale. De plus en plus, les militantes et les partis politiques formulent leur recours aux quotas comme une disposition de « genre neutre » dans laquelle est établi qu'aucun sexe ne peut justifier le dépassement sur la liste électorale du pourcentage obligatoire[11]. Il est plus simple de mettre en application ces mesures dans les systèmes électoraux de représentation proportionnelle, dans lesquels les électeurs votent pour des partis et non des individus et où les sièges sont distribués aux partis en proportion de l'ensemble des votes reçus. Dans les pays avec des systèmes à majorité absolue/relative, où les électeurs votent plus pour des individus que pour des listes de partis, et où c'est le candidat ayant rassemblé de plus de voix qui l'emporte, l'application des quotas n'est pas impossible mais elle est plus complexe. Pour ce faire, les systèmes de quotas peuvent être mis en œuvre en désignant une proportion de femmes parmi les circonscriptions uninominales, ou dans les circonscriptions que le parti s'attend à gagner, comme dans les circonscriptions où un membre du parti se retire. Néanmoins, la compétition se faisant plus entre individus dans le système majoritaire qu'entre des listes électorales comprenant de multiples candidats, les partis du système majoritaire

[11] A titre d'exemple, le parti socio-démocrate allemand (SPD) requiert que chaque sexe soit représenté par au moins 40% sur la liste électorale.

sont plus frileux à nommer des candidates si l'esprit public prédominant hésite à élire des politiciennes. Le Parti du Travail australien, les Partis Nouvellement Démocratiques et Libéraux canadiens et le Parti Démocratique kenyan sont des exemples de quelques partis nationaux qui emploient les quotas au sein de leur parti.

Les quotas législatifs

Les quotas législatifs, qui s'appliquent également au processus de sélection des candidats par les partis, diffère des quotas au sein des partis politiques dans le sens où ils ne sont pas volontairement adoptés mais sont des quotas légalement mandatés qui s'imposent à tous les partis. C'est la forme de quotas la plus récente, apparue seulement dans les années 1990 dans les pays en développement, notamment en Amérique Latine, en Afrique post-conflit, au Moyen-Orient et à travers l'Europe du Sud-Est. L'adoption de ces quotas s'est rapidement étendue, du fait en partie d'un mouvement féminin transnational très actif qui permit, grâce à un partage d'informations, aux organisations locales, aux activistes et aux intellectuels de rendre public et de politiser le thème de la sous-représentation politique des femmes. Ces activités, plus l'accent internationalement mis sur la présence politique des femmes permirent à de nombreuses organisations de femmes de parvenir à l'obtention d'adoption de quotas dans leurs pays. Dans le même temps, des organisations locales, en lien avec le mouvement transnational de femmes, mobilisèrent la société civile afin de faire pression sur les agences internationales et bilatérales – tels les Nations Unies, la Banque Mondiale et d'autres agences de développement promouvant le développement humain- de faire explicitement de la discrimination des femmes en politique une ligne de leurs directives de développement et de l'ensemble de l'aide.

Les quotas législatifs sont promulgués soit à travers une réforme de la loi électorale soit à travers les constitutions nationales. De la même manière que les quotas de partis, les quotas législatifs s'appliquent également au processus de sélection des candidats (requérant souvent que les femmes constituent entre 25% et 50% de tous les candidats), mais comme mentionné, sont renforcés par la loi qui les soutient. La force d'un quota législatif donné dépend pour beaucoup des formulations et des détails de la loi spécifique le mandatant. Si la loi n'impose pas de fortes sanctions en cas de non-respect, nombre de partis ne respecteront pas ses dispositions (comme ce fut le cas de beaucoup de partis en France, détaillé dans le chapitre cinq, qui ne tenaient pas compte du taux minimum requis.

Les quotas législatifs sont mis en œuvre de différentes façons en fonction du système électoral, parfois s'appliquant à des listes de partis (la façon la plus simple), ou à un groupe plus large de circonscriptions uninominales (Krook 2009 p.9). A titre d'illustration, les quotas législatifs en Argentine peuvent simplement être appliqués à toutes les listes de partis, les partis devant désigner au moins 30% de candidatures féminines. A l'inverse, une façon plus compétitive est d'appliquer le quota à des circonscriptions uninominales dans lesquelles chaque parti doit nommer un certain pourcentage de candidates, comme c'est le cas en France. Le Brésil, l'Indonésie et la France sont des pays ayant recours aux quotas législatifs.

Les sièges réservés

Les quotas sous forme de sièges réservés divergent des deux autres formes de quotas dans le sens où ils donnent mandat à un nombre ou pourcentage minimum de législatrices. Comme ce type de quota s'applique lors du résultat final d'une élection, il est le plus controversé. En effet, les sièges réservés ont seulement mandaté de faibles niveaux de représentation féminine, couramment entre 1% et 10% du total des législateurs, quand depuis 2000 le nombre de pays ont légiféré pour l'équivalent de 30% de députées élues, comme c'est le cas au Rwanda. Les sièges réservés sont souvent établis par des réformes aux constitutions nationales ou aux lois électorales. La disposition de ces mandats fonctionne de l'une des trois façons suivantes : les partis reçoivent des sièges réservés en proportion des votes perçus à l'élection (comme au Pakistan et au Bangladesh), ou bien des listes électorales

séparées sont créées pour les femmes (comme au Rwanda), ou bien encore les femmes qui reçoivent le plus de voix dans les élections générales directes par circonscription sont élues au parlement pour pourvoir les sièges réservés (comme en Afghanistan et en Jordanie). Les sièges réservés sont la plus ancienne forme de quotas, d'abord utilisés dans les années 1930 en Inde au temps de la loi britannique (John 2000), et est resté le principal type de quotas adopté durant les années 1970. Ce type de quotas a regagné en popularité depuis 2000 dans nombre de pays – principalement en Afrique – qui ont sans cela de très faibles taux de représentation féminine. La garantie de progrès de représentation des femmes dans ce système de quotas l'a transformé en remède idéal pour les pays en développement voulant rapidement agir sur la pénurie des femmes en politique. Les sièges réservés sont utilisés surtout en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient, en partie parce que les formations politiques dans ces régions sont moins établies.

Arguments pour et contre les quotas

Il existe de nombreux arguments en faveur ou à l'encontre des quotas de genre. L'aspect le plus controversé des quotas de genre se rapporte aux notions de démocratie et de méritocratie ; les groupes féministes et les militantes des droits des femmes voient généralement les quotas comme une mesure pour contrecarrer la discrimination et améliorer la démocratie en développant la représentation de groupes anciennement marginalisés. Dans le même temps, les groupes opposés aux quotas défendent l'idée que les politiciens devraient être élus sur la seule base du mérite (les qualifications) sans prendre le genre ou les électeurs marginalisés en considération. L'ironie est que ce même groupe en appelle également à la démocratie pour défendre ses points de vue, arguant que les quotas sont anti-démocratiques car ils diminuent le choix des électeurs. Ce débat est ancien et opposent même les féministes et les partisans des droits des femmes entre eux, même si leurs arguments peuvent différer de ceux soutenant le statu quo. Les arguments les plus couramment utilisés pour soutenir ou s'opposer aux mesures de quotas, dessinés par des spécialistes et des militants des deux camps, sont exposés ci-dessous.

Arguments en faveur des quotas[12] :

- **Les quotas assureront que les femmes et les hommes prennent part aux décisions politiques et feront avancer la démocratie en mettant fin à l'exclusion des femmes.** Ces mesures sont nécessaires pour réagir à l'exclusion historique des femmes du système politique parmi les démocraties les plus importantes. Même dans les plus anciennes démocraties comme les Etats-Unis et la France, il a fallu un siècle d'activisme et de mobilisation pour que les femmes et les minorités obtiennent des droits formels. Malgré tout, ces droits n'ont pas éradiqué les pratiques d'exclusion systématique de la structure politique majoritairement masculine restreignant l'accès des femmes à la politique officielle, comme le montre très clairement un rapide coup d'œil des élections nationales du vingtième siècle dans divers pays.

- **Les quotas obligeront les partis politiques à recruter et à inclure plus de femmes au sein de leur structure de direction.** La recherche transnationale a répertorié la tendance des partis politiques – la plupart dirigés par des élites politiques masculines – à favoriser les hommes, basée sur la supposition que les femmes ne sont pas en position de gagner des élections (du fait des pratiques culturelles ou religieuses). Cela perpétue les stéréotypes voyant les femmes comme apolitiques et comme des représentantes nationales non acceptables[13]. Les

[12] Pour une discussion plus détaillée, voir (Freidenvall, Dahlerup, et Skjeie 2006, p. 67-68; Dahlerup 1998; Dahlerup 2006a).

[13] Et qui ignore comme par hasard la question du pourquoi, si les femmes sont des êtres apolitiques inhérents et des acteurs politiquement inadaptés, les plus vieilles démocraties se sont données autant de mal pour les

quotas de genre au sein des partis permettront de corriger cette distorsion patriarcale d'une grande majorité des partis et d'ouvrir la voie à une démocratie plus prospère.

- **Les femmes constituent la moitié de la population – c'est donc un de leurs droits démocratiques que d'occuper 50% des sièges parlementaires pour s'assurer que les voix des femmes soient présentes dans les processus de prise de décisions.** Cet argument a été avancé pour contrer la réclamation disant que si nous mettons en place des quotas pour les femmes, alors nous devons également créer des quotas pour d'autres « groupes sociaux ». Toutefois, les femmes *ne sont pas* un groupe social à part ; 50% de tous les groupes sociaux naturels sont composés de femmes, par conséquent les quotas pour les femmes peuvent représenter toutes les catégories sociales existantes. Le citoyen ordinaire dans modèle patriarcal de démocratie dominant était un homme ; ce modèle affirmait que les femmes étaient largement mieux représentées par leurs pères et leurs maris. Toutefois, l'intérêt des maris et des pères ne coïncident pas toujours avec ceux des femmes et des filles, comme l'illustre les lois discriminatoires de la famille dans le monde (Pateman 1988; Scott 1996a). Il en va de même concernant l'argument communément accepté que les employeurs du système capitaliste ne peuvent pas représenter les intérêts des travailleurs. Cet argument gagne de l'importance à mesure que les féministes insistent sur le besoin d'un équilibre des genres en politique.

- **Les quotas, dans des grands pourcentages, permettent aux femmes d'entrer dans les structures politiques en tant que groupe, assurant ainsi une masse critique et non pas seulement quelques représentantes symboliques.** La recherche a montré que quand les femmes ne sont pas en nombre suffisant dans les parlements, les députées sont plus hésitantes à soulever des questions relatives aux femmes (Celis et Childs 2008; Phillips 1991). Cela peut s'expliquer par le fait que la culture dans la plupart des institutions parlementaires déprécie les préoccupations concernant les femmes – comme les réformes visant à faire une loi de la famille plus démocratique ou encore d'améliorer les opportunités d'emploi des femmes -, ces demandes étant fréquemment perçues comme entrant en conflit avec les intérêts masculins. Quand les députées femmes soulèvent effectivement ces sujets, avec seulement une petite minorité de ses collègues femmes, même le soutien de de députés plus libéraux ne suffit pas pour réussir à faire adopter des projets de loi. C'est pourquoi les députées femmes se sentent découragées de mettre en avant les préoccupations des femmes. Atteindre une masse critique à l'Assemblée législative est réellement nécessaire pour aborder les sources de préoccupation d'au moins la moitié de l'électorat.

- **Les compétences des femmes sont toujours sous-évaluées par rapport à leurs homologues masculins.** La discrimination systématique de genre dans les structures et institutions politiques privilégient les hommes face à des femmes de qualifications équivalentes. C'est une erreur de croire qu'il n'y a pas assez de femmes qualifiées ; c'est plutôt que leurs compétences sont systématiquement dévalorisées. De plus, les élites politiques masculines ayant elles-mêmes défini en quoi consistaient des « qualifications appropriées », l'expertise des expériences et des qualifications masculines a prévalu sur celle des femmes, accentuant ainsi les rôles cruciaux des citoyens comme des défenseurs de la nation (l'armée) et comme une main d'œuvre productive dans l'économie formelle. Ces conceptions ignorent le rôle essentiel des femmes dans la (re)production de la société et leurs contributions décisives dans la gestion quotidienne des foyers et des communautés, desquels dépend la survie d'une société encore plus que la défense nationale ou peut-être même que les marchés

exclure explicitement des structures politiques, malgré la pression des femmes engagées dans les révolutions françaises et américaines, comme discuté dans le chapitre un.

économiques[14]. Dans bien des cas, les suppositions déformées en défaveur des femmes n'ont pas profondément changées. De fait, les années de soins donnés et de temps passé à élever une famille, d'activisme de la communauté ou de face-à-face avec les institutions gouvernementales et les bureaucraties sont pires que sous-évaluées – une telle expérience de long terme est souvent considérée comme un handicap pour les femmes désirant entrer en politique. Et ce sont pourtant ces activités quotidiennes de base et les préoccupations des femmes ordinaires qui doivent être représentées au parlement si la majorité des citoyens considèrent que la politique leur apporte quelque chose et s'ils font réellement partie d'une société démocratique. Qui plus est, étant donné que 50% de la population de n'importe quelle nation sont des femmes, le genre en lui-même doit apparaître comme une qualification majeure pour la représentation politique, le parlement d'une société démocratique étant censé refléter sa population. A cet égard, les quotas peuvent être et sont une mesure importante pour rendre le paysage politique plus démocratique.

- **Les quotas ne sont pas discriminatoires envers les hommes mais sont plus une réponse aux siècles de discrimination systématique faite aux femmes.** Pour rejeter l'argument affirmant que les quotas discriminent les hommes et limitent de façon non démocratique la liberté de choix des électeurs, les partisans arguent que les quotas stipulent seulement qu'aucun des deux sexes ne devrait faire plus de x% (souvent 40%) d'une configuration politique donnée (parti, liste électorale, pourcentage de sièges au parlement etc.). Les défenseurs des quotas avancent également qu'il est tout bonnement anti-démocratique de systématiquement marginaliser les femmes de la sphère politique, d'abord à travers la privation du droit électoral et désormais à travers la limitation de l'accès des femmes à la vie politique formelle. Dans cette perspective, les quotas sont vus comme un moyen de s'occuper d'une discrimination profondément enracinée et anti-démocratique. De nombreux partisans de cet argument ne voient pas les quotas comme des mesures provisoires mais plus comme un moyen de garantir qu'un pourcentage minimum de chaque sexe compose le parlement d'une société démocratique donnée.

- **C'est favorable à l'image du parti.** Quelques études ont montré que des femmes peuvent être des candidates attrayantes pour le public (Antić Gaber 2005).Les partis désignant des femmes peuvent ainsi être préférés par l'électorat qui les jugent comme étant plus égalitaires et justes. De telles tendances ont encouragé nombre de partis, surtout dans les Etats européens où les partis politiques ont une longue histoire, à adopter des quotas et à nommer des femmes, souvent dans une stratégie pour gagner des voix. Ainsi, dans certains contextes l'adoption de quotas peut augmenter la mise pour tous les partis politiques, y compris les partis conservateurs qui sont contraints de suivre le mouvement de leurs équivalents libéraux dans la course aux votes.

Arguments opposés aux quotas de genre :

- Des femmes non-qualifiées peuvent supplanter des hommes qualifiés, les quotas transgressant le principe du mérite. Une des critiques les plus courantes sur les quotas de genre est qu'elle prive les citoyens de la capacité de faire un choix parmi les candidats les plus compétents. Ils affirment que la candidature et l'élection en démocratie libérale doit être basée uniquement sur le mérite. Les adeptes des quotas cependant font remarquer que ce que constitue le mérite fait débat. Alors que les partis politiques peuvent prendre en

[14] Des théoriciens politiques comme Carol Pateman (1988) et Young (2000) ont abondamment débattu sur les divergences dans la façon dont les droits des citoyens se sont construits. De plus, quand bien même les femmes entrent dans l'économie formelle, elles reçoivent rarement la même compensation financière que leurs collègues masculins aux qualifications équivalentes et pour un même travail donné (Narayan 1997).

considération des facteurs comme des hauts niveaux d'éducation et une expérience politique formelle, les citoyens pour leur part peuvent soutenir des députés familiers des luttes quotidiennes des gens ordinaires. La recherche internationale montre aussi que les hommes engagés en politique n'ont pas nécessairement des compétences politiques conventionnelles et que l'idéal de méritocratie est invoqué de manière sélective pour témoigner contre les quotas de genre et affaiblir les femmes candidates (Paxton 2007, p.228; Siemienska 2003)[15]. En d'autres mots, l'idéal de méritocratie a été employé comme un prétexte pour continuer la marginalisation et la discrimination envers les femmes.

- **Les quotas mettent plus l'accent sur le sexe que sur les compétences et les convictions politiques.** Cet argument est une variation du précédent et ses objections sont également les mêmes. Nous pourrions donc très bien demander aux partisans de ce point de vue que, si les politiciens doivent être élus sans tenir compte du sexe, pourquoi les femmes ont-elles été privées du droit de vote et de candidature lors de la conception de la démocratie ? D'après cet argument de « neutralité des sexes » et fondé sur le mérite, le droit de vote pour lequel les femmes se sont battues pendant une centaine d'années aurait être le leur dès le début ; ce ne fut toutefois pas le cas. Le sexe a été un critère d'engagement dans la vie politique et il l'est encore aujourd'hui dans de nombreux endroits. Nous devons maintenant utiliser ce même critère pour rectifier une grave distorsion, et les parlements se doivent de refléter la société en incorporant un équilibre des genres (Scott 1996a; Scott 2005).

- **Les quotas sont anti-démocratiques.** Bien que l'argument soit fréquent pour s'opposer à ce sujet, dans la réalité les quotas limite dans une mesure très limitée le choix électoral puisqu'ils s'appliquent à un pourcentage limité de candidats ou de sièges et le degré de réduction du choix est insignifiant comparé à la liberté de choisir des représentants par ailleurs marginalisés. Par exemple, pour les quotas à 30%, les électeurs ont toujours le choix pour les 70% de candidats restants, qui sont pour la plupart des hommes. De plus, peu de citoyens ou même de membres de partis sont en fait impliqués dans la façon dont les partis décident de la désignation des candidats, celle-ci étant la prérogative des dirigeants des partis. Bien que cette critique soit soulevée par les opposants aux quotas au nom du choix des citoyens, il s'agit en vérité plus des limites que les quotas installent sur la prérogative du leadership du parti de désigner des candidats qui les soutiendront. Le manque de choix des citoyens est en réalité vraiment mis en péril par les grosses sommes d'argent que des intérêts particuliers donnent pour booster les campagnes de certains candidats. La publicité de masse achète les votes et handicape gravement les candidats qui ne sont pas financés par de puissants intérêts particuliers. Malgré cela, ceux qui arguent que les quotas ne sont pas démocratiques ne s'opposent pas à ces autres pratiques qui minent réellement la démocratie de diverses manières.
- **Les quotas discriminent les hommes.** Ceci est un autre argument fréquent contre les quotas, lié au raisonnement sur la méritocratie. Toutefois, le langage des quotas est de plus en plus neutre en termes de genre, les féministes formulant leur soutien à des quotas prévoyant un

[15] Par exemple, les quelques députées iraniennes ont des niveaux d'éducation beaucoup plus élevés que la majorité des députés hommes. A cet égard, une femme députée ayant le même niveau de compétences que la majorité des députés hommes n'a aucune chance d'être désignée. Les dirigeants des partis iraniens sont tristement célèbres pour justifier le faible niveau de nominations de femmes à cause de l'absence de femmes 'qualifiées'. Toutefois, durant les élections générales de 1996, une candidate, Faezeh Hashemi, reçut le deuxième plus grand nombre de votes au sein de son électorat après avoir concouru face à 350 candidats masculins (Afshar 2002), ce qui prouve bien la volonté des électeurs d'élire des femmes. De la même manière, dans divers pays européens comme la Pologne, des députées détiennent des diplômes universitaires plus élevés et des niveaux d'expérience syndicale ou de parti plus forts que leurs congénères masculins (Siemienska 2003).

niveau minimum de représentation parlementaire pour chaque sexe (comme pas moins de 40%). Qui plus est, comment les opposants suggèrent de s'occuper des cent années d'exclusion explicite des femmes du pouvoir politique ? Etant donné qu'une reformulation des conceptions de citoyenneté ou une reconstruction des systèmes électoraux visant à refléter à la fois les hommes et les femmes ne sont pas réalisables, des systèmes de quotas de genre bien conçus peuvent être efficaces, les stratégies pour contrer la sous-représentation politique des femmes dans un système essentiellement créé par des hommes (Pateman 1988; Young 2000).

- **Les femmes ne constituent pas un groupe d'intérêt à lui seul.** Cet argument tente de riposter à la position des partisans des quotas de genre affirmant que les femmes forment un groupe d'intérêt ayant des besoins et intérêts communs différents de ceux des hommes. Le contre-argument avance qu'en réalité les femmes sont très différentes, avec des opinions et divergentes et que par conséquent elles ne constituent pas un groupe et c'est pourquoi les quotas sont inappropriés. De fait, l'application d'un quota de genre ne limite en rien la représentation de la diversité des femmes selon les classes, les origines religieuses etc. ; il reconnaît simplement leur handicap commun dans l'accession au pouvoir politique. En effet, les partis politiques représentent également des électorats divers et présentent des candidats les représentant. De plus, on remarque que les partisans des quotas de genre se sont détournés de l'accent mis les intérêts uniques des femmes (par exemple en tant que mères) pour se concentrer sur le fait que les femmes forment la moitié de la population et subissent les conséquences des politiques et des législations de façon différente des hommes. Cela peut s'expliquer par les lois discriminantes qui empêchent leur participation à la politique, par les lois sur la famille dans leurs sociétés respectives qui limitent leurs mouvements en-dehors du foyer, ou la poursuite de leur éducation sans l'autorisation de leurs maris ou encore leur participation sur le marché du travail ou les voyages. Les partisans des quotas font également remarquer que si les femmes ne sont pas un « groupe spécial d'intérêts », dans la plupart des sociétés démocratiques, ce sont pourtant bien elles les responsables de l'éducation des enfants et de la gestion du foyer et à cet égard, elles ont bien une même perspective partagée différente de celle des hommes[16].

- **Les quotas peuvent agir comme un seuil maximum de représentation féminine au lieu d'agir comme une mesure temporaire qui donnerait en permanence du pouvoir aux femmes les partis pouvant désigner ou élire seulement le nombre minimal de femmes requis pour atteindre le quota.** Certains démocrates libéraux et féministes ont exprimé leur inquiétude quant au fait que les quotas pourraient en fin de compte limiter le nombre de femmes au parlement. Seulement, il n'existe pas de données pour soutenir cette idée ; les échecs des quotas de genre d'augmenter le nombre de femmes députées ont été dues aux faibles dispositions plus qu'aux quotas eux-mêmes. On dénombre plus de mises en œuvre réussies des quotas que d'échecs. Le nombre de femmes députées augmenta progressivement dès lors qu'un quota fut entériné comme ce fut le cas dans les pays nordiques, en Argentine et au Rwanda à l'inverse des cas pour lesquels les quotas agirent comme des seuils, comme au Bangladesh, en Indonésie et en Jordanie. Les quotas sous forme de sièges réservés, normalement plus faibles que les autres quotas sont plus susceptibles d'agir comme des seuils, surtout s'ils sont pourvus par des femmes nommées par des élites politiques masculines. Dans ces circonstances, il est très peu probable que les leaders masculins désignent plus de femmes que ce qui est prévu dans le quota (le quota

[16] D'autres impacts de la discrimination systémique envers les femmes sont les opportunités limitées qu'elles ont d'accéder aux institutions éducatives ou professionnelles telles que les écoles de droit au même titre que les hommes, entraînant un développement de ces professions à travers des perspectives masculines qui peuvent même être hostiles à la présence des femmes (Paxton 2007).

agissant ainsi comme un seuil à atteindre plus que comme un instrument de renforcement), et les quelques femmes de service sont alors souvent employées comme un moyen pour l'Etat de paraître moderne. C'est ainsi le cas en Jordanie et au Bangladesh où les élites masculines ont encore un fort contrôle sur l'application des quotas.

- **L'application des quotas est trop peu fiable car trop dépendante des facteurs politiques, électoraux et sociaux.** Bien que les quotas puissent être difficiles à appliquer, et requièrent alors une conception minutieuse faisant référence au système électoral et au caractère politique d'un Etat précis, leur application réussie dépasse les cas infructueux. Fort heureusement, les études de cas du monde entier nous fournissent une compréhension croissante des facteurs permettant un fonctionnement fructueux des quotas. Nous savons donc que des dispositions soigneusement rédigées concordant avec les structures politiques et électorales existantes et avec une formulation claire et ferme sont les clés du succès. Nous savons aussi que les quotas de genre doivent être mis en œuvre parallèlement aux efforts des mouvements féminins et autres partisans de mobilisation de la société, y compris des élites politiques masculines, et que le processus d'application des quotas doit être suivi de très près et corrigé dès que des failles apparaissent. Si tous ces éléments sont présents, le succès d'un quota de genre est presque garanti.

Comme l'indiquent les arguments ci-dessus, les débats autour des quotas de genre ont été virulents mais constructifs, et ont en fin de compte rapproché les parties adverses, tout particulièrement ceux argumentant dans une optique féministe. Les discussions à ce sujet ayant de plus en plus recours à un langage non-sexiste et plus neutre, l'accentuation des mesures visant à s'occuper de la sous-représentation de la moitié de la nation a permis de disperser une partie des tensions[17]. Et la recherche et les études de cas s'étant amplifiés et rendus disponibles, le dialogue est passé d'un dialogue hautement idéologique à un dialogue empirique. Des arguments plus nuancés et plus subtils sont possibles grâce aux études de cas menées dans le monde entier qui mettent en lumière des contextes politiques et historiques très diversifiés. L'adoption et l'application d'un quota est un projet complexe dont le succès dépend de la compréhension sur la façon dont un quota peut interagir avec les systèmes politiques existants. La recherche montre très distinctement qu'il n'existe pas une recette universelle pouvant être réalisée dans tous les pays.

De cette façon, l'objectif ultime de ce livre est de voir où, comment, pourquoi et dans quelles circonstances le système de quotas a été une réussite. Cela implique d'examiner les conditions et les contextes politiques de l'application réussie de quotas de genre que les importantes variables que les militants politiques doivent garder à l'esprit quand ils font pression en faveur de quotas nationaux ou locaux sur leurs systèmes électoraux.

Les tendances globales des quotas de genre

Les quotas de genre se sont rapidement propagés à travers le monde, parce que les femmes refusent de rester silencieuses et que les sociétés cherchent des moyens de prendre en compte et de mettre fin aux pratiques d'exclusion qui vont à l'encontre d'au moins la moitié des populations. Comme illustré dans le tableau 3.1 ci-dessus, les pays en développement sont au premier plan en termes d'adoptions récentes de quotas et des spécialistes comme Dahlerup (2006) les considèrent comme prenant un chemin accéléré vers un équilibre des genres dans les parlements, comme nous le verrons plus loin. De fait, parmi les 26 pays à travers le monde ayant atteint la masse critique ou 30% ou plus de femmes députées au sein de leurs législatures nationales, neuf sont classés par le

[17] Les longs et virulents discours publics à propos de la parité en France, ainsi que les débats sur les quotas en Inde, ont joué un rôle central dans le développement d'un débat sur l'exclusion politique des femmes à une nouvelle gravité historique, entraînant des niveaux de dialogue plus nuancés, plus sophistiqués et en fin de compte plus productifs (Scott 2005 ; Nanivadekar 2006).

Programme des Nations Unies pour le Développement comme ayant un Indice de Développement Humain (IDH)[18] « faible » ou « moyen » (voir le Tableau 3.2). La plupart de ces Etats ont adopté soit des quotas électoraux légaux soit des quotas constitutionnels ; seuls deux ont des quotas volontaires au sein de leurs partis, type de quota qui est le plus répandu dans les contextes occidentaux (Krook 2006, P.310). Le tableau 3.2 liste les pays ayant une représentation atteignant la masse critique en Novembre 2010, recensé par l'organisation internationale l'Union interparlementaire (UIP), avec leur classement IDH et le type de quota de genre adopté, s'ils en ont un.

Tableau 3.2 Les pays ayant une minorité critique (30%+) de représentation féminine en Décembre 2012

Rang	Pays	Suffrage universel	Dernière élection	% de femmes	Classement IDH : développement humain élevé, moyen ou bas	Type de quotas de genre (au niveau national seulement)
1	Rwanda	1961	09 2008	56,3%	167 (bas)	Quotas constitutionnels (30% réservés) et législatifs
2	Suède	1921	09 2010	45,0%	7 (élevé)	Quotas au sein des partis
3	*Afrique du Sud*	*1994*	*04 2009*	*44,5%*	*129 (moyen)*	*Quotas au sein des partis*
4	Cuba	1934	01 2008	43,2%	51 (élevé)	Pas de quotas
5	Islande	1915	04 2009	42,9%	3 (élevé)	Quotas au sein des partis
6	Pays-Bas	1919	06 2010	40,7%	6 (élevé)	Quotas au sein des partis
7	Finlande	1906	03 2007	40,0%	12 (élevé)	Pas de quotas
8	Norvège	1913	09 2009	39,6%	1 (élevé)	Quotas au sein des partis
9	Belgique	1948	06 2010	39,3%	17 (élevé)	Quotas législatifs et au sein des partis
10	*Mozambique*	*1975*	*10 2009*	*39,2%*	*172 (bas)*	*Quotas au sein des partis*
11	*Angola*	*1975*	*09 2008*	*38,6%*	*143 (bas)*	*Quotas législatifs*
11	Costa Rica	1949	02 2010	38,6%	54 (élevé)	Quotas législatifs et au sein des partis
12	Argentine	1947	06 2009	38,5%	49 (élevé)	Les 3 types de quotas
13	Danemark	1915	11 2007	38,0%	16 (élevé)	Pas de quotas
14	Espagne	1931	03 2008	36,6%	15 (élevé)	Quotas

[18] L'Indice de Développement Humain (IDH) est « un indice est un indice statistique composite de développement économique, établi par les Nations Unies, qui tente d'échapper aux mesures purement monétaires en combinant le PIB par habitant avec l'espérance de vie et le taux d'alphabétisation dans une moyenne pondérée » (A Dictionary of Geography 2004).

						législatifs et au sein des partis
15	Andorre	1970	04 2009	35,7%	28 (élevé)	Pas de quotas
16	Nouvelle-Zélande	1893	11 2008	33,6%	20 (élevé)	Pas de quotas
17	*Népal*	*1951*	*04 2008*	*33,2%*	*144 (moyen)*	*Quotas constitutionnels et législatifs*
18	Allemagne	1918	09 2009	32,8%	22 (élevé)	Quotas au sein des partis
19	Macédoine	1946	06 2008	32,5%	72 (élevé)	Quotas législatifs
20	Equateur	1929	04 2009	32,3%	80 (élevé)	Quotas législatifs
21	*Burundi*	*1961*	*07 2010*	*32,1%*	*174 (bas)*	*Quotas constitutionnels (30% réservés) et législatifs*
22	Biélorussie	1919	09 2008	31,8%	68 (élevé)	Pas de quotas
23	*Ouganda*	*1962*	*02 2006*	*31,5%*	*157 (bas)*	*Quotas constitutionnels (20% réservés) et législatifs*
24	*Tanzanie*	*1959*	*12 2005*	*30,7%*	*151 (moyen)*	*Quotas constitutionnels (30% réservés) et législatifs*
25	*Guyane*	*1953*	*08 2006*	*30,0%*	*114 (moyen)*	*Constitutionnel (33% sur les listes électorales)*
26 pays au total avec 30% ou plus de représentation féminine						

Sources : adapté de l'Union Interparlementaire : Les femmes dans les Parlements nationaux en décembre 2010 http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311210.htm
* UIP: Suffrage des Femmes http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm
**PNUD: Rapports sur le Développement HUmain : 2009 CLassement de Développement Humain Human http://hdr.undp.org/en/statistics/
***The Global Database of Quotas for Women http://www.quotaproject.org/country_by_region.cfm
IDEA International, Université de Stockholm et Union Interparlementaire 2010.

Notes : Les cellules grisées indiquent les pays ayant un IDH bas ou moyen selon les Rapports de Développement Humain du PNUD pour 2008. De plus, les dates concernant le suffrage universel sont les dates pour lesquelles toutes les restrictions concernant le droit de vote ont été levées.

La récente croissance spectaculaire d'adoption de quotas de genre dans des régions non-industrialisées a beaucoup intéressé les spécialistes. C'est en partie du fait de la supposition de longue date stipulant que l'égalité des genres et l'accroissement du pouvoir des femmes sont des caractéristiques des Etats occidentaux industrialisés alors que les pays en développement sont caractérisés comme étant culturellement, politiquement et même socialement incapables de faire progresser les droits des femmes. Les normes culturelles et le progrès économique en particulier ont été vus comme les facteurs clés dans le développement des droits de femmes par les spécialistes qui

placent les sociétés occidentales comme le modèle à suivre pour d'autres régions (Inglehart, Norris, et Welzel 2003; Inglehart 2003; Przeworski et Limongi 1997). Mais des données récentes laissent voir peu voire pas de corrélation entre le niveau de développement économique d'un Etat et la représentation politique des femmes. Quelques-unes des démocraties les plus industrialisées du monde, tels le Royaume-Uni, les Etats-Unis, le Japon, la Russie, l'Italie et la France, tous membres du puissant Groupe des 8 (G8) sur un plan économique et politique, ont une moyenne de 18,5% de femmes dans leurs parlements quand quelques-uns des Etats les plus sous-développés économiquement comme le Rwanda, le Mozambique, l'Ouganda, l'Afghanistan, la Tanzanie et le Burundi ont pour leur part une moyenne de 31,4% de femmes députées. En effet, la plupart des pays ayant opté pour des quotas de genre récemment sont des pays luttant en permanence avec des catastrophes économiques et politiques, allant de la famine à la guerre en passant par l'occupation étrangère.

Il apparaît de la sorte que l'obtention d'une masse critique de femmes au sein des assemblées nationales résulte d'une constellation de facteurs beaucoup plus complexe que ce que nous avons supposé précédemment. Des études antérieures sur les femmes et la politique arrivaient à des explications simplistes pour expliquer le nombre croissant de femmes dans les parlements, en mettant l'accent sur les corrélations avec l'industrialisation, les systèmes électoraux de représentation proportionnelle, les niveaux élevés d'éducation des femmes et leur participation à la vie active, le protestantisme et la présence de nouveaux partis politiques de gauche, entre autres éléments (Phillips 1991 ; Inglehart 2003). Toutefois, ces conclusions relativement cohérentes ont dû être le résultat d'une recherche limitée qui, « dans la période d'après 1970, était largement centrée sur l'étude des démocraties occidentales avancées. Des études plus récentes et qui s'intéressent à un plus grand échantillon de pays sur des périodes plus longues ont démontré les limites des méthodes et des suppositions des recherches plus anciennes. » Ces études citent une large panoplie d'autres facteurs influençant la participation politique des femmes, comme par exemple la diversité des acteurs politiques, leurs stratégies et les contextes politiques, historiques et sociaux de chaque Etat (Krook 2003, p.3).

On peut affirmer que certains Etats en développement (la plupart étant aussi des démocraties récentes) mettent en place des quotas de genre cherchent un chemin plus rapide pour s'atteler à la sous-représentation féminine. D'après Dahlerup (2006), il fallut 60 à 70 ans à la Norvège, au Danemark et à la Suède (souvent vus comme des modèles en ce qui concerne la représentation féminine) entre le moment de l'admission des femmes au suffrage et l'atteinte d'une masse critique (voir tableau 3.2). Le discours implicite des écrits antérieurs sur l'engagement politique des femmes voyait une progression linéaire selon laquelle la discrimination envers les femmes irait en diminuant à mesure que la société se développerait ; il en allait de même concernant les pays en voie de développement. Malgré cela, on a pu voir une impatience grandissante parmi les féministes contemporaines qui ne sont pas disposée à attendre et ne partagent l'idée d'un modèle linéaire de développement. Des groupes nationaux et internationaux ont mis une pression croissante en faveur de mesures accélérées pour la parité et pour des cultures et pratiques politiques favorables aux femmes. Comme l'indiquent les tableaux 3.3 et 3.4, le nombre d'années passées entre le moment où les femmes ont atteint une masse critique dans les parlements et celui d'acquisition du droit de vote se situe en moyenne à seulement 38,6 ans pour les pays en développement contre 60 à 70 ans pour les pays développés. Le « *discours progressif* » est entrelacé essentiellement avec les quotas volontaires au sein des partis (ou l'absence de quotas) des pays développés ; quant au discours de *voie rapide*, il requiert des quotas de genre constitutionnellement ou légalement sanctionnés- le type de quotas plus couramment adopté dans les pays en développement.

Tableau 3.3 Nombre moyen d'années nécessaires aux pays développés pour atteindre la masse critique de femmes (30%+) dans leur parlement

	Pays	Obtention du suffrage féminin	1ère année avec une masse critique (30%+)	Années entre le suffrage et une représentation de 30%+
1	Finlande	1906	1983	77
2	Suède	1921	1985	64
3	Norvège	1913	1985	72
4	Danemark	1915	1988	72
5	Pays-Bas	1919	1990	71
6	Nouvelle-Zélande	1893	1996	103
7	Allemagne	1918	1998	80
8	Islande	1915	1999	84
9	Argentine	1947	2001	54
10	Costa Rica	1949	2002	53
11	Belgique	1948	2003	55
12	Cuba	1934	2003	69
13	Espagne	1931	2004	73
14	Biélorussie	1919	2004	85
15	Macédoine	1946	2008	62
16	Andorre	1970	2009	39
17	Equateur	1929	2009	80
				Total : 1193
				Moyenne : 70,1

Sources : Construit à partir de l'UIP : le suffrage féminin http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm , UIP: Union Interparlementaire: Données archivées http://www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm Freidenvall, Lenita, et al.2006, p.58.

Tableau 3.4 Nombre moyen d'années nécessaires aux pays en développement pour atteindre la masse critique de femmes (30%+) dans leur parlement

	Pays	Obtention du suffrage féminin	1ère année avec une masse critique (30%+)	Années entre le suffrage et une représentation de 30%+
1	Rwanda	1961	2003	42
2	Afrique du Sud	1994	1999	5
3	Angola	1975	2008	33
4	Mozambique	1975	1999	24
5	Népal	1951	2008	57
6	Ouganda	1962	2006	44
7	Burundi	1961	2005	44
8	Tanzanie	1959	2005	46
9	Guyane	1953	2006	53
				Total : 348
				Moyenne : 38,6

Sources : Construit à partir de l'UIP : le suffrage féminin http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm , UIP: Union Interparlementaire: Données archivées http://www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm

Les données exposées plus haut ainsi que le rythme d'adoption des quotas dans les pays en développement nous amènent à nous demander pourquoi ces Etats qui sont au premier plan

concernant l'adoption des quotas. Quelles sont les forces, les acteurs et les raisons pour que des pays n'ayant pas encore consolidé leurs démocraties ou souffrant de problèmes de base comme la pauvreté et le manque de sécurité, adoptent des quotas de genre pour leurs parlements nationaux? Alors que l'on dénombre de nombreux facteurs, il est clair qu'une raison significative de ce changement provient du travail incessant des mouvements féminins qui revendiquent la reconnaissance des droits politiques pour les femmes comme étant inhérents au processus de démocratisation. C'est ainsi que des quotas de genre électoraux sont apparus comme l'un des mécanismes les plus importants pour parvenir à remplir cet objectif. Pour mieux analyser cet enjeu, nous allons maintenant définir ce que nous entendons par l'adoption et l'application de quotas, et souligner les facteurs clés impliqués dans ces processus.

L'adoption de quotas de genre

L'adoption d'un quota de genre se réfère à une législation ou à une directive étatique ou bien à une action volontaire d'un parti politique. Nous avons noté plusieurs circonstances contemporaines pouvant amener à l'adoption de quotas, avec les complexités qu'elles impliquent. En distillant les multiples facteurs en jeu, les chercheurs sont parvenus à un cadre d'analyse d'adoption des quotas au moyen de nombreuses études tout en reconnaissant qu'il n'existe pas un seul et unique modèle définitif (Krook 2007, p.368-369). Les quotas sont le plus souvent adoptés lorsque certains acteurs travaillent en leur faveur ou quand diverses forces aident à la création d'un environnement favorable à leur adoption. Cette section examinera brièvement ces facteurs.

Les acteurs dominants font généralement partie de l'une de ces trois catégories : des acteurs de la société civile, des acteurs étatiques et des acteurs internationaux et transnationaux. Les acteurs de la société civile se rapportent essentiellement aux mouvements féminins nationaux dont les résultats de recherche sont la source la plus courante pour les propositions sur les quotas de genre. Beaucoup de spécialistes arguent que les quotas de genre sont rarement adoptés sans la mobilisation préalable des mouvements de femmes qui génèrent une discussion publique et mettent la pression aux acteurs politiques et aux institutions pertinentes. Il en est ainsi même quand ce sont les élites masculines qui sont en fin de compte responsables de l'introduction formelle et de la légalisation des quotas de genre (Krook 2007, p. 370; Tripp 2004; Baldez 2004). Toutefois, les acteurs étatiques sont une force centrale dans le soutien aux quotas de genre, parfois ce sont donc des élites politiques, c'est-à-dire des leaders de partis politiques qui adoptent des quotas de genre par opportunisme politique dans le but de créer une image d'égalité et de justice sociale par rapport aux partis adverses. Dans ces cas, si les mouvements de femmes n'ont pas été intégrés à un quelconque degré ou n'ont pas contribué au contenu du quota, celui-ci est alors souvent un geste sans signification, montrant aux électeurs un engagement envers les droits des femmes sans forcément modifier la situation de la représentation politique.

Le troisième groupe d'acteurs pouvant jouer un rôle central dans l'adoption des quotas sont issus de la communauté internationale, y compris les activistes transnationaux des droits des femmes et des droits humains, les organisations internationales et bilatérales comme les Nations Unies (UN), et les organismes de financement soutenant les droits des femmes et la démocratie. Durant ces dernières décennies, plusieurs documents internationaux, à savoir la Convention des Nations Unies sur l'Elimination de Toutes les Formes de Discrimination à l'égard les Femmes (CEDW, ratifié en 1979) et la Plateforme d'Action de Beijing (PFA, approuvé en 1995) ont accentué l'égale représentation des femmes aux postes de décision politique. Les réseaux transnationaux, les organisations internationales et non gouvernementales continuent à faire campagne sur la base de ces documents et de sensibiliser l'opinion publique aux tactiques et stratégies pour réussir les réformes.

Toutefois, l'adoption de quotas implique généralement la participation de tous ou d'un ensemble de ces groupes d'acteurs, en conjonction avec d'autres forces. Ainsi, les quotas de genre adoptés dans

l'Afghanistan d'après les Talibans s'expliquent par les efforts d'acteurs divers liés à des facteurs de circonstances. Dans ce cas particulier, l'acteur principal a été le mouvement féminin afghan, composé de nombreux individus et d'organisations déjà engagés dans la société civile et dans la distribution de services en l'absence d'infrastructures étatiques et de services durant les longues années de guerre. Leur revendication initiale était en faveur d'un quota pour les femmes de 50%, argumentant que dans l'Afghanistan d'après-guerre les femmes composaient plus de 50% de la population. Ils arguèrent de plus qu'étant donné les expériences particulièrement amères dont avaient souffert les femmes pendant 30 années de guerre les avaient rendues plus à même de construire une nation que les hommes afghans, qui ont fait la guerre pendant des dizaines d'années, tout particulièrement l'horrible guerre civile qui sema la discorde et entraîna plus de destruction en Afghanistan que ne le fit la guerre afghane contre l'Union Soviétique. Le mouvement féminin afghan s'assura du concours de l'UNIFEM et de féministes transnationales pour faire pression en faveur du quota. Le processus d'écriture de la constitution en Afghanistan était sous une surveillance intense et généralisée après la spectaculaire mobilisation internationale pour la guerre contre les Talibans ; en dépit des puissantes forces conservatrices et patriarcales dans la société afghane, une longue délibération et des discussions entre élites politiques se traduisirent par une attribution d'approximativement 27% de sièges parlementaires pour les femmes dans le contexte de la nouvelle constitution nationale de janvier 2004.

D'autres forces contribuent également à l'adoption de quotas. Parmi celles-ci, le processus de démocratisation lui-même est essentiel, particulièrement dans la récente vague d'adoption de quotas touchant les pays en voie de développement. De nouveaux politologues et philosophes ont dénoté une tendance selon laquelle la rhétorique de genre serait une caractéristique importante dans la définition d'une citoyenneté inclusive et de l'expansion de la démocratie (Cornwall and Goetz 2005; Held 1987).La vulgarisation de ces débats par les mouvements féminins nationaux a permis de porter l'exclusion des femmes des prises de décisions politiques à l'attention du monde démocratique (Scott 2005 ; Merry 2006). La communauté internationale promeut les quotas comme un moyen d'établir la légitimité d'un nouveau système politique pendant une transition démocratique ou la création de nouveaux contextes ou institutions démocratiques, pendant lesquelles les politiciens ont tendance à être relativement réceptifs à l'opinion publique concernant l'égalité, la justice sociale et l'importance d'un électorat féminin[19].

Au sein de la communauté internationale, les organismes de financement comme la Banque Mondiale, le Fond Monétaire International et USAID ont également influencé l'adoption de quotas de genre, grâce en partie au lobbying du mouvement féminin transnational pour qu'il y ait des financements conditionnés aux réformes politiques. Toutefois, dans des contextes où le mouvement national de femmes est faible ou refuse de travailler avec l'Etat, ces conditions peuvent amener les quotas à seulement augmenter le nombre de femmes députées dans des proportions symboliques et échouer à transformer la structure politique ou à réellement étendre la démocratie. La coopération symbolique revient en général à attribuer quelques sièges législatifs (n'excédant d'ordinaire pas 10%) aux femmes nommées par les élites politiques. Cela permet de s'assurer que ces députées rendent d'abord compte aux élites dirigeantes plutôt qu'au public. Cependant, la pression internationale augmentant le pourcentage ou l'importance des quotas de femmes peuvent également s'accroître[20].

[19] Toutefois, certains Etats peuvent adopter des quotas comme une stratégie pour paraître moderne, sans pour autant autoriser les importantes contributions des mouvements de femmes issues du peuple ni prendre en considération les besoins et les revendications de l'électorat féminin. Un pays illustrant ce comportement est la Jordanie, où en 2004, le roi Abdullah a réservé 6 sièges pour les femmes à la Chambre des Députés composé de 110 membres. Cette mesure a été entérinée sans grande consultation du mouvement féminin national.

[20] En plus des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), les ONG locales actives en faveur de la représentation politique des femmes peuvent apporter un soutien et une formation aux candidates potentielles, puisqu'elles sont largement financées par des institutions et des organismes de financement

Au Bangladesh par exemple, des niveaux nationaux de quotas de genre ont été à l'origine introduits en 1072, avec 15 sièges réservés sur un total de 315, mais le quota prit fin à plusieurs reprises du fait de l'instabilité politique. Divers groupes de la société civile, en collaboration avec les mouvements féminins populaires, mobilisèrent, et firent pression directement et à travers les groupes transnationaux de société civile pour convaincre les organismes de financement de faire de la ré adoption des quotas de genre une précondition de l'aide au développement de laquelle le gouvernement bangladais était dépendante. En 2000, un programme de développement des Nations Unies fournit au Bangladesh 4 millions de dollars pour un programme de gouvernance pour étendre sa législation périmée de quotas en faveur des femmes au parlement et pour accroître le pourcentage de sièges requis pour les femmes de 7% à 30% (Paxton 2007, p.184). Actuellement, le Bangladesh a 45 sièges réservés aux femmes sur un total de 300 sièges législatifs, très loin des 30% recommandés. Malgré cela, en mars 2009, le Premier Ministre Sheikh Hasina fit part de sa volonté d'augmenter le nombre de sièges réservés aux femmes à 100 comme proposé par la Politique Nationale de Développement des Femmes de son parti, bien qu'au moment où nous publions ce livre, cette promesse n'est toujours pas réalisée[21].

Pour finir, les crises nationales ont également entraîné l'adoption de quotas de genre. En effet, « sur les 12 pays africains comptant les taux les plus élevés de représentation féminine dans leurs parlements (tous ayant aussi adopté des quotas dans un passé récent), huit (l'Angola, le Mozambique, l'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Rwanda, l'Erythrée, le Burundi et la Namibie) ont enduré des guerres de libération ou des conflits civils ces dernières années » (Tripp, Konate et Lowe-Morna 2006, p.119). Nombre de pays en développement souffrent encore aujourd'hui de troubles politiques, économiques et sociaux. Les pays sortant de guerres civiles ou de guerres de libération ont opté pour les quotas en partie parce qu'en de telles circonstances, les femmes se mobilisent pour sauver leurs familles et leurs communautés et pour promouvoir la paix. Les Etats de post-conflit élaborent souvent de nouvelles constitutions ou rétablissent leurs parlements en repartant de zéro, ce qui permet aux mouvements féminins de faire pression en faveur de changements drastiques. De plus, « des bouleversements de cette ampleur secouent les normes sociales et culturelles existantes, et même si cela dure très peu de temps, cela permet d'ouvrir un espace où les femmes peuvent sortir de leurs rôles traditionnels » (Tripp, Konate et Lowe-Morna 2006, p.119). Ainsi, à la suite du génocide rwandais de 1994, les femmes, qui à ce moment représentaient environ 70% de la société rwandaise, ont pu faire tomber les idées traditionnelles concernant le rôle des femmes et entrer dans la sphère publique comme les reconstructrices et les réconciliatrices d'un pays déchiré. Mais l'adoption réussie des quotas au Rwanda n'aurait pas été possible si le mouvement féminin n'avait pas été préparé avec des revendications précises pour le nouveau gouvernement, à savoir l'adoption et l'application de quotas. Elles étaient également prêtes à apporter leurs contributions sur le meilleur type de quota et de systèmes électoraux à choisir. Dans l'ensemble, il n'existe pas une seule explication concluante pour l'adoption de quotas. Les facteurs ci-dessous (comme la présence d'un mouvement féminin actif) et ceux exposés plus haut (la volonté politique des élites), ainsi que l'éclatement des vieilles structures sociales dans des contextes post-conflictuels peuvent être mentionnés. Il est également courant que des situations de post-crise amènent la communauté internationale à s'impliquer dans des projets de reconstruction nationale, créant alors des forces

---

internationaux et ne dépendent pas de l'Etat pour institutionnaliser formellement des quotas de genre (Rai 2008, p.97).

[21] Thaindian News, "Bangladesh Parliament to Double Reservation for Women," 2009, disponible sur http://www.thaindian.com/newsportal/politics/bangladesh-parliament-to-double-reservation-forwomen-lead_100164454.html. La promesse du Premier Ministre Sheikh Hasina d'augmenter le nombre de sièges réservés aux prochaines élections, qui devraient avoir lieu en 2013, n'a pas été matérialisée au moment de l'impression de ce livre, début 2011. Les mesures pour des quotas au Bangladesh nécessitent des réformes constitutionnelles, le parlement est censé en débattre et tout ce processus ne semble pas avoir commencé jusqu'à présent.

d'appui pour faire pression directement ou indirectement sur les élites nationales afin qu'elles soient respectueuses des normes internationales.

Tours et détours de la mise en œuvre de quotas de genre

On dit souvent que l'adoption de quotas de genre n'a aucun sens sans une application effective, telles des mesures de sanctions en cas de non-respect. De nombreux Etats ont adopté des quotas de genre sans qu'on observe de hausse significative de la représentation féminine, enlevant alors tout leur intérêt. Un quota de genre mal ou peu défini peut échouer parce qu'il ne pénalise pas suffisamment ceux qui ne se conformeraient pas aux règles. C'est d'ailleurs souvent le cas quand les quotas sont adoptés comme des mesures symboliques sans véritable intention de donner plus de pouvoir aux femmes.

Même si les spécialistes s'accordent sur le fait qu'il est très difficile d'expliquer pourquoi certains quotas fonctionnent mieux que d'autres, leur succès dépend largement du contexte politique et social au sens large d'une société donnée ; toutefois, on peut faire ressortir des diverses études de cas trois caractéristiques principales : 1) les quotas doivent être clairement formulés avec un langage sans équivoque concernant son application ; 2) les quotas doivent être compatibles avec les structures électorales et politiques de l'Etat ; et 3) les quotas doivent être recommandés et adoptés par les personnes réellement engagées pour s'occuper de la sous-représentation des femmes.

Tout d'abord, comme nous y avons fait allusion plus tôt, le succès des quotas dépend grandement de sa formulation et de la manière dont ils sont détaillés. S'agissant des quotas législatifs, les sanctions en cas de non-respect des quotas se révèle être une variable importante. Il est affirmé que plus la mesure est détaillée et explicite et plus la sanction en cas de non-respect est forte, plus il est probable que l'exécution de la mesure soit réussie. Un exemple de pénalité en cas de non-respect qui peut être écrite dans les dispositions du quota est que les listes de partis qui ne se conforment pas à désigner le nombre requis de femmes candidates n'auront pas le droit de concourir aux élections. Concernant les quotas volontaires au sein des partis, l'engagement du parti doit être clairement exprimé à ses membres et à l'électorat.

Le deuxième facteur de succès d'un quota est le degré auquel il correspond aux structures politiques existantes, plus particulièrement le système électoral d'Etat. Ainsi donc, lors de l'élaboration de quotas, les partisans doivent examiner minutieusement les structures politiques et institutionnelles. De cette manière, des quotas législatifs s'appliquant à des listes de candidats ne sont sûrement pas le plus pertinent dans un système électoral à majorité absolue ou relative de faible ampleur de circonscriptions, puisque des individus plus que des partis rivalisent pour les votes et les partis sont plus frileux à désigner une candidate pour rivaliser avec un candidat. Une attention similaire doit être accordée au comportement du parti comme à la culture politique d'un Etat, les deux jouant des rôles importants dans la mise en application d'une mesure de quota.

Le troisième facteur s'intéresse au niveau d'engagement des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des quotas, les quotas étant au final exécutés par les élites politiques qui recrutent des candidates et assurent une représentation équilibrée. A ce sujet, les dirigeants politiques peuvent mettre en œuvre des quotas uniquement comme un geste symbolique, en nommant le quota minimum de femmes imposé amoindrissant de cette manière l'efficacité des quotas donner du pouvoir politique aux femmes. Mais les groupes ou organisations de femmes actifs à l'intérieur même des partis politiques peuvent jouer un rôle non négligeable dans une mise en œuvre efficace des quotas. D'autres acteurs, comme les tribunaux ou les institutions étatiques contrôlant leur bonne exécution sont également importants ; ils peuvent soit ignorer soit sanctionner le non-respect des quotas. Par conséquent, quand on analyse l'adoption des quotas, il est essentiel de déterminer quelles sont les forces clés et les acteurs engagés, dans un contexte donné, étant donné qu'un

modèle fonctionnant dans une société ne serait pas nécessairement approprié pour une autre société. En un mot, afin de garantir une mise en œuvre réussie d'un quota de genre, les partisans doivent porter une attention marquée aux trois aspects suivants :

1. La conception et le langage de la politique de quota
2. La correspondance entre le quota et la structure politique au sens large et les institutions
3. Les acteurs clés soutenant ou s'opposant aux quotas et l'étendue de leur influence, tout comme la volonté des élites politiques, les organisations féminines et les tribunaux (internationaux ou nationaux). Quelle est la véritable intention des élites dans leur volonté d'adopter des quotas de genre ?

Conclusion

En somme, les quotas de genre sont considérés comme un outil important pour la problématique de la sous-représentation des femmes, bien que les résultats ne soient pas uniformes et que l'adoption et la mise en œuvre de quotas sont des processus complexes qui requièrent un grand militantisme et une recherche préalable à leur conception, un suivi minutieux de leur mise en œuvre et le contrôle des modifications rectifiant les points faibles. La sous-représentation politique des femmes est une arène majeure pour l'intervention des défenseurs populaires des droits des femmes, souvent plus en contact avec les besoins et les intérêts de segments de la société plus marginalisés. Les partisans des quotas doivent travailler à la promotion d'un système qui s'aligne le mieux que la structure politique existante et qui a le plus de potentiel pour soutenir les intérêts des femmes opposés à ceux des partis politiques et des élites. Comme l'illustrent les tableaux précédents, les pays en développement semblent être au premier plan concernant l'adoption de quotas et atteignant une masse critique alors que le standard minimum n'a même pas encore été atteint par la majorité des Etats dans le monde. A cet égard, les pays en développement prennent *une voie rapide* envers l'équilibre des sexes dans leurs parlements nationaux. De la même manière que d'autres stratégies de renforcement de pouvoir, il est attendu des quotas de genre qu'ils se développent plus encore et s'améliorent en même temps que les pays, les institutions et les partis continuent leur mise en œuvre et tirent des leçons de l'expérience. Même si certaines récentes démocraties aient adopté des quotas simplement pour paraître plus moderne ou plus démocratiques aux yeux de la communauté internationale, il peut y avoir une efficacité sur le long-terme, en encourageant les générations futures de femmes à prendre part à la vie politique ; mais, il en fait aucun doute qu'une véritable efficacité des quotas de genre requièrent l'implication active de mouvements populaires de femmes.

Chapitre 4. Les quotas au sein des partis : les pays nordiques et le Royaume-Uni

Profils des pays : la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni

Profil pays : Finlande

Situation géographique : Europe du Nord

Population : 5 millions (Juillet 2010)

Religions dominantes : l'Eglise évangélique luthérienne de Finlande 82,5% ; non-spécifié ou sans religion 15,1%

Evènements historiques majeurs : Du 12e au 19^{e} siècle, la Finlande faisait partie de la Suède puis fut une monarchie autonome constitutionnelle au sein de l'autocratique Empire de Russie. Elle devint finalement complètement indépendante de la Russie en 1917. La Finlande est l'unique pays de la première vague de démocratisation à avoir accordé le droit de vote en même temps aux hommes et aux femmes, dès 1906. Au 21^{e} siècle, les caractéristiques essentielles de cet Etat-Providence moderne sont un haut niveau d'éducation, la promotion de l'égalité et un système de sécurité sociale nationale. Depuis mars 2000, la Finlande a eu une femme Présidente, Tarja Halonen, initialement élue par un vote populaire pour une durée maximale de six ans, a par la suite été réélue en 2006. Depuis juin 2010, la Finlande a également une femme Premier Ministre, Mari Kiviniemi.

Classement dans l'Indice de Développement Humain (IDH) : en 2010, la Finlande se situait en 16^{e} position sur un total de 169 pays mesurés.

Système politique : la Finlande fonctionne comme une République, le Président sert de Chef de l'Etat et est élu au suffrage universel pour un mandat de six ans. La Finlande a un système multipartite composé de nombreux partis politiques dans lequel aucun parti ne peut gagner du pouvoir seul, et les partis sont obligés de travailler ensemble pour former des gouvernements de coalition.

Système parlementaire : Parlement unicaméral ou Eduskunta (les membres sont élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans).

Système électoral pour les élections législatives : la Finlande a recours au système de scrutin de liste proportionnelle dans lequel les sièges parlementaires sont attribués aux candidats ou aux partis en proportion des votes reçus dans les circonscriptions plurinominales.

Type de quota : les partis finlandais ont rarement adopté des quotas de genre pour leurs élections parlementaires, même si la Finlande a adopté dans le passé un quota législatif permettant de se rapprocher de l'équilibre des sexes en nommant des femmes supplémentaires dans divers organes municipaux et gouvernementaux quand trop peu de femmes avaient été directement élues. A ce sujet, alors que les quotas de genre à l'échelle nationale n'étaient pas indispensables, suffisamment de femmes se faisant élire par leurs propres moyens, il n'en allait pas forcément de même à l'échelon local et pour les postes nominatifs.

Le suffrage féminin et la participation aux élections : ce droit fut octroyé dès 1906 à la fois pour les

hommes et les femmes. Les premières élections eurent lieu en mars 1907, auxquelles 19 femmes furent élues députées.

Taux de participation aux précédentes élections parlementaires : 65% (2007)

Taux de participation par genre : aux élections législatives de 2003, 71,6% de femmes pouvant voter ont été aux urnes contre 67,6% des hommes ayant le droit de vote. Le taux de participation total a été de 69,7%.

Nombre de femmes au parlement (élections de 2007) : 80 femmes sur un total de 200 membres (soit 40% de femmes).

Profil pays : Suède

Situation géographique : Europe du Nord

Population : 9 millions (Juillet 2010)

Religions dominantes : Luthériens 87% ; autres (y compris les romans catholiques, les orthodoxes, les baptistes, les musulmans, les juifs et les bouddhistes) 13%

Evènements historiques majeurs : Alors que la Suède émergea comment un pays indépendant et unifié durant le Moyen-Age, il avait au XVIIe siècle étendu ses territoires à l'intérieur du puissant Empire Suédois. Toutefois, la plupart des territoires conquis furent perdus au XVIIIe et au XIXe siècle à la Russie. Depuis le début du XIXe siècle, la Suède a opté pour une neutralité absolue et ne s'est engagé dans aucune des deux guerres mondiales.

Classement dans l'Indice de Développement Humain (IDH) : en 2010, la Suède se situait en 9^{e} position sur un total de 169 pays mesurés.

Système politique : la Suède est une monarchie constitutionnelle, dans laquelle la monarchie est héréditaire. Le Premier Ministre est le Chef du gouvernement. Suite aux élections législatives, le leader du parti ou de la coalition majoritaire est habituellement nommé Premier Ministre.

Système parlementaire : Parlement unicaméral ou Riksdag (les membres sont élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans).

Système électoral pour les élections législatives : la Suède a recours au système de scrutin de liste proportionnelle dans lequel les sièges parlementaires sont attribués aux candidats ou aux partis en proportion des votes reçus dans les circonscriptions plurinominales.

Type de quota : plusieurs partis politiques suédois ont adopté des quotas volontaires au sein des partis, y compris le parti social-démocrate qui adopta en premier le *système de la fermeture éclair* ou *Zipper style* (alternance des sexes sur les listes électorales) en 1993, mais avait déjà des quotas internes depuis 1978 ; le parti de gauche qui a un quota minimum de 50% pour les femmes sur ses listes électorales depuis 1993, mais avait déjà des quotas internes depuis 1978 ainsi que d'autres règles de quotas depuis 1987 ; et le parti vert a actuellement un quota de genre de 50% sur ses listes électorales, à plus ou moins une personne, adopté en 1997 mais qui avait aussi des quotas internes

depuis 1981 avec une première règle sur les quotas adoptée en 1987.

Le suffrage féminin et la participation aux élections : les suédoises obtinrent ce droit en 1921, une décennie après que les hommes de plus de 25 ans l'aient obtenu en 1911.

Taux de participation aux précédentes élections parlementaires : 82% (2006)

Taux de participation par genre : aux élections législatives de 1998, 82,8% de femmes pouvant voter ont été aux urnes contre 81,5% des hommes ayant le droit de vote. Le taux de participation total a été de 82,1%.

Nombre de femmes au parlement (élections de 2007) : 162 femmes sur un total de 349 membres (soit 46% de femmes).

Profil pays : Royaume-Uni

Situation géographique : Europe de l'Ouest

Population : 62 millions (Juillet 2010)

Religions dominantes : Chrétiens 71,6% ; Musulmans 2,7%, Hindu 1%, non spécifié ou sans religion 23,1% (recensement de 2001)

Evènements historiques majeurs : Le Royaume-Uni a joué un rôle majeur dans le développement de la démocratie parlementaire, en multipliant les réformes protégeant les droits des citoyens et limitant le pouvoir du monarque. La première réforme a été la Magna Carta en 1215 ; suivi par la Pétition des Droits de 1628 donnant pouvoir constitutionnel au Parlement sur le roi ; l'Acte d'Habeas Corpus de 1679 accorde protection aux prisonniers gardés contre le gré du Parlement ou des tribunaux ; et la Déclaration des Droits de 1689 réduit les droits du monarque au prélèvement des taxes, suspendre des lois et garder une armée en période de paix. La stabilité interne permit à l'Empire britannique de coloniser environ un quart de la surface de la terre au XIXe siècle, exerçant des conséquences économiques et politiques importantes et de long terme, même après l'indépendance des colonies dans la première moitié du XXe siècle.

Classement dans l'Indice de Développement Humain (IDH) : en 2010, le Royaume-Uni se situait en 26^{e} position sur un total de 169 pays mesurés.

Système politique : le Royaume-Uni est une monarchie constitutionnelle. Le Premier Ministre, qui est le Chef du gouvernement, est le leader du parti ou de la coalition majoritaire. Le Royaume-Uni a essentiellement été un système à deux partis (le parti du travail et le parti conservateur) mais après les élections de 2010 les libéraux-démocrates, le troisième plus gros parti, est entré dans la coalition de gouvernement avec les conservateurs pour la première fois de son histoire.

Système électoral pour les élections législatives : le Royaume-Uni a recours au système électoral de scrutin majoritaire uninominal, dans lequel le candidat ayant le plus de votes gagne les élections de circonscriptions uninominales.

Type de quota : les quotas au sein des partis politiques, sous la forme de « All-Women Shortlists » dit AWS (listes de sélection exclusivement féminines) qui requièrent la nomination de femmes pour

au moins la moitié des prochains sièges « héritiers » (vacance due à un départ en retraite) et la moitié de sièges de « grand challenger » (les plus à même de gagner), ont été initialement adoptés par le parti du travail en 1992. En 2001, les libéraux-démocrates ont adopté un objectif de 40% de femmes candidates mais ont rejeté les « All-Women Shortlists ».

Le suffrage féminin et la participation aux élections : le suffrage universel sans restriction fut accordé en 1928. Précédemment, le suffrage était seulement garanti aux hommes possédants (1432 pour les élites et 1832 pour les propriétaires fonciers) et aux femmes possédantes ou ceux aidant dans les usines pendant la première guerre mondiale (1918).

Taux de participation aux précédentes élections parlementaires : 61,36% (2005) et 65,1% (2010)

Taux de participation par genre : aux élections législatives de 2005, 61% de femmes pouvant voter ont été aux urnes contre 62% des hommes ayant le droit de vote. Le taux de participation total a été de 61%.

Nombre de femmes au parlement (élections de 2007) : 144 femmes sur un total de 650 membres (22% de femmes) ; selon le Centre pour les Femmes et la Démocratie, la décomposition des femmes députées par parti politique est la suivante : parti du travail – 82 femmes sur un total de 256, parti conservateur – 49 femmes sur un total de 306 membres, libéral-démocrate – 7 femmes sur un total de 57 membres, plus six femmes supplémentaires, chacune d'un parti différent.

Les quotas au sein des partis : les pays nordiques et le Royaume-Uni

Le type de quota le plus fréquent est le quota au sein des partis. Ces quotas sont des mesures volontaires adoptées par les partis politiques chargés d'une justice de genre et d'une présence accrue des femmes dans la législature. Ils furent d'abord introduits au début des années 1970 par les partis socialistes d'Europe de l'Ouest. Ils prédominent actuellement dans les pays nordiques et en Europe de l'Ouest ; toutefois, ils coexistent avec d'autres formes de quotas, tels les quotas légalement sanctionnés, dans nombre de pays d'Amérique latine et d'Etats africains. La Base de Données Globale de Quotas pour les Femmes de l'IDEA (2010) estime que 101 partis de 53 pays à travers le monde emploient les quotas au sein des partis pour les candidats aux élections nationales parlementaires, dont environ la moitié se trouve en Europe (IDEA International et l'Université de Stockholm 2010). Dans ce chapitre nous parlerons de l'histoire des quotas au sein des partis politiques, de leurs réussites et de leurs limites, à travers un analyse de quelques études de cas européens, en commençant par une brève introduction sur la nature de la participation politique des femmes et de leur représentation dans la région nordique qui, comme le montrent les cellules grisées du tableau 4.1, a dominé le monde en termes de femmes parlementaires. Bien que tous les pays nordiques, à l'exception de la Finlande, aient adopté des quotas pour leurs élections législatives, nous évaluerons dans ce chapitre à quel point ces quotas ont contribué à accroître le niveau de présence féminine au sein des Parlements.

Avant d'examiner l'adoption des quotas de partis dans le contexte nordique, il est tout d'abord nécessaire d'analyser brièvement le contexte historique de la région concernant les rôles liés au sexe et l'activisme des droits des femmes.

Contexte historique

En sortant d'une société patriarcale dirigée par un Etat puissant, les premiers mouvements nordiques féminins défendirent leur cause comme faisant partie de la condition nécessaire à l'avancée d'une société dans son ensemble, en pointant avec diplomatie du doigt la contradiction entre les idéaux et les promesses sociaux démocratiques et le statut des femmes. De cette manière, elles politisèrent progressivement les enjeux du suffrage universel, de l'éducation féminine, de l'emploi et de la représentation parlementaire comme relevant de la responsabilité de l'Etat. Le chemin de la réussite fut long et rempli de défis, l'Etat et les forces politiques conservatrices considérant l'inégalité des genres comme une manifestation des rôles *naturels* de chaque sexe. Alors que le suffrage fut octroyé au début des années 1990 dans tous les pays nordiques, d'autres législations ciblant une injustice basée sur une idéologie traditionnelle des rôles liés au genre ne furent accordées que bien plus tard. Ainsi, jusqu'à 1938, les suédoises issues de professions de classe moyenne comme l'infirmerie ou l'enseignement avaient de fortes chances d'être licenciées pour cause de mariage ou de grossesse (Hassim 2008).

Tableau 4.1 Les cinq pays nordiques et le Royaume-Uni.

Pays	Suffrage universel	Adoption de quotas dans les partis	Système électoral	% de femmes en Décembre 2010
Suède	1921	Années 1980	Liste RP – listes fermées avec votes personnels limités	45% (2010)
Islande	1915	Années 1980	Liste RP – listes ouvertes (volontaire)	42,9% (2009)
Finlande	1906	NA*	Liste RP- listes	40% (2007)

			ouvertes (obligatoire)	
Norvège	1913	Années 1970	Liste RP – listes fermées	39,6% (2009)
Danemark	1915	Années 1980 (plus tard abrogé)	Liste RP – listes ouvertes (volontaire)	38,0% (2007)
Royaume-Uni	1928	Années 1980	Proportion mixte	22% (2010)

Sources : construit à partir de l'Union Interparlementaire : Les Femmes dans les Parlements Nationaux en Décembre 2010 http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm
UIP: Suffrage des Femmes http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm

Notes: les cellules grisées indiquent les cinq pays nordiques

*En Finlande, le parti écologique adopta temporairement des quotas dans les années 1970, mais cela arriva à un moment où la nomination de fortes proportions de femmes candidates n'étaient pas sans précédent, comme nous le verrons plus loin.

Le féminisme, entendu ici comme l'adhésion à l'égalité entre hommes et femmes, a été une force sociale particulièrement forte dans les contextes nordiques, liée à un féminisme précoce plus intellectuel dans d'autres parties de l'Europe et en Amérique du Nord. En questionnant lesdites inégalités « naturelles » maintenues par une discrimination systématique, les féministes lancèrent une campagne multidimensionnelle pour changer les lois les excluant de l'éducation et des politiques d'emploi ainsi que des processus de décision. Que leurs batailles durement gagnées soient aujourd'hui souvent attribuées à la culture égalitaire « inhérente » aux pays nordiques, tout spécialement de la part des chercheurs hommes, tente simplement de minimiser la résistance finalement réussie des femmes et leur lutte en faveur de l'égalité des sexes.

Au début des années 1960, parmi le débat public généralisé sur les rôles liés au sexe, les universitaires féministes défendant l'idée que les rôles liés au genre étaient essentiellement un résultat de la socialisation formèrent des mouvements radicaux socialistes de « Libération des Femmes » mettant les stéréotypes traditionnels à l'épreuve. En mobilisant des jeunes femmes par milliers, en plus de quelques hommes, les féministes des cinq pays nordiques contestèrent dans les années 1970 et 1980 les institutions politiques patriarcales, décriant les assemblées politiques exclusivement masculines comme antidémocratiques et inacceptable (Freidenvall, Dahlerup et Skjeie 2006). Les mouvements de femmes firent pression autour des problématiques de justice sociale, en se concentrant sur les lacunes entre la rhétorique des partis politiques et la pratique, tout particulièrement les partis penchant à gauche qui invoquaient les principes d'une justice sociale pour tous. Une de leurs stratégies gagnante était de ne pas seulement faire pression sur les partis politiques, mais d'en devenir membre, de faire des alliances et quand cela était possible de mettre des féministes et des militantes dans les structures de partis et à d'autres postes politiques bureaucratiques – en travaillant au sein même des institutions elles espéraient provoquer du changement, tout comme de l'extérieur elles espéraient remodeler l'opinion publique (Hassim 2008). Progressivement, de nombreuses organisations féministes se transformèrent en comités féminins de partis politiques (surtout des partis de gauche) quand quelques organisations féminines restèrent indépendantes de la structure de parti, consacrant leur énergie à des campagnes pour l'égalité des genres. Ces diverses stratégies permirent de politiser les préoccupations des femmes en sensibilisant plus le public et en soutenant l'idée que l'exclusion des femmes de la politique et les bénéfices de la démocratie étaient tout sauf « naturels », mais bien un résultat de systèmes légaux créés par des hommes et d'une idéologie de genre illusoire perpétuée par des cultures et des structures politiques dominées par les hommes.

Avec une telle activité continuant d'influencer le discours public, les féministes nordiques firent aussi campagne pour augmenter le taux de participation des électrices, en reconnaissant leur importance

essentielle à la fois dans la démystification de la croyance généralisée que les femmes étaient par nature désintéressées par la politique et dans la réponse politique accrue aux revendications des femmes. Peu à peu, le fossé entre les taux de participation des hommes et des femmes au vote se resserra dans tous les pays nordiques et dans une grande partie de l'Europe de l'Ouest. Depuis les années 1970, les femmes ont en général mis les hommes en minorité dans la région nordique et au Royaume-Uni ; pour le peu de pays pour lesquels les données sur l'électorat féminin est disponible, les suédoises, depuis les élections nationales de 1976, ont systématiquement voté en nombre égal ou supérieur aux hommes (IDEA 2008). En Islande, les électrices ont surpassé le nombre d'électeurs depuis les élections de 1988 et en Finlande depuis les élections de 1987. Avant même ces dates, le même nombre d'hommes et de femmes se présentaient aux urnes dans les années 1960 dans ces deux pays. Au Royaume-Uni, comme nous le verrons de façon plus détaillée plus loin dans ce chapitre, les femmes ont habituellement voté à des taux similaires aux hommes depuis 1974 et les ont même dépassé dans quelques élections (Kittilson 2006). Ainsi, aux élections britanniques de 1997, quelques 17 ,7 millions de femmes votèrent contre environ 15,8 millions d'hommes, et aux élections législatives de 2005, 61% d'électrices allèrent voter contre 62% d'électeurs (IDEA 2008).

Lorsque les statistiques officielles sur les taux de participation des électeurs et des électrices ne sont pas disponibles, les instituts de recherche se tournent vers les enquêtes menées par des groupes d'intérêt. Bien qu'ils ne soient pas aussi fiables que les statistiques gouvernementales officielles, ils offrent néanmoins une bonne indication du taux de participation électorale par sexe. Le tableau 4.2 présente les données électorales collectées par deux institutions – L'Etude Comparée de Systèmes Electoraux (CSES), un programme de recherche internationale sur l'élection, et l'ESS (European Social Survey). Le tableau montre que, pour les années enquêtées, le taux de participation des électeurs et des électrices était analogue dans ces 7 pays, avec un taux de participation des femmes légèrement plus élevé dans la grande majorité des cas. Seules les élections de 2005 en Suède montrent un nombre un peu plus élevé d'électeurs que d'électrices.

Tableau 4.2 Taux de participation électorale par genre

Pays	Année électorale	Femmes par rapport aux hommes	Source
Suède	2005	0.98	CSES
Islande	2002	1.02	ESS
Finlande	2004	1.02	CSES
Danemark	2006	1	ESS
Norvège	2002	1.02	CSES
France	2003	1.09	CSES
Royaume-Uni	2002	1.05	CSES

Sources : basé sur les données de la *Participation sociétale*, base de données Famille de l'OCDE www.oecd.org/els/social/family/ . Disponible sur http://www.oecd.org/dataoecd/1/20/43200248.pdf

Les statistiques montrent très nettement la non-crédibilité de tout argument affirmant le manque d'intérêt des femmes pour la politique, ou bien que le faible taux de participation des femmes est la raison du faible taux de femmes à des fonctions politiques ; les pratiques discriminatoires ont empêché les femmes d'entrer en politique et c'est dans ce contexte que la revendication d'un pourcentage minimum de femmes sur les listes électorales , dans les comités ou au gouvernement s'est régulièrement accru dans nombre de ces pays (Freidenvall, Dahlerup et Skjeie 2006).

Les quotas au sein des partis dans les pays nordiques

Les quotas volontaires finalement adoptés par plusieurs partis politiques nordiques ne furent pas appliqués avant les années 1980, quand les femmes occupaient déjà 20% à 30% des sièges parlementaires, le taux le plus élevé du monde à cette époque. C'est pourquoi les quotas hommes-femmes furent adoptés afin d'atteindre l'équilibre des genres plutôt que de simplement remplir les conditions minimum – leur fonction essentielle dans beaucoup de contextes de nos jours (Freidenvall, Dahlerup et Skjeie 2006). Malgré cela, les féministes d'autres régions comme l'Amérique latine recommandent souvent l'utilisation de quotas en prenant modèle sur les Etats nordiques. En effet, à la fin du vingtième siècle, les féministes aspiraient à accéder au même niveau de représentation politique et d'accès au pouvoir des femmes nordiques par l'utilisation de quotas de femmes, particulièrement les quotas volontaires au sein des partis, moyen plus simple et plus rapide de s'occuper de la sous-représentation des femmes que de modifier d'autres obstacles majeurs comme le système électoral de l'Etat ou encore les attitudes culturelles reléguant les femmes à la sphère privée.

Chose intéressante, les féministes scandinaves firent pression en faveur des quotas de genre seulement dans les années 1980 et 1990 quand leur optimisme que le progrès social éliminerait les préjugés envers les femmes s'éteignit. Les changements promis ne se matérialisant pas, les mouvements féminins commencèrent à se concentrer sur la discrimination systématique envers les femmes à travers une recherche et une documentation de grande envergure. Elles amenèrent ces débats dans la sphère publique, et parvinrent avec succès à politiser l'enjeu de la reproduction de la hiérarchie sexuelle à travers les générations en même temps qu'elles montrèrent l'échec des processus politiques à inclure les femmes. En galvanisant l'opinion publique, la pression faite par la société civile incita des changements à l'intérieur de la société dans son ensemble et dans les structures de partis à chercher des solutions à l'exclusion systématique des femmes de la sphère publique. En d'autres termes, les mouvements de femmes des pays nordiques organisèrent avec tact des campagnes « par le bas » et « par le haut » qui se traduisit finalement par un « féminisme d'Etat » ou un support étatique en faveur de la parité des sexes à l'intérieur même des institutions politiques (Lovenduski 2005). Ainsi, l'activisme populaire des femmes en Norvège permit la création de puissants rouages étatiques priorisant enfin l'égalité pour les femmes dans les prises de décision. Le féminisme d'Etat norvégien a d'ailleurs institutionnalisé les intérêts des femmes en établissant des organes consultatifs contrôlant la mise en œuvre de la législation et des politiques d'égalité. Débutant leur travail dans les années 1970, ces conseils s'assurèrent que des membres des deux sexes soient nommés dans tous les comités gouvernementaux. D'autres moyens de pression sur les partis politiques sont par exemple les élections municipales de 1967 durant lesquelles les électrices barrèrent le nom des candidats sur les bulletins de vote du parti du peuple socialiste et inscrivirent à la place le nom de femmes candidates d'autres partis. Ce geste provocateur mais légal ne permit pas seulement d'augmenter le nombre de femmes députées dans cette municipalité d'un à quatorze, il permit aussi d'envoyer un message fort aux partis politiques affirmant qu'il était grand temps de laisser entrer les femmes (Means 1972, p.371-373 ; Means 1976, p.386)[22]. Quand les hommes politiques protestèrent, accusant les femmes d'utiliser des « procédures non démocratiques », les organisations de femmes norvégiennes se rassemblèrent pour lancer une campagne pressant les femmes de voter pour des candidates. Le succès de ces coalitions devint probant lors des élections législatives de 1977, dans lesquelles un groupe de 400 femmes composées de représentantes de partis politiques, du secteur privé et du mouvement féministe, s'unirent et grâce à leurs efforts augmentèrent le nombre de femmes députées de moins de seize à vingt-quatre. Un des objectifs principaux de la Coalition des 400 était d'introduire des quotas à l'intérieur des partis politiques pour mettre fin à l'exclusion des femmes et assurer leur accès à la vie politique (Lucas 1990).

[22] Selon l'Acte de 1925 sur les élections municipales en Norvège, les électeurs peuvent effacer un voire plusieurs noms d'un bulletin de vote et le remplacer par d'autres noms. Pour plus d'informations détaillées, voir Eugenie Lucas (1990) et Ingunn Nordeval Means (1972, pp. 371-373; 1976, p. 386).

Le féminisme d'Etat devient lui aussi une réalité en Finlande quand les militantes des droits des femmes firent pression sur l'Etat pour qu'il établisse une Conseil pour l'Egalité dont le mandat serait de supprimer les pratiques d'exclusion de toute institution politique, économique et publique. Une fois le Conseil établi, il incombait aux militantes des droits des femmes de diffuser et de développer des politiques sur l'inégalité des femmes à différents niveaux. Le Conseil fournit un canal légitime et direct à l'Etat pour les militantes, à travers lequel les femmes exerçaient une pression sur les institutions d'Etat pour introduire des quotas hommes-femmes à l'échelon local (Raevaara 2005).

Etant donné les liens très forts entre les pays nordiques, les féministes et les leaders militantes tissèrent des réseaux au-delà des frontières, s'enrichissant des expériences des unes et des autres. De plus, la période 1985-1995 a été le summum de l'activité du mouvement transnational des femmes, que les féministes nordiques rejoignirent avec entrain. Elles firent également pression sur leur pays pour faire de l'égalité des genres une part de leur aide au développement. D'autres facteurs entraient aussi en jeu dans l'adoption des quotas de genre au sein des partis dans les années 1980 et 1990, le plus significatif allant être exposé ci-dessous. Une analyse minutieuse de ces facteurs montre l'importance du rôle joué par les contextes sociaux et politiques dans la conception de stratégie spécifiques, ainsi que l'intérêt de tirer profit du moment et des opportunités qui apparaissent, parfois de façon inattendue.

Le contexte social et politique des pays nordiques

Bien que de nombreux partis politiques d'Europe du Nord aient adopté des quotas de genre, il apparaît important de noter que ce n'est arrivé qu'au début des années 1980 après que la représentation des femmes ait déjà atteint un niveau élevé et que seul un petit nombre de partis aient accepté ces mesures. Nous devons donc examiner d'autres facteurs qui ont permis d'avoir de hauts niveaux de représentation féminine.

Le mouvement des femmes : Les universitaires étudiant ces cas s'accordent sur le fait qu'un des facteurs les plus importants facteurs ayant aidé la représentation politique des femmes dans les pays nordiques fut la présence d'un puissant mouvement de femmes engagé, soutenu et multidimensionnel œuvrant pour l'égalité des genres dans toutes les sphères de la vie publique et privée. Le mouvement mena une recherche sur les intérêts des femmes et vulgarisa ses résultats dans l'opinion publique, élevant les revendications pour l'égalité des genres dans l'éducation, l'emploi, l'éducation des enfants et la représentation politiques des femmes (Giddens 2003). Une fois qu'elles eurent établi une base de soutien dans la société civile, elles lancèrent des campagnes stratégiques plus massives, travaillant souvent depuis l'intérieur même de la structure étatique et des partis politiques. En effet, ce qui distingue ces mouvements des autres mouvements féminins d'autres régions est la coopération précoce recherchée par les féministes nordiques avec l'Etat et les institutions politiques du pays, tout particulièrement les partis politiques. Alors même qu'elles critiquaient l'Etat, elles le voyaient également comme un allié potentiel, insistant sur la responsabilité de tout Etat démocratique de représentation de manière égale les femmes et les hommes. De cette façon, les activistes des droits des femmes dans la région du Nord de l'Europe ont vu l'Etat comme un moyen de faire progresser les droits des femmes, au travers d'une pression continue et d'un lobbying des institutions étatiques, des élites politiques et des partis tout en mobilisant le public pour appuyer leurs revendications. La longue histoire d'un tel engagement de la société civile avec l'Etat s'est traduite par l'évolution d'une structure étatique démocratique et réceptive, reflétée par chaque culture et constitution nationale. Aujourd'hui, le modèle nordique les divers mouvements sociaux comme les principaux « agents » et « acteurs » d'une démocratie (Freidenvall, Dahlerup et Skjeie 2006) et valorise leur participation au gouvernement.

Le système électoral : Le système électoral des Etats scandinaves fut un facteur essentiel pour faciliter l'accès des femmes à la représentation politique. Les cinq pays (voir Tableau 4.1) ont, depuis

leurs premières élections démocratiques au XIXe siècle, eu recours au système électoral de représentation proportionnelle dans lequel les électeurs votent plus pour des partis que pour des individus (scrutin proportionnel de liste). Comme expliqué dans les précédents chapitres, ce système est considéré comme étant plus favorable aux femmes que les systèmes électoraux à majorité absolue ou relative.

Deux variations existent dans les systèmes électoraux de RP de liste : les listes ouvertes de RP et les listes fermées de RP, toutes deux usitées en Scandinavie. Les listes ouvertes renvoient à un système électoral de représentation proportionnelle dans lequel les électeurs peuvent voter pour n'importe quel candidat de la liste et ce sont ceux remportant le plus de voix qui sont élus. Dans certains pays, l'orientation du système électoral de liste ouverte peut être volontaire, auquel cas les électeurs peuvent choisir de voter pour le parti mais ne sont pas obligés de sélectionner spécifiquement des candidats ; les systèmes de liste ouverte peuvent aussi être obligatoire et exiger des électeurs qu'ils choisissent des candidats précis de la liste sans quoi leur vote est sinon considéré comme invalide. Dans les listes fermées de RP, les listes de candidats du parti sont pré classés par les dirigeants du parti. Dans ce système, une fois que le parti a pris connaissance du nombre de sièges gagnés, ceux-ci sont alloués en fonction du classement de la liste, du haut vers le bas. En général, la Suède[23] et la Norvège[24] utilisent des listes fermées tandis que l'Islande et le Danemark laissent chaque parti politique décider de présenter à l'électorat soit une liste fermée soit une liste ouverte avant les élections. Seul en Finlande, pays avec un fort pourcentage de femmes parlementaires et sans quotas législatifs, l'utilisation d'une liste ouverte fait l'objet d'une obligation légale où l'électorat peut voter pour le candidat de son choix sans tenir compte de son classement sur la liste. Les observateurs voient cet aspect du système électoral finnois comme un élément central de la forte présence féminine au Parlement, la majorité de l'électorat féminin ayant tendance à voter pour femmes parmi les candidats des listes. Mais dans l'ensemble, c'est au système électoral de RP que l'on doit le succès de la représentation des femmes dans la région nordique, quel que soit le type de liste en vigueur, chacun ayant ses avantages et ses inconvénients (comme discuté dans le chapitre deux) (Freidenvall, Dahlerup et Skjeie 2006).

Une culture politique social-démocrate : Un autre facteur important est la longue histoire de la social-démocratie des Etats scandinaves. Très tôt, la culture politique – ou la série de valeurs avec lesquelles le système politique opère (Kavanagh 1972) - de ces Etats mirent l'accès sur les valeurs sociale-démocrates, et plus encore après la seconde guerre mondiale. Les social-démocraties fonctionnent à travers des alliances étroites et intégrées entre mouvements sociaux, partis et Etat où la formulation et la représentation de l'intérêt public est au premier plan de la structure étatique des partis – souvent qualifié de 'mouvement pour la démocratie' (Freidenvall, Dahlerup et Skjeie 2006). Un laïcisme et un protestantisme ancrés depuis longtemps dans cette région, et lié à sa culture politique, auraient, selon les universitaires, également influencé les relations liées au genre et permit l'accès des femmes à l'éducation, à l'emploi et à la vie politique, démocratisant ainsi la société (Morgan 2006)[25]. On évoque aussi que l'homogénéité et la faible diversité ethnique de la région entraînent des inégalités sociales relativement faibles (Hassim 2008), et que de plus, les pays

[23] Une réforme du système électoral suédois permit de limiter l'usage des liste ouvertes pour les élections législatives à partir de 1998 (voir la section sur la Suède plus bas), à savoir que les électeurs pouvaient choisir quelques-uns, mais pas tous, de leurs représentants à travers un vote personnel (Krook2009).

[24] La Norvège exerce un système mixte avec les listes fermées pour les élections législatives et des listes ouvertes pour les élections locales.

[25] A travers une analyse comparative des quatre pays occidentaux (la France, les Pays-Bas, la Suède et les Etats-Unis), Kimberly Morgan affirme qu'il existe un lien direct entre la religion et le féminisme d'Etat. Elle assure que dans des Etats ayant des héritages protestants, comme la France et la Suède, la législation en faveur des femmes s'explique en partie par la tendance historique des gouvernements à limiter l'influence patriarcal de la religion ; quand c'est l'inverse que l'on observe aux Pays-Bas et aux Etats-Unis, tous deux héritiers d'une tradition catholique beaucoup plus forte (Morgan 2006).

nordiques se sont démocratisés selon cette trajectoire particulière en partie parce qu'ils n'ont jamais été colonisés (même s'ils ont colonisé leurs propres populations autochtones).

Il est évident qu'une société civile vivante intégrant les mouvements féminins diffusés de façon verticale du peuple jusqu'à la structure étatique, permet d'expliquer l'égalitarisme de la culture politique nordique comprenant la prééminence d'un Etat-Providence vaste et complet. Les femmes, partie intégrante d'une société civile plus large, ont contribué à façonner ces cultures démocratiques et égalitaires, et ne sont pas de simples bénéficiaires, comme le sous-entendent parfois des universitaires.

Les quotas volontaires au sein des partis: le cas suédois

Les facteurs mentionnés plus haut jouent un rôle central dans la mise en place de quotas de genre volontaires dans la plupart des Etats nordiques, à l'exception de la Finlande où les quotas de genre ne sont employés que pour les élections locales et relèvent d'une disposition législative. Les quotas au sein des partis ont été tout d'abord principalement adopté par des partis de gauche, sociaux-démocrates, centristes et écologiques avant de s'étendre progressivement à des partis plus à droite du fait de la concurrence induite dans le système de représentation proportionnelle. A titre illustratif, nous allons maintenant nous intéresser à l'adoption et à l'application de ces quotas volontaires en Suède.

En Suède, les femmes obtinrent le droit de vote en 1921, les dernières parmi les Etats d'Europe du Nord. Les féministes suédoises, dont la présence allait grandissant au sein des partis politiques, particulièrement au Parti Social-Démocrate (PSD) commencèrent à défendre l' « égalité des genres » dans divers domaines de la vie (Hassim 2008). Des campagnes pour l'adoption et la mise en œuvre de quotas de genre s'étendirent sur plus de trente ans à partir des années 1960. Alors que les principaux acteurs des premières campagnes consistaient surtout en des organisations de mouvements de femmes, les campagnes suivantes ont été composées d'une gamme beaucoup plus large d'acteurs, s'étendant à des réseaux comprenant différents partis, au Premier Ministre, aux leaders de partis, aux congrès des partis politiques, aux mouvements de la société civile et, dans une moindre mesure aux influences inter et transnationales. Comme nous l'avons observé auparavant, le mouvement des femmes avait déjà mobilisé l'ensemble de l'électorat féminin à recourir à leur droit de vote et s'était déjà assuré que les partis politiques et les leaders tiennent compte de la valeur des votes féminins. Par conséquent, les leaders des partis et les Premier Ministre appuyaient l'idée de quotas de genre, au moins en partie par peur de conséquences électorales négatives et d'une perte des votes féminins s'ils refusaient de faire un pas pour améliorer la représentation des femmes (Krook 2009, p.109). Qui plus est, les partisans d'une égalité politique des genres menaçaient de créer un parti politique exclusivement féminin si les partis existants ne s'accommodaient pas de leurs demandes ; une perspective qui ne plut pas du tout aux partis politiques.

L'organisation féminine nommée Association Fredrika Bremer (FBF) prit l'initiative d'accroître la présence parlementaire des femmes en encourageant celles-ci à aller voter et à se présenter aux élections, tout en faisant pression sur les élites politiques pour augmenter la représentation des femmes. A la fin des années 1960, la FBF forma une coalition avec d'autres organisations de femmes à l'intérieur des partis politiques, et revendiquèrent un accroissement de 50% de la représentation féminine pour chaque élection jusqu'à ce que les femmes aient atteint une représentation égalitaire au parlement, suivi d'une demande de quotas législatifs en 1980 (Krook 2009, p.110-111). Ces demandes ayant pourtant fait face initialement à une farouche résistance de la part des partis politiques suédois, qui déclaraient les quotas de genre comme étant une violation à la démocratie, de nombreux partis, dans les années 1970 et 1980 commencèrent à adopter des recommandations et des objectifs pour sélectionner des candidates. Des différences de plus en plus significatives entre

les partis purent être observées dans la proportion de femmes élues les représentant au parlement (Krook 2009 ; Hassim 2008)[26].

Finalement, les efforts variés des partis pour amplifier la représentation des femmes conduit à la réalisation de la masse critique (30%+) de femmes au parlement en 1985. La même année, le gouvernement nomma la Commission de la Représentation des Femmes pour enquêter sur les pratiques existantes de désignation et proposer des mesures pour encourager l'équilibre des genres aux différents niveaux de gouvernement. En commençant par la nomination des femmes dans les comités locaux et nationaux, la Commission recommanda au gouvernement de légiférer à ce sujet au sein de ces organes, pour lesquels une série de quotas fut approuvée par le parlement en 1988. Ces discussions se transposèrent des comités nominatifs aux organismes élus quand pour la première fois depuis l'octroi du vote, la proportion de femmes au Parlement suédois (le Riksdag) passa de 38% en 1988 à 34% en 1991 (Bergqvist et Findlay 1999). Ce revers envoya des électrochocs à travers la Suède, où la croyance générale était que la tendance d'accroissement de la représentation féminine était irréversible. Les quotas pour le Parlement suédois n'auraient jamais été discutés dans la sphère publique si un déclin de la présence politique des femmes n'était pas survenu. Cette baisse prouva que les institutions politiques, dans ce cas les partis politiques, devaient activement prendre des mesures afin de permettre l'augmentation de la présence féminine au parlement ; la discussion fut ainsi également politisée à un niveau public.

Ainsi, dans les années 1990, un groupe de femmes appelé « Support Stockings » initièrent des rencontres en secret pour débattre des raisons pour lesquelles le nombre de femmes parlementaires s'était réduit et faire pression en employant le slogan « un salaire entier et la moitié du pouvoir » - il faut comprendre un salaire égal à celui des hommes pour un même travail et les femmes détenant la moitié du pouvoir politique (Bergqvist et Findlay 1999, p.137). Ce groupe menaça la structure établie du parti, de nombreuses femmes membres des partis appuyant le but des *varannan damernas* (une condition pour que les partis alternent hommes et femme sur leurs listes de candidats), et les leaders des partis craignant leur abandon du parti pour former un nouveau parti de femmes. Ces efforts finirent par porter leurs fruits, et finalement, à la fin des années 1990, une grande majorité des partis acceptèrent d'alterner les hommes et les femmes sur leurs listes électorales, même si beaucoup se refusaient toujours à s'y référer comme un « quota ». Un grand nombre d'arguments furent présentés par les partis dans leur refus des quotas de genre. Le plus fréquent était celui affirmant que les quotas empiétaient sur la démocratie en interférant avec le choix des électeurs. C'est pourquoi de nombreux dirigeants de partis préféraient le terme de *varannan damernas,* ce terme faisant allusion à une division égale entre hommes et femmes, tandis qu'ils redoutaient que le terme de quotas puisse sous-entendre que les femmes choisies pourraient n'être pas compétentes. Les partisans de cette mesure insistèrent avec diplomatie sur les dispositions d'égalité plus que sur le fait que c'était essentiellement un quota à 50%. On s'y réfère comme à un cadrage de la problématique permettant de gagner des soutiens, et qui peut être une stratégie importante pour les défenseurs des quotas dans certains contextes.

Actuellement, les plus gros partis suédois ont adopté différents types de quotas, en partant du quota de 50% de *varannan damernas* du PSD (appelé aussi la méthode de la fermeture éclair ou *Zipper style* en anglais de par l'alternance entre un nom de femmes et un nom d'homme sur les listes de parti), jusqu'au quota minimum de 50% pour les femmes sur les listes du parti de gauche en passant par la recommandation fixant à 40% la proportion minimale de représentants de chaque sexe

[26] Bien que les partis suédois n'appelèrent pas les diverses recommandations et objectifs adoptés pour augmenter la représentation des femmes des « quotas, ils sont bien considérés, dans la signification commune du concept, comme étant des quotas de genre. Dans les années 1980, les mesures adoptées par les partis écologiques et de gauche s'intitulèrent eux « quotas » (Freidenvall, Dahlerup et Skjeie 2006).

figurant sur les bulletins électoraux, adoptée par le parti chrétien démocrate (IDEA International 2006).

La mise en œuvre des quotas en Suède : comme pour d'autres pays nordiques, l'application de quotas de genre au sein des partis en Suède varia en fonction du degré de volonté du parti d'adopter un quota volontaire. Ces partis (majoritairement de gauche) ayant adopté des listes alternées (*varannan damernas)* augmentèrent le nombre de femmes élues au parlement de 34% en 1991 à 41% en 1994. Parmi les facteurs les plus importants engendrant une application réussie des quotas en Suède, on note l'engagement des défenseurs des quotas, à savoir les membres féminins des comités des partis de gauche ayant fait campagne sans relâche pour une représentation féminine accrue. A l'élection suivante en 1998 le reste des partis majoritaires (plutôt à droite) établirent divers seuils hommes-femmes leur permettant d'élire 30% de femmes, augmentant ainsi le pourcentage total de femmes parlementaires à 43%. Alors que quelques partis n'adoptèrent pas le système de liste alternée, une légère modification du système électoral compensa l'absence de quotas au sein des partis en autorisant les électeurs à choisir des candidates quel que soit leur classement sur la liste. De cette façon, à travers les essais et les erreurs, des défenseurs des quotas cherchèrent un système qui conviendrait mieux au système électoral suédois, selon lequel le système de liste fermée était modifié pour permettre des « votes personnels limités », même si des listes ouvertes ne furent pas adoptées (Ferrara 2003)[27]. Inutile de préciser que ce seul acte aida à accroître l'élection de femmes au Parlement suédois. En ce qui concerne la formulation des mesures de quotas, les quotas étant des quotas volontaires, ils sont différents des autres formes de quotas et n'ont pas de contrainte juridique. Leur application dépend par conséquent de l'engagement du parti vis-à-vis de l'égalité des genres. En Suède, les femmes sont capables de politiser le « sexe » comme un critère central de sélection des candidats, ce qui incite les partis à élargir la proportion de femmes élues afin de représenter de façon adéquate l'électorat féminin. L'attachement des partis à la représentation féminine s'accrut suite au déclin du nombre de femmes parlementaires élues aux élections de 1991, grâce à la pression réussie des féministes sur les élites des partis pour que celles-ci adoptent des quotas afin de ne pas répéter le revers de 1991. Néanmoins, la progression de la représentation des femmes a été graduelle, aujourd'hui à 47%, malgré la longue histoire des efforts réalisés par les femmes et par divers partis politiques.

Avantages et inconvénients des quotas de genre suédois : comme illustré, les quotas de genre au sein des partis devinrent une priorité pour les féministes suédoises et les militantes lorsque la représentation des femmes au parlement chuta brusquement aux élections législatives de 1991. L'adoption de quotas qui s'ensuivit engendra une augmentation graduelle de la représentation féminine ; tous les partis avaient au moins 30% de candidates aux élections législatives de 2002 ; six partis en avaient 40% et deux autres plus de 50% (Krook 2009, p.128). L'attachement initial aux quotas par des partis de gauche politisa la question d'une présence équilibrée de femmes politiques et provoqua un appui massif de l'opinion publique, obligeant les partis de droite opposés à des quotas jugés non démocratiques et anti-méritocratiques, a opté eux-mêmes pour cette option. Ainsi, bien que les débats à propos des quotas commencèrent avec des activistes de gauche, des partis plus

[27] L'Acte des élections de Suède de 1997 permirent pour la première fois dans l'histoire électorale suédoise aux électeurs d'exprimer une préférence de vote pour un candidat d'une liste, jusqu'alors fermée. Cette légère modification du système électoral autorisa des « votes personnels limités » en laissant aux électeurs le choix d'utiliser un des trois bulletins pour indiquer à la fois un parti et une préférence de candidat. Le premier type de bulletin présente des listes pré classées sur lequel l'électeur peut marquer une préférence à côté d'un candidat. Le second type de bulletin indique seulement le nom du parti mais l'électeur peut écrire une liste de candidats et les classer comme bon lui semble. Enfin, un bulletin blanc peut être choisi sur lequel les électeurs peuvent inscrire le nom d'un parti et une liste de candidats. Ce dernier type permet aussi aux électeurs d'écrire les noms de candidats indépendants (Ferrara 2003).

conservateurs finirent par céder à la pression et acceptèrent d'avoir recours à des quotas pour gagner des voix féminines.

Les quotas au sein des partis ont toutefois plusieurs limites. La principale préoccupation concerne la possibilité d'abandon de ceux-ci à tout moment, avec le risque que la représentation des femmes baisse, les quotas étant volontaires et sans obligation juridique. Deuxièmement, la mise en œuvre des quotas relevant de la responsabilité du parti, un parti n'y étant pas véritablement attaché a toujours la possibilité de mettre les candidates féminines à des positions ayant peu de chances de l'emporter ou trop bas dans la liste pour pouvoir être élues. Les activistes suédoises ont conscience de ce problème depuis longtemps, et c'est la raison pour laquelle elles préconisent d'opter pour le quota respectant la méthode de la fermeture éclair (ou Zipper style). Enfin, les quotas de genre, de la même manière que d'autres mesures de discrimination positive, sont vus par quelques-uns comme antidémocratiques et donc moins appropriés pour répondre à la sous-représentation des femmes. Cet aspect controversé des quotas hommes-femmes a amené beaucoup de partis à adopter des recommandations et des objectifs plutôt que des quotas, ce qui pourrait conduire à une application plus faible.

Une représentation élevée sans quotas de genre : le cas de la Finlande

La Finlande est l'un des cas les plus intéressants et des plus importants pour les militantes féministes engagées dans la promotion de l'égalité électorale des sexes. La Finlande n'a pas mis en œuvre de quotas de genre à l'échelle nationale et ce fut pourtant le premier pays au monde à atteindre une masse critique de femmes au sein du parlement national[28]. Contrairement aux autres démocraties établies, les finlandaises obtinrent le droit de vote au même moment que les hommes. Leurs préoccupations sont donc débattues au parlement finnois depuis le début, faisant de la Finlande un cas particulier. Ce cas démontre que là où les femmes ne furent pas exclues des processus politiques démocratiques initiaux au moment où la culture politique était en train de prendre forme, leurs problèmes et leurs préoccupations auraient été présents au parlement, les délégués ayant alors besoin de l'appui des électrices pour être élu. En tant qu'étude de cas réussie, le Finlande est un cas important pour les défenseurs de la parité des sexes sur lequel il faut porter une attention minutieuse, dans le sens où il contient de précieuses leçons pour les arguments comme pour les stratégies à adopter dans d'autres contextes. En effet, l'expérience unique finlandaise d'accorder simultanément le droit de vote aux hommes et aux femmes a eu des impacts sur l'héritage de la démocratisation du pays, les femmes n'ayant jamais été exclues du pouvoir politique.

Toutefois, en regardant des pays aux hauts niveaux de représentation féminine en dehors de la Finlande, il semble y avoir une série de stratégies à adopter. En 2010, six des 24 pays ayant atteint une masse critique dans leurs parlements nationaux, à savoir Cuba, la Finlande, le Danemark[29], la Nouvelle-Zélande, Andorre et la Biélorussie, n'utilisent actuellement pas de quotas de genre pour leurs législations nationales ; même si certains peuvent avoir opté pour des objectifs ou des quotas non formels, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande[30]. Ces quelques cas mis à part, des études

[28] La Ligue Verte, le parti écologique finlandais adopta temporairement un quota volontaire pour désigner le même nombre de candidats et de candidates dans les années 1970. Cependant, ce geste ne permit pas d'attirer plus aux votes aux écologistes finlandais (comme ce fut le cas pour les écologistes allemands), les fortes proportions de candidates n'étant, à cette époque, pas nouvelles (Kittilson 2006). Les finlandaises ont maintenu des niveaux élevés de présence parlementaire sans besoin de mettre en place des quotas au sein des partis. Les raisons de ces chiffres élevés sont expliquées dans cette section.

[29] Les partis socialistes et de gauche danois ont eu des quotas au sein de leurs partis dans les années 1980 mais tous furent abandonnés en 1996.
Pour plus d'informations, aller voir le site http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=63

[30] Depuis les années 1970, le Parti du Travail Néo-Zélandais (NZLP) a pris des mesures pour nommer plus de femmes, surtout pour répondre à la désastreuse défaite électorale de 1975 et la pression féminine qui

montrent d'autres stratégies adoptées dans l'espoir d'améliorer la présence féminine au parlement, certains ayant plus de succès que d'autres. Par exemple, le Pakistan, l'Inde et la France ont adopté des quotas pour leurs élections locales en supposant que cela finirait par améliorer le succès des femmes aux élections nationales. Pourtant, les quotas municipaux très réussis en Inde (Baviskar et Mathew 2009) n'entrainèrent pas d'augmentation de femmes députées, et ce n'est qu'après de nombreuses tentatives et une lutte somme toute féroce des militantes des droits des femmes qu'un quota de genre fut finalement adopté par la chambre haute du parlement indien en mars 2010 (IDEA International et Université de Stockholm 2010).

L'idéologie d'état ou de parti semble aussi participer à une forte représentation féminine, sans qu'il y ait des quotas de genre. La culture politique des Etats communistes par exemple tend à favoriser des pourcentages plus élevés de représentantes – comme l'a illustré la diminution soudaine du nombre moyen de femmes parlementaires dans le monde, qui passa de 14,3% en 1988 à 10,3% en 1993 du fait de l'effondrement de l'Union Soviétique en 1989. Il est également affirmé que le puissant mouvement féminin dans les pays nordiques a joué un rôle clé dans l'amélioration du nombre de femmes à des positions politiques (Freidenvall, Dahlerup et Skjeie 2006 ; Dahlerup 2005). Quelques universitaires prétendent que les sociétés scandinaves sont par nature égalitaires en termes de sexes avec une ouverture culturelle à la présence des femmes dans la sphère publique (Inglehart 2003). Cet argument minimise les efforts considérables des femmes et de la société civile de contribution pour faire de ces cultures des cultures attentives aux femmes, et dans le même temps il suggère que leur exclusion est fondée sur la « culture » en opposition des institutions étatiques systématiquement discriminatoires envers les femmes. La culture n'est pas immobile, au contraire, elle est perpétuellement changeante et contestée. Il est nécessaire de comprendre pourquoi la structure politique d'un état donné peut être aussi résistante aux femmes afin d'explorer les facteurs qui peuvent entraîner des proportions élevées de femmes parlementaires dans un contexte donné. A partir de ces références, nous pouvons à présent parler du cas de la Finlande.

La Finlande est un Etat de nombreuses grandes premières politiques : en 1906, la Finlande fut le premier pays européen à octroyer le suffrage universel à *tous* les citoyens de plus de 24 ans, indépendamment de leur sexe, et en mars 1907 eurent lieu les premières élections du parlement unicaméral. L'importance de ces élections législatives pour les femmes est mise en lumière par les publicités exhortant les femmes à assurer l'élection d'un nombre suffisant de femmes en déclarant que « …les femmes sont les mieux placées pour interpréter les désirs des femmes » (Eduskunta 2006). A cette élection, les femmes l'emportèrent sur les hommes dans de nombreuses circonscriptions, et dix-neuf femmes furent élues au premier parlement finlandais sur un total de deux-cents candidates. Bien que le nombre de femmes représentantes chuta aux douzaines élections législatives qui suivirent, il remonta progressivement à partir des années 1960. En 1983, 77 ans après l'obtention du droit de vote (voir Tableau 3.3 au chapitre trois), la Finlande devint la première nation au monde à atteindre une masse critique de femmes dans son parlement (appelé *Eduskunta*) (Eduskunta 2006). Actuellement, parmi les Etats nordiques, la Finlande a le troisième pourcentage le plus élevé de femmes députées après la Suède (45%) et l'Islande (42%) (voir Tableau 3.2 au chapitre trois).

Dans l'ensemble, les finlandaises ont eu des niveaux remarquables de participation à la vie politique, surtout en tant qu'électrices et membres du parlement. Selon le rapport du Parlement de Finlande de 2006, depuis les élections législatives de 1907, les femmes ont compté pour plus de 52% de

---

s'ensuivit sur les leaders de partis pour rechercher l'équilibre des genres. Afin de concurrencer d'autres partis de gauche qui avaient désigné et élu de nombreuses femmes, le parti commença à utiliser des « quotas soft » - objectif informel pour un nombre minimum de femmes parmi les candidats désignés de la liste. Bien que le NZLP n'ait jamais opté pour des quotas spécifiques ou officiels, le pourcentage de femmes au parlement néo-zélandais atteignit une masse critique (32,2%) en 2005 (Krook, Lovenduski, et Squires 2009).

l'électorat et le taux de participation de femmes ayant le droit de vote s'est situé entre 52% et 84%. Ceci a permis aux députés finlandais de rester très attentifs à l'électorat féminin. Les grands défenseurs des droits des femmes au parlement ont continué à mettre les préoccupations des femmes sur la table et à s'attaquer aux problèmes spécifiques liés au genre, faisant ainsi la promotion des intérêts des femmes. Par exemple, pendant le tout premier parlement de 1907, les femmes députées présentèrent 26 projets de lois dont une initiative concernant la sécurité des femmes dans les rues. Au sein des parlements suivants, les législatrices de tous bords politiques se sont battues victorieusement pour des soins liés à la maternité, des actes de propriété des femmes, la garde des enfants et plus encore.

Bien que les députées aient soulevé la possibilité de former un parti de femmes, la majorité d'entre elles sont arrivées à la conclusion que les intérêts des femmes sont mieux défendus à travers leur collaboration avec leurs collègues masculins. Et parce qu'un mouvement très actif de femmes a continué à souligner l'importance du suffrage féminin, les hommes députés ont en général apporté leur soutien à la législation favorisant des droits égaux pour les femmes. Mais afin d'améliorer la coopération entre les députés de tous les partis politiques, les femmes députées instaurèrent en 1991 le Réseau des Femmes au parlement finlandais (Eduskunta 2006). Cela a permis de renforcer la voix des députées et d'améliorer leur capacité à acquérir l'appui de leurs homologues masculins sur des problématiques d'égalité des genres. Contrairement à la mise en place d'une dynamique antagoniste ou ségrégationniste qui aurait pu conduire à la création d'un parti de femmes, cette approche a accru la parité et la coopération entre législateurs et législatrices.

Les facteurs ayant contribué aux niveaux élevés de représentation féminine

Comme précédemment mentionné, divers facteurs ont pu participer aux hauts niveaux de femmes parlementaires au parlement finlandais dont nous n'exposerons ici que les plus significatifs.

La Finlande donne le ton : La Finlande a été le premier pays où les femmes acquirent au même moment à la fois le droit de vote et le droit de se présenter aux élections. La Finlande est un cas singulier en ce sens que le suffrage a été octroyé en même temps aux hommes et aux femmes (en 1906), au contraire de la plupart des nations européennes qui d'abord accordé le suffrage aux hommes, les femmes l'obtenant bien plus tard, à l'exception de quelques pays ayant gagné leur indépendance après la seconde guerre mondiale. L'octroi simultané du droit de vote aux hommes et aux femmes a sans aucun doute participé à façonner une culture d'égalité des genres en Finlande, la politique n'ayant jamais été perçue comme une arène exclusivement masculine et les intérêts féminins ayant toujours été représentés et pris en considération.

Le mouvement de femmes : un puissant mouvement de femmes et l'établissement en 1884 de l'Association des Femmes Finlandaises – faisant pression pour voter des droits pour les femmes instruites - a toujours priorisé les problèmes des femmes (Sulkunen 2007). La stratégie du mouvement de travailler depuis l'intérieur du parti a été très éloquent ; les militantes voyaient les partis comme le véritable lieu de prise de décision, ceux-ci présentaient par conséquent les meilleures opportunités pour que les objectifs du mouvement puissent se concrétiser (Kittilson 2006, p.109). Ces liens forts entre les militantes et les partis a permis aux droits des femmes de progresser, comme discuté plus bas. Le fait que les finlandaises représentent une majorité de l'électorat donna une force d'appui aux activistes pour réussir à faire adopter les enjeux féminins par les partis. C'est pourquoi dès le premier parlement, des projets de lois soutenant ces enjeux féminins furent adoptés.

Le système électoral : la conception du système électoral finlandais, défini grâce aux contributions du mouvement des femmes a fortement participé à la présence politique des femmes. Le taux de participation électorale élevé des femmes et le soutien aux candidates, comme précédemment expliqué, a engendré une forte motivation des partis de toujours avoir des femmes sur leurs listes

dans le système électorale de représentation proportionnelle. En établissant le système électoral en 1906, le mouvement des femmes finlandaises s'opposa aux listes fermées de représentation proportionnelle dans lequel les dirigeants classent les candidats[31], et la Finlande adopta les listes ouvertes de partis où les électeurs peuvent choisir un candidat individuel d'une liste, permettant à chaque candidat de recevoir des votes de préférence individuelle. Les sièges sont alloués aux partis en proportion des votes reçus et les candidats ayant récolté le plus de voix gagnent les sièges disponibles. Dans le cadre de ce système, les femmes se sont montrées remarquablement performantes, manifestement élues par un électorat féminin précis (Kittilson 2006).

Cela est dû en grande partie aux campagnes du mouvement des femmes poussant les femmes à voter pour des candidates. L'électorat féminin (ou une majorité), grâce à une liste ouverte, a eu tendance à voter pour des candidates, envoyant les femmes au parlement, à l'inverse d'un système de liste fermée où les partis classent les candidats sans tenir compte du nombre de votes reçus par chacun. Le système de liste ouverte, combiné à un électorat féminin actif, a rendu, dans le cas de la Finlande, les quotas de genre non nécessaires. D'après les recherches faites par Elina Haavio-Mannila (1979), depuis 1906, les finlandaises ont participé aux élections législatives et aux élections locales mais ont mieux réusssi à se faire élire au parlement national. Selon elle, cela s'explique par la plus faible visibilité et efforts de campagnes des candidates à l'échelle locale (Haavio-Mannila 1979). Cette propension peut expliquer la démarche de l'Etat d'adopter une mesure législative pour atteindre un équilibre des sexes en nomant plus de femmes dans les organes municipaux et gouvernementaux lorsque le nombre d'élues est insuffisant, comme nous allons le voir plus en détails ci-dessous.

Collaboration multipartite entre femmes députées : même si la Finlande a un système multipartite, les femmes députées ont souvent coopéré au-delà des clivages politiques sur les problématiques liées à leur sexe contrairement aux programmes stricts d'adhésion. Cette indépendance relative des législatrices et l'alliance de femmes parlementaires à travers le Réseau de Femmes du parlement finlandais expliquent en partie le choix d'un système électoral de liste ouverte, les représentantes ayant conscience que si elles servent correctement leur électorat, elles auront des chances d'être réélues quel que soit leur appartenance politique. Cependant, ces dernières années, les votes en Finlande ont montré qu'aussi bien les hommes et les femmes votaient pour des candidats sans distinction de sexe (Kittilson 2006) ; alors qu'auparavant, les femmes étaient plus susceptibles de voter pour des candidates féminines, les hommes votent de plus en plus pour des candidates féminines de leur côté. Toutefois, en Finlande, la présence parlementaire des femmes a presque stagné depuis les années 1980 (Kittilson 2006) et, selon le rapport du Parlement de Finlande de 2006, il y a de moins en moins de candidates que de candidats, ce qui impacte la représentation proportionnelle de femmes (Eduskunta 2006). Ainsi, lors des récentes élections, les femmes ont représenté un peu moins de 40% des candidats parlementaires (Hellsten 2007).

Politiques sociales et d'aides sociales fortes : depuis son tout premier parlement, la Finlande a adopté de fortes politiques d'aide sociale appuyant les préoccupations des femmes. Cela concerne des politiques à propos de l'éducation, de l'assistance maternelle, des soins médicaux et bien plus encore. Une telle législation est très représentatif l'influence du mouvement des femmes et du nombre élevé de femmes parlementaires. De plus en plus, les députées sont responsables des secteurs de l'aide sociale qui comprend beaucoup d'expertes en la matière. Autour de 23% des femmes actuellement députées ont travaillé dans les secteurs sociaux ou sanitaires et beaucoup d'autres ont une expertise dans le domaine de l'éducation (Eduskunta 2006).

[31] Comme déjà mentionnés dans les précédents chapitres, dans les listes fermées des systèmes de RP, les élites politiques peuvent classer et classent souvent les femmes vers le bas de la liste.

Il est vrai que si les finlandaises ont réalisé de grandes avancées en terme d'accès à la vie politique et de ratification de lois favorables aux femmes, elles sont néanmoins à la traîne en termes de positions politiques à responsabilité, de candidatures politiques, de nominations à des positions gouvernementale, ainsi que dans des domaines non politiques comme les affaires, les syndicats, l'université, les médias, etc. (Hellsten 2007). C'est pour répondre à ce déséquilibre que l'Etat finlandais a adopté la Loi sur l'Egalité entre Hommes et Femmes en 1987, répondant ainsi aux revendications du mouvement des femmes voulant que l'Etat s'implique dans l'égalité des genres[32]. Cette loi, amendée en 1992 puis en 1995, interdisait non seulement de façon directe ou indirecte la discrimination hommes-femmes au sein des entités éducatives ou professionnelles, mais établissait également un minimum de 40% pour les deux sexes dans les comités étatiques et les organes exécutifs locaux.

Bien que ce quota ne s'adresse pas aux listes électorales ou aux candidatures, mais plutôt à des positions nommées, cela illustre tout de même l'engagement étatique d'améliorer la présence des femmes dans tous les secteurs. Ainsi, bien que la Finlande ait accompli une importante représentation féminine, avec des droits des femmes soutenus au travers d'une législation étatique et de lois en leur faveur, il manque toujours une représentation féminine descriptive en ce que les hommes continuent d'être plus nombreux que les femmes dans beaucoup de fonctions dirigeantes et managériales à la fois dans les secteurs étatiques et non-étatiques. Ainsi, même si des militantes de nombreuses nations s'efforcent de parvenir aux taux de la Finlande en termes de représentation féminine, les activistes finlandaises continuent à faire pression en faveur d'une représentation féminine accrue, tout particulièrement pour les postes décisionnels et à responsabilité.

Les quotas au sein des partis au Royaume-Uni : un cas inopérant

Le Royaume-Uni (RU) a lui aussi adopté des quotas volontaires au sein de ses partis politiques sans toutefois réussir à atteindre une minorité critique de femmes au parlement ou à la Chambre des communes. On peut constater des similitudes et des contrastes entre le RU et les Etats nordiques en termes d'histoire, de socio-économie et de politique. Ainsi, les femmes britanniques, de la même manière que les femmes scandinaves, reçurent le droit de vote et le droit de se présenter aux élections au début des années 1900 (en 1918 précisément). Tout comme d'autres Etats occidentaux, le Royaume-Uni possède les caractéristiques d'une démocratie représentative stable où la position socio-économique des femmes est relativement élevée. La compétition entre les partis politiques britanniques a été favorable aux quotas de genre, et comme dans d'autres pays, les quotas de femmes ont d'abord été adoptés par des partis de gauche suivis ultérieurement par d'autres dans la course aux votes féminins. Les comités de femmes des partis de gauche furent aussi des acteurs influents dans l'adoption des quotas (Kittilson 2006). Enfin, le taux de participation féminine au RU a été très proche de celui des hommes depuis les années 1970, et parfois même supérieur.

D'un autre côté, les institutions démocratiques et des systèmes électoraux des Etats nordiques se distinguent de ceux du Royaume-Uni. Les Etats scandinaves utilisent la représentation proportionnelle tandis que le Royaume-Uni utilise actuellement le système de scrutin majoritaire uninominal, une forme du système à majorité absolue ou relative, bien que cela puisse changer en 2011 si l'opinion publique décide de réformer le système de vote alternatif, qui est une des formes du système majoritaire[33]. Traditionnellement, la structure politique britannique a appuyé le système

[32] "Act on Equality between Women and Men" (Finland), (1987).
Disponible sur http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b51c0.html (consulté le 30 décembre 2010)

[33] Le Royaume-Uni a traditionnellement eu recours au système électoral de scrutin majoritaire uninominal qui, en fonction du nombre de résultats peut donner des résultats de vote à majorité absolue ou relative. Ainsi, alors qu'antérieurement, seuls les deux partis dominants se concurrençaient dans la course aux sièges parlementaires, les résultats étaient majoritaires quand un candidat obtenait la majorité absolue (50%+1) du total de votes ; aujourd'hui avec l'intégration des candidats du Parti Libéral Démocrate, en tant que troisième

bipartite où le parti du travail et le parti conservateur prédominent ; en 2011, nous avons cependant observé un changement majeur, le parti Libéral Démocrate, le troisième parti politique du pays, formant une coalition avec les conservateurs. La culture politique britannique diffère du contexte nordique qui fonctionne avec des systèmes multipartites dans des circonscriptions plurinominales. Comme expliqué plus haut, le système électoral actuel où « le vainqueur rafle tout » a un impact négatif sur la représentation politique des femmes, puisqu'elles se retrouvent face à des candidats masculins systématiquement avantagés. La suite de notre discussion dans cette section analysera les principales raisons de l'échec des quotas de femmes au sein de partis du Royaume-Uni à améliorer de façon notoire la représentation féminine. Plus précisément, nous examinerons pourquoi ce même type de quotas, réussi dans le cas des pays nordiques, n'a pas fonctionné au Royaume-Uni[34].

En Suède et au Royaume-Uni, la campagne en faveur des quotas de genre au sein des partis commença dans les années 1960 et prit de l'ampleur dans les années 1990. Avant l'adoption de leurs premiers quotas, les deux pays avaient de faibles pourcentages de femmes au parlement : 14% en Suède en 1970 et 9% à la Chambre des communes britannique en 1992 (Krook 2009, p.107). A l'heure actuelle, les deux Etats ayant pourtant eu recours aux quotas à plusieurs reprises lors d'élections, le pourcentage de femmes parlementaires suédoises a atteint les 47% contre seulement 22% en Grande-Bretagne. Alors que la différence peut être en partie due au nombre d'années depuis la mise en place des quotas, les femmes britanniques ont fait face à de plus nombreux obstacles : le système électoral de scrutin majoritaire uninominal, qui n'a pas été révisé depuis le XIXe siècle malgré une évolution sociale et démographique notoire ; et l'absence relative d'une campagne organisée des militantes des droits des femmes dirigée à la représentation politique ; le tout combiné à une structure de parti concurrentiel duale. Les raisons essentielles des défauts du cas britannique peuvent être récapitulées comme suit :

Le système électoral et les barrières législatives : nombre de recherche à ce sujet accusent le système majoritaire uninominal britannique d'être à l'origine de l'échec des quotas au sein des partis (qui peuvent donner des résultats soit à majorité absolue soit à majorité relative dépendamment du nombre de candidats en course) et les institutions lui étant liées. Dans ce système, les électeurs votent pour des candidats plutôt que pour des listes électorales, les quotas volontaires ne peuvent donc pas s'appliquer aux listes. Le mouvement des femmes au Royaume-Uni a en conséquence opté pour une autre stratégie, faisant pression pour des « All Women Shortlists » (AWS) (des listes de présélection exclusivement féminines), que le Parti du Travail adopta vers 1993-1994, stipulant que pour 50% des sièges « héréditaires » (sièges vacants du fait d'un départ en retraite) et pour 50% des sièges à fort challenge (les sièges les plus à même de gagner), le parti soumettrait une liste composée uniquement de candidates féminines, afin de garantir une hausse dans l'élection de femmes[35].

---

parti, les élections donnent des résultats à majorité relative dans lequel le candidat amassant le plus voix gagne. Ce système a été de plus en plus dénoncé comme injuste par la société civile et les partisans du Parti Libéral Démocrate, le fait d'élire le candidat ayant le plus de voix pouvant vouloir dire qu'un candidat ayant seulement 36% des voix peut être élu (à peu près 60% de l'électorat n'est donc dans ce cas pas représenté). En 2011, le Royaume-Uni offrit l'opportunité de réformer ce système électoral en tenant un référendum pour changer le système de scrutin uninominal en un système de vote alternatif (VA) pour s'assurer du soutien majoritaire des candidats élus en autorisant le vote préférentiel (ou en permettant aux électeurs de classer les candidats selon leur préférence). Toutefois, le système électoral de vote alternatif a été rejeté à une majorité écrasante par les électeurs. Pour plus d'informations, voir BBC News, Q&A: Alternative vote referendum, disponible sur http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11243595, consulté le 11 mai 2011.

[34] Pour une analyse utile et plus détaillée et une comparaison quant à l'adoption et à l'application des quotas de genre entre la Suède et le Royaume-Uni, voir le chapitre cinq de Mona Lena Krook (2009).

[35] Les candidates présélectionnées sont choisies par les dirigeants du parti du travail à un échelon local puis présentées à un échelon national pour approbation (par l'exécutif national du parti du travail). Les membres de ces organisations choisissent ensuite une des candidates, après consultation, comme leur candidate désignée pour concourir avec les candidats d'autres partis. Les sections locales du parti du travail choisissent donc une

Toutefois, bien que le AWS ne s'applique qu'à la moitié de types spécifiques de sièges (environ 40 circonscriptions), de nombreux politiciens du parti du travail virent celui-ci comme une violation et traînèrent le parti en justice. Finalement, la mesure fut déclarée illégale en 1996, en violation de la Loi sur la discrimination des sexes de 1975, pour raisons de discrimination envers les hommes (Kittilson 2006). Le scrutin majoritaire uninominal à un tour du Royaume-Uni fut en partie accusé de la récusation véhémente faite par les politiciens du parti du travail du système de l'AWS ; chaque parti étant dans l'obligation de nommer un seul candidat pour chaque circonscription uninominale, les hommes politiques virent leur domination et leur sphère d'influence limitées par le besoin de nommer des femmes. Chose intéressante, malgré la défaite législative de l'AWS, le parti du travail réussit à recueillir assez de soutien de la part de ses membres pour appliquer partiellement les quotas pour à peu près la moitié des sièges « susceptibles de gagner » aux élections de 1997. Et, même avec cette application marginale, l'AWS permit de doubler le pourcentage de femmes au parlement national, passant de 9,5% à 18,2%. Cette année-là, 64% de femmes députées élues au parlement étaient issues du Parti du Travail.

De plus, la défaite législative de l'AWS incita les femmes membres du parti du travail ainsi que le mouvement de femmes à trouver des stratégies innovantes pour assurer l'élection de femmes au sein des nouvelles assemblées décentralisées d'Ecosse et du Pays de Galles. La première stratégie fut d'essayer de trouver du soutien pour l'établissement des parlements d'Ecosse et du Pays de Galles, en insistant sur l'adoption d'un système électoral plus favorables aux femmes que celui utilisé au Royaume-Uni. Il en résulta l'adoption d'un système électoral mixte dans les deux assemblées, avec une portion des sièges pourvus grâce au scrutin uninominal majoritaire à un tour et le reste grâce aux listes de représentation proportionnelle. Qui plus est, la mobilisation ininterrompue des partisans de l'égalité hommes-femmes permit de former des alliances avec les mouvements nationalistes écossais et gallois et un engagement en faveur d'une représentation égalitaire ans les nouvelles assemblées fut accepté par les élites politiques, assurant que des dispositions seraient prises pour intégrer les femmes et atteindre le but fixé. Par conséquent, lors des premières élections du Parlement Ecossais et l'Assemblée Nationale Galloise en 1999, le Parti du Travail eut recours à un système de sélection de candidats pour que les sièges soient pourvus par le système à majorité relative pour les sièges dits « jumeaux » concernant les circonscriptions électorales associées en fonction de leur géographie et de leur capacité à gagner, avec une femme sélectionnée pour se présenter dans l'une des circonscriptions associées et un homme pour l'autre. Cette stratégie d'utiliser pour les sièges à majorité relative couplés avec un système de liste de représentation proportionnelle pour le reste des sièges, permit d'augmenter de façon manifeste la représentation féminine. La stratégie de jumelage était plus compliquée à dénoncer que celle de l'AWS puisqu'il était impossible de prétendre qu'elle discriminait les hommes. Tout ceci permit l'élection de 38% de femmes au Parlement Ecossais et de 43% à l'Assemblée Nationale Galloise, envoyant un puissant message aux élites politiques que l'opinion publique était prête à voter pour des candidatures féminines. Il est à noter que les femmes eurent plus de succès dans l'élection aux sièges à majorité relative que pour les sièges à représentation proportionnelle, les partis tendant à reléguer les femmes en bas de la liste alors que le « jumelage » était un engagement plus ferme de désignation de femmes dans les circonscriptions uninominales (Squires 2004, p.12-13). L'élection du Parti du Travail inspira d'autres partis en Ecosse et au Pays de Galles à légèrement ajuster leurs procédures de sélection des candidats en 2003, entraînant un bond de la représentation féminine à 43% pour le parlement écossais et 50% pour l'Assemblée Nationale Galloise.

Pour revenir à l'Angleterre, les femmes du parti du travail se concentrèrent plus sur des stratégies législatives qu'institutionnelles pour améliorer la représentation féminine, en insistant sur la révision de la Loi sur la discrimination sexuelle comme un moyen d'éviter de futures contestations légales de

candidate parmi plusieurs sur la liste exclusivement féminine (AWS) approuvé par le parti du travail à l'échelle nationale (Lovenduski et Norris 1989).

mesures pour contrer la discrimination. Cette stratégie a été jugée plus réaliste que la revendication de modifications institutionnelles, comme par exemple la tentative de pression pour changer la représentation proportionnelle. Dans un premier temps, elles voulurent faire pression à un recours légal pour se préoccuper de l'importance d'accroître considérablement la faible minorité représentée tout en s'occupant du déséquilibre politique entre les sexes. La loi de l'Union Européenne autorisant des dispositions permettant de contrer la discrimination historique dans différents domaines, notamment les candidatures politiques, ceci permit aux femmes du parti du travail d'avoir les armes pour exiger une modification de la loi sur la discrimination. Finalement, leurs efforts furent récompensés quand, après les élections législatives de 2001 (durant laquelle la représentation des femmes chuta), le parlement entérina un amendement à cette loi, autorisant (mais n'obligeant pas) les partis politiques à adopter des mesures pour encourager l'élection de femmes. Cette réforme permit au parti de travail de réintroduire les listes exclusivement féminines pour les élections de 2005, mais uniquement dans 30 circonscriptions « susceptibles de gagner » ; cependant, le parti ne les remporta pas toutes (Krook 2009, p.215). C'est pourquoi les femmes sont encore sous-représentées aujourd'hui à la Chambre des communes.

La structure du parti politique : Le système électoral majoritaire du RU est lié à l'état de la structure du parti politique dans laquelle, en pratique, ce sont seulement les deux principaux partis qui se concurrencent pour la représentation dans les circonscriptions uninominales. La troisième parti émergent, le Parti Libéral Démocrate, doit tout de même assumer une réelle présence à la Chambre des communes même s'il y est entré au moyen d'une coalition avec les conservateurs après les élections législatives de 2010. Des 143 femmes élues (sur un total de 650 parlementaires) en 2010, seules sept proviennent du parti libéral démocrate. Pour ce qui est des quotas liés au genre, les libéraux démocrates initièrent le débat ainsi que l'utilisation de l'AWS mais sa petite taille et son manque d'acteurs influents empêchèrent une adoption de quotas formels. Le Parti Conservateur, utilisant l'argument de la nomination fondée sur le mérite, a toujours résisté à toute forme de quotas. Les choses changèrent cependant radicalement en février 2010, lorsque pour la première fois, un dirigeant conservateur, David Cameron, reconnut l'importance des listes exclusivement composées de femmes pour répondre à la lente croissance de femmes parlementaires. Les conservateurs ne peuvent en effet plus ignorer le vote féminin faisant pression pour accroître la présence féminine, et sont susceptibles de devoir s'y montrer favorables et d'adopter un quota quel qu'il soit. En mai 2010, les conservateurs ont gagné les élections législatives avec l'élection de 143 (22%) femmes parlementaires donc un score sans précédent de 48 femmes conservatrices. La majorité des femmes dans la Chambres des communes restent toutefois issues du parti du travail, qui compte actuellement plus de 80 femmes parlementaires. Un système à deux ou trois partis et de circonscription uninominale, où un parti domine pendant la durée d'un mandat précis, est en général moins vulnérable aux pressions en faveur de l'amélioration de la représentation des femmes.

Dans l'ensemble, les quotas de genre volontaires britanniques firent face à de nombreux obstacles que les pays nordiques ne connurent pas. Ceux-ci concernent aussi bien le système électoral à majorité absolue ou relative que des barrières légales et institutionnelles, ainsi que la mise en place d'une stratégie limitée des acteurs clés. Considérant que l'adoption de quotas, leur mise en œuvre et leur impact sur la hausse de la représentation féminine a de multiples facettes, les experts et les activistes plaident pour des réformes harmonisées afin de garantir la bonne adéquation des quotas avec les institutions politiques et structurelles. Quant au RU, les initiatives de quotas auraient dû aller de pair avec des réformes institutionnelles et pratiques, comme la modification du système électoral, comme cela s'est passé pour les élections des assemblées nationales d'Ecosse et du Pays de Galles ; ou en adoptant de façon alternative une mesure de quota plus neutre (et donc moins controversée) telle la stratégie de jumelage en Ecosse et au Pays de Galles. Comme mentionné plus haut, le RU est actuellement en train de réformer son système électoral pour un système dans lequel les minorités ou les troisièmes partis ont de meilleures chances de remporter des voix. Il est donc approprié pour

le mouvement des femmes britanniques de faire pression en faveur de réformes structurelles et institutionnelles pour pouvoir répondre à la sous-représentation politique des femmes.

Conclusion

Les Etats nordiques, composés de la Suède, de l'Islande, de la Finlande, du Danemark et de la Norvège, ont traditionnellement eu les taux les plus élevés au monde en termes de représentation parlementaire féminine, et ont été considérés comme des modèles à suivre pour d'autres régions. Ces Etats ont non seulement été parmi les premiers à accorder le droit de vote aux femmes, mais leurs politiques sociales progressistes, notamment dans l'éducation, la santé, l'emploi et la maternité, ont fortement amélioré et bénéficié au statut des femmes dans la société. Actuellement, les Etats nordiques sont loués pour leur « stabilité démocratique, leur laïcisme, leur égalitarisme, leur ample secteur public et leur fort Etat-Providence, ainsi que pour les niveaux de vie élevés et leur longue tradition de participation populaire (Freidenvall, Dahlerup, and Skjeie 2006, p. 55-53).

Non seulement l'égalité des genres fait partie intégrante de l'idéologie officielle des pays nordiques, elle a de plus été consacrée de façon réussie au sein de diverses institutions officielles. Les pays nordiques ont continué à démontrer leur engagement en faveur de l'égalité des genres à travers le passage de plusieurs mesures supprimant la discrimination envers les femmes, ratifiant des documents internationaux des droits des femmes, et appuyant les partis politiques « féministes ». Sans surprise, les partisans de la représentation politiques des femmes et des quotas de genre dans d'autres nations ont regardé attentivement les efforts des pays nordiques de mettre en place des stratégies réussies. Comme discuté plus haut, certains universitaires ont montré la « culture égalitaire » de la région, minimisant l'intégralité des efforts des activistes des droits des femmes ayant permis d'entraîner une telle « culture ». Cependant, il est communément reconnu que la culture est continuellement contestée et en perpétuelle évolution, et très certainement, le dévouement des mouvements féminins, des militantes et l'active société civile démocratique dans les pays nordiques a hautement contribué à l'atteinte de l'émancipation politique des femmes dans la région. Les activistes se sont organisés collectivement pour développer et expérimenté diverses stratégies pour entraîner à la fois la représentation politique des femmes mais également construire une société promouvant véritablement l'équité des genres. Une analyse précise des succès féminins dans les pays nordiques montre le rôle joué par l'activisme dans l'établissement de l'équité des genres en tant que norme et dans la modélisation et l'inculcation aux institutions étatiques d'une culture et d'une idéologie égalitaire.

Bien que les femmes nordiques fussent parmi les premières à recevoir leurs droits politiques, il fallut environ 70 ans pour atteindre une minorité critique depuis le moment de l'octroi du droit de vote. Selon Drude Dahlerup (2006b), cet intervalle de temps illustre la trajectoire progressive vers l'égalité des genres, que les démocraties récentes ne voudront pas nécessairement imiter, puisqu'il leur faudrait attendre des décennies pour atteindre une minorité critique de femmes dans leurs parlements. Une autre leçon et inquiétude des partisans de l'équité des genres et qu'en dépit des niveaux élevés de femmes parlementaires actuellement dans les pays nordiques, il n'existe pas de présence correspondante dans des domaines autres que l'arène politique. Toutefois, les femmes des pays nordiques gagnent en statut dans tous les domaines, en grande partie grâce aux mouvements féminins, contrairement à la dépendance vis-à-vis de la bonne volonté de l'Etat. Comme pris pour exemple, les niveaux élevés de représentation féminine ne sont pas entièrement le résultat des quotas ; les femmes avaient en effet déjà atteint des niveaux exceptionnellement élevés de présence parlementaire avant l'adoption des quotas par quelques partis dans les années 1980 et 1990. Et la Finlande, un Etat au premier plan concernant le suffrage féminin et leur participation politique n'a pas vraiment jugé nécessaire de recourir aux quotas, les femmes faisant historiquement partie de la sphère politique depuis le même moment que les hommes, leur engagement dans la politique

moderne finlandaise étant très fort. Alors que les femmes d'autres pays peuvent apprendre de l'expérience des cas nordiques, elles doivent avoir conscience que ces stratégies ne peuvent pas être adoptées dans leur ensemble comme des modèles à suivre. Elles doivent être adaptées au contexte particulier d'un pays.

Les activistes et féministes contemporaines des droits des femmes ne peuvent pas attendre des décennies pour parvenir à l'égalité des genres dans les Etats « démocratiques » émergents. Ils optent pour des stratégies « rapides » utilisant des quotas hommes-femmes pour atteindre une minorité critique de femmes dans les législatures. En effet, un certain nombre de démocraties récentes (en grande partie le sud) sont parvenus à une minorité critique avec une moyenne de seulement 38,6 ans entre le moment d'obtention du suffrage féminin et l'atteinte de la minorité critique (voir Tableau 3.4 au chapitre trois). Pendant que certaines leçons doivent être retenues des pays nordiques, des pays plus récemment démocratisés comme le Rwanda (discuté dans le chapitre six), avec la réussite remarquable de 56,3% de représentation féminine peut fournir un modèle stratégique plus approprié.

En somme, les effets des quotas de genre au sein des partis varient d'un Etat à un autre, et de la même manière que d'autres dispositions de quotas, leur succès dépend d'un nombre de facteurs tels les systèmes électoraux, la présence et les stratégies d'un mouvement actif de femmes, le rôle des élites politiques ou de la concurrence entre les partis, pour ne nommer que les facteurs les plus significatifs. A la différence de la Suède, qui est parvenue à maintenir globalement une présence égalitaire des sexes dans son parlement grâce l'adoption de certains partis de quotas volontaires, le Royaume-Uni est encore loin de parvenir à une minorité critique de femmes dans la Chambre des Communes à cause de barrières institutionnelles, légales et stratégiques. Même si quelques partis britanniques ont adopté des mesures pour changer cette situation, et il existe un mouvement actif revendiquant la représentation des femmes, la majeure partie des difficultés réside dans le processus de mise en œuvre. Quelques universitaires affirment que les quotas volontaires au sein des partis sont quelque part plus faciles à adopter que d'autres types de quotas hommes-femmes, mais leur application tend à être plus compliquée, des changements institutionnels pouvant être nécessaires. Ces complexités montrent que tout type d'adoption de quotas requiert un examen méticuleux de nombreux facteurs institutionnels et politiques tels que les traditions politiques, les trajectoires historiques et les niveaux d'engagement de la société civile peuvent se combiner pour jouer un rôle clé dans l'amélioration du niveau de représentation féminine à côté de l'utilisation des quotas de genre.

Chapitre 5. Les quotas législatifs : l'Argentine, la France et l'Indonésie

Profils de pays : l'Argentine, la France et l'Indonésie

Profil pays : Argentine

Situation géographique : Amérique du Sud

Population : 41 millions (Juillet 2010)

Religions dominantes : Romans catholiques 92% (moins de 20% de pratiquants)

Evènements historiques majeurs : En 1816, l'Argentine déclara son indépendance de l'Espagne mais jusqu'à la seconde guerre mondiale, elle fut dominée par des périodes de conflits politiques internes, particulièrement entre factions civiles et militaires. Après la seconde guerre mondiale, une ère de populisme péroniste se fit le champion de la justice sociale (dont le suffrage féminin).Cette ère prit fin en 1976 quand une junte militaire soutenu par la CIA prit le pouvoir au moyen d'un coup d'Etat. Les années qui suivirent furent marquées par une intense répression pendant ce qu'on appelle la « guerre sale » durant laquelle les milliers de dissidents « disparurent ». La démocratie revint en 1983 après que le régime militaire fût largement discrédité pour cause de corruption sans précédent, de la révulsion publique envers la guerre sale et de leur défaite à la guerre des Falklands contre les britanniques. Tous éléments conduisirent finalement à la tenue d'élections libres. EN 2007, l'Argentine a élu sa première femme présidente, Cristina Fernández de Kirchner.

Classement dans l'Indice de Développement Humain (IDH) : en 2010, l'Argentine se situait en 46^{e} position sur un total de 169 pays mesurés.

Système politique : l'Argentine fonctionne comme une République, le Président sert de Chef de l'Etat et est élu au suffrage universel pour un mandat de quatre ans. L'Argentine a également un système multipartite composé de nombreux partis politiques dans lequel un parti seul a peu de chances d'accéder au pouvoir, obligeant les partis à travailler ensemble pour former des gouvernements de coalition.

Système parlementaire : Congrès National Bicaméral : le Sénat (Chambre haute) et la Chambre des Députés (Chambre basse). Les parlementaires des deux chambres sont élus par vote populaire.

Système électoral pour les élections législatives : l'Argentine a recours au système de scrutin de liste proportionnelle dans lequel les sièges parlementaires sont attribués aux candidats ou aux partis en proportion des votes reçus dans les circonscriptions plurinominales.

Type de quota : les quotas législatifs de candidats : la *Ley de Cupos* adopté en 1991 puis révisé en 2000 réforma la loi électorale du pays en stipulant que toutes les listes électorales des partis doivent avoir un minimum de 30% de femmes parmi leurs candidats aux élections législatives. Pour assurer l'élection de femmes, la loi précisait que le règlement de la désignation de 30% de femmes s'applique au nombre de sièges que le parti essaie de renouveler. La loi exigeait également qu'au moins une femme pour deux hommes soit désignée sur les listes de candidats du parti (méthode de semi-fermeture éclair s'appliquait sur toute la liste) ; au cas où le parti n'aurait qu'un ou deux sièges à renouveler, au moins une femme doit être nommée parmi les deux premiers candidats. Si les listes de parti ne remplissent pas les conditions énoncées par la loi électorale, elles pourront ne pas être

acceptées ou être sujettes à révision par un juge, qui déplacera les noms des candidates à des rangs plus élevés de la liste prioritaires à l'élection.

Le suffrage féminin et la participation aux élections : le droit de vote fut octroyé aux femmes en 1947, alors que les hommes argentins l'avaient reçu depuis 1912.

Taux de participation aux précédentes élections législatives : 73,13% (2007) ; l'information sur le taux de participation par sexe n'est pas aisément disponible.

Nombre de femmes au parlement (élections de 2009) : 99 femmes sur un total de 257 membres (soit 39% de femmes).

Profil pays : France

Situation géographique : Europe occidentale

Population : 64 millions (Juillet 2010)

Religions dominantes : Catholiques romains 83-88% ; musulmans 5-10%

Evènements historiques majeurs : La Révolution française de 1789 fut le témoin de l'adoption de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen par l'Assemblée Nationale qui étendait les droits de citoyenneté uniquement aux européens, des hommes possédant des biens, en dépit de la participation active des femmes à la révolution. Néanmoins, ce document figure parmi les premiers documents au monde sur les droits des citoyens, même si ces droits ne s'étendaient pas aux femmes. La France devint un pouvoir impérial colonisant de grandes parties du continent africain et du Moyen-Orient, mais il subit d'importantes pertes dans son empire, de richesse et de rang à la suite des deux guerres mondiales. La France a révisé sa constitution et son système électoral à plusieurs reprises, la dernière datant de 1958 (Ve République), faisant du système politique français un système hybride de gouvernance présidentielle-parlementaire.

Classement dans l'Indice de Développement Humain (IDH) : en 2010, la France se situait en 14^{e} position sur un total de 169 pays mesurés.

Système politique : la France fonctionne comme une République, le Président sert de Chef de l'Etat et est élu au suffrage universel pour un mandat de cinq ans. La France a également un système multipartite composé de nombreux partis politiques dans lequel un parti seul a peu de chances d'accéder au pouvoir, obligeant les partis à travailler ensemble pour former des gouvernements de coalition. En France, les partis dominants sont l'Union du Mouvement Populaire (UMP), parti de droite dirigé par Nicolas Sarkozy (élu en 2007) et les partis de gauche que sont le Parti Socialiste et les Verts.

Système parlementaire : Parlement bicaméral : le Sénat (Chambre haute) et l'Assemblée Nationale (Chambre basse). Concernant les sièges sénatoriaux, un collège électoral élit une partie de ses membres et le reste des sièges est pourvu en fonction du scrutin à liste proportionnelle, auquel s'applique la parité. Les membres de l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage universel au moyen d'un système à deux tours, comme défini ci-dessous, pour les circonscriptions uninominales pour un mandat de cinq ans. La loi sur la parité requiert que les partis désignent des pourcentages égaux de femmes et d'hommes dans les circonscriptions uninominales du pays.

Système électoral pour les élections législatives : la France a recours au système à deux tours uniquement pour les élections parlementaires de le Chambre basse. Ce système est un système majoritaire dans lequel, une fois que les électeurs ont voté pour leur circonscription uninominale en choisissant un candidat ou un parti parmi plusieurs, un scrutin de ballotage est tenu entre les deux candidats ou partis avec la meilleure performance (le deuxième tour n'a pas lieu si, lors du premier tour, un candidat ou un parti reçoit la majorité absolue des votes).

Type de quota : les quotas législatifs de candidats : la Loi sur la Parité ou la Parité adopté de façon constitutionnelle en 2000 précise que chaque parti doit nommer 50% de candidats des deux sexes, mais sans conditions quant aux circonscriptions dans lesquelles les candidates devraient se présenter et sans fortes sanctions en cas de non-respect de la loi.

Le suffrage féminin et la participation aux élections : les françaises furent parmi les dernières européennes à obtenir le droit de vote en 1944. Le suffrage masculin en France fut octroyé dès 1792 en théorie, l'agitation de la période révolutionnaire le rendant ineffectif, mais dans la pratique, les hommes français ont voté de façon continue depuis 1848.

Taux de participation aux précédentes élections législatives : 60.44% (2007) ; l'information sur le taux de participation par sexe n'est pas aisément disponible.

Nombre de femmes au parlement (élections de 2007) : 109 femmes sur un total de 577 membres (soit 19% de femmes).

Profil pays : Indonésie

Situation géographique : Asie du Sud-Est

Population : 242 millions (Juillet 2010)

Religions dominantes : Musulmans 86,1% ; protestants 5,7% ; catholiques romains 3% ; hindou 1,8%

Groupes ethniques : Javanais 40,6% ; Soundanais 15% ; Madurais 3,3% ; Minangkabao 2,7% ; Betawi 2,4% ; Bugis 2,4%, autres ou non spécifiés 29,9%

Evènements historiques majeurs : Ancienne colonie néerlandaise depuis le début du XVIIe siècle (et brièvement occupée par le Japon dans les années 1940), l'Indonésie déclara finalement son indépendance en 1945 ; mais il fallut plus de quatre ans pour les Pays-Bas acceptent le transfert de souveraineté en 1949. Un coup important apporté à la stabilité et à la postindépendance du pays fut le massacre brutal de quelques 500 000 indonésiens dans les années 1960, surtout des intellectuels et des élites nationalistes, des syndicalistes, des féministes et d'autres activistes sociaux avec le soutien de la CIA et des dirigeants militaires sous prétexte d'empêcher la création d'un Etat communiste. Ils participèrent à l'instauration d'une des dictatures les plus corrompues d'Indonésie qui ne prit fin qu'en 1998. Par conséquent, et bien que le suffrage universel ait été établi en 1945, ce n'est qu'en 1999, après des décennies de troubles politiques et d'un régime répressif que l'Indonésie put organiser ses premières élections législatives libres. Malgré tant d'agitation, l'Indonésie est aujourd'hui la troisième démocratie la plus peuplée du monde et accueille la plus grande population musulmane au monde. En 2001, l'Indonésie élut une femme présidente, Megawati Sukarnoputri. Il est vrai que bien que les femmes aient été écartées de la vie politique formelle, elles ont toujours été présentes dans les luttes politiques nationales, en commençant avce

les mouvements nationalistes des années 1950.

Classement dans l'Indice de Développement Humain (IDH) : en 2010, l'Indonésie se situait en 108e position sur un total de 169 pays mesurés.

Système politique : l'Indonésie fonctionne comme une République, le Président est élu au suffrage universel pour un mandat de cinq ans. L'Indonésie a également un système multipartite composé de nombreux partis politiques dans lequel un parti seul a peu de chances d'accéder au pouvoir, les partis devant atteindre le seuil minimum de 2,5% de votes pour gagner des sièges au parlement.

Système parlementaire : la branche législative en Indonésie est constituée des trois organes : une Chambre haute, une Chambre basse et une Chambre à l'échelle régionale (cette dernière est également intégrée dans les organismes de niveau national afin de garantir leur implication dans la prise de décision nationale). C'est pourquoi la Chambre haute, appelée Assemblée Délibérative du Peuple ou Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), est composée de membres du Conseil représentatif du Peuple ainsi que de la Chambre des Représentants des Régions. Le rôle du MPR est d'investir et de révoquer le président de ses fonctions et d'amender la constitution, mais il n'élabore pas la politique nationale. D'un autre côté, le Conseil représentatif du Peuple ou Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) est l'organe législatif principal du pays, puisque c'est lui qui élabore et légifère à l'échelle nationale ; cet organe est composé de 560 membres élus au suffrage populaire pour un mandat de cinq ans.

Système électoral pour les élections législatives : l'Indonésie a recours au système de scrutin de liste proportionnelle dans lequel les sièges parlementaires sont attribués aux candidats ou aux partis en proportion des votes reçus dans les circonscriptions plurinominales.

Type de quota : En 2003, l'Indonésie a adopté des quotas législatifs ou des mesures ayant une obligation légale ancrées dans les lois électorales du pays contraignant les partis à désigner au moins une femme pour trois candidats sur leurs listes. Malgré la puissance du système d'alternance, les quotas indonésiens sont devenus moins efficaces lorsque la cour constitutionnelle en 2010, a déclaré que l'allocation de sièges parlementaires ne pouvait pas être basée sur la façon dont les candidats étaient pré-classés sur les listes, mais qu'il revenait plutôt aux électeurs de choisir des candidats figurant que les listes comme dans un système de liste ouverte, réduisant ainsi les chances des femmes d'être élues.

Le suffrage féminin et la participation aux élections : les femmes et hommes indonésiens reçurent le droit de vote en 1945, lors de l'indépendance par rapport au régime colonial.

Taux de participation aux précédentes élections législatives : 84.09% (2004) ; l'information sur le taux de participation par sexe n'est pas aisément disponible.

Nombre de femmes au parlement (élections de 2009) : 101 femmes sur un total de 560 membres (soit 18% de femmes).

Les quotas législatifs : l'Argentine, la France et l'Indonésie

Durant les quatre années de 1991 à 1995, le pourcentage de femmes parlementaires en Argentine passa de 6% à 22%. Cette augmentation significative ne serait pas arrivée sans la pression continue d'importants acteurs politiques et civils faisant pression auprès du gouvernement pour supprimer les habiles mais manifestes pratiques d'exclusion maintenant la sous-représentation des femmes. Leurs efforts conduisirent finalement à l'adoption de quotas législatifs en novembre 1991. Aujourd'hui, l'Argentine est considérée comme un modèle de références pour le processus de mise en œuvre des quotas de genre via les réformes législatives du système électoral de représentation proportionnelle. L'Argentine a donc choisi la « voie rapide de la représentation équitable des femmes » selon laquelle les quotas de genre législatifs permettaient d'augmenter remarquablement la présence parlementaire des femmes (Dahlerup 2006b).

Les quotas législatifs, ou quotas légalement mandatés par une loi nationale ou constitutionnelle, sont les nouveaux types de quotas de genre, apparus seulement dans les années 1990 lorsque l'enjeu de la représentation féminine gagna en importance au sein de la communauté internationale. La Conférence Mondiale sur les Femmes de Beijing en 1995, le mouvement transnational des femmes, et les recherches et les écrits féministes contribuèrent tous à insister de plus en plus sur les challenges auxquels les femmes devaient faire face dans la vie politique formelle. Les quotas législatifs sont adoptés par les parlements nationaux ou bien au travers de réformes constitutionnelles ou électorales, et requièrent que tous les partis politiques nomment une certaine proportion de candidates. Tout comme les quotas au sein des partis, les quotas législatifs visent le processus de sélection des candidats, mais s'en différencie par son obligation légale pour tous les partis politiques. Les quotas législatifs s'appliquent uniquement sur la proportion de candidats et non sur la proportion finale de femmes élues au parlement. Ces dispositions ayant un caractère obligatoire, elles nécessitent surtout que les parlements nationaux reconnaissent le « genre » comme une catégorie politique altérant dans le fond les notions basiques d'égalité et de représentation pour permettre l'égalité hommes-femmes dans la citoyenneté et dans le processus de démocratisation (Krook 2009 ; Scott 2005). En d'autres termes, la garantie législative de l'Etat au sujet de la représentation des femmes montre la reconnaissance officielle que leur sous-représentation au parlement n'est pas démocratique. Divers universitaires voient l'adoption de quotas législatifs de genre par les pays en développement comme faisant partie intégrante des efforts visant à consolider leur processus de démocratisation (Araujo et Garcia 2006).

Les quotas législatifs ont été adoptés majoritairement par les Etats latino-américains et les nations sortant d'un conflit en Afrique, au Moyen-Orient et en Europe du Sud-Est. Leur objectif est souvent que les femmes forment 25% à 50% du total de candidats des listes, mais dépendamment de la formulation de la décision législative et des sanctions prévues en cas de non-respect, ce pourcentage peut grandement varier dans son application. Alors que certains quotas législatifs sont « faibles », explicitant vaguement les mécanismes de nomination et ne prévoyant pas ou peu de pénalités en cas de non-respect, d'autres sont plus solides et rigoureux au regard à la fois de la sélection et du positionnement des candidates féminines mais aussi des sanctions et des erreurs pouvant être commises par des organismes externes. Ces éléments ont fortement influencé le taux de succès des quotas législatifs. Afin de mieux analyser les facteurs clés permettant une mise en œuvre réussie des quotas législatifs, ce chapitre compare différents cas.

Les expériences de quotas législatifs en Argentine et en France offrent une comparaison très intéressante pour plusieurs raisons. Tout d'abord, bien que la France ait opté pour un quota de femmes plus radical nécessitant 50% de candidatures féminines, le quota argentin plus modéré fixant à 30% le taux de candidates entraîna une hausse significative de la représentation féminine, contrairement à la France. De plus, les mouvements de femmes dans les deux pays commencèrent

leurs campagnes en faveur des quotas législatifs à la fin des années 1980 et au début des années 1990, et, avant l'adoption de quotas, tous deux avaient des proportions identiques de femmes au sein de leurs parlements : 6% à la Chambre des Députés d'Argentine et environ 7% pour l'Assemblée Nationale française. Malgré cela, en 2008, après plusieurs cycles électoraux avec les quotas, les femmes atteignaient 40% des parlementaires argentins et seulement 18% en France (Krook 2009, p.161-162). Le succès du système de quotas argentin et l'échec du système français méritent une analyse plus approfondie, en ce qu'ils indiquent clairement que l'adoption de quotas fixant des taux élevés n'est pas suffisante pour accroître la présence parlementaire des femmes de façon significative. En examinant le contexte historique, l'adoption et l'application de quotas législatifs dans ces deux Etats, nous allons mettre en lumière quelques-uns des principaux facteurs ayant eu un impact sur leur expérience des quotas.

Nous commencerons avec une brève revue et comparaison de l'Argentine et de la France, et nous attarderons sur l'introduction très récente des dispositifs de quotas en Indonésie. Ces trois Etats sont très différents en termes de structures politique et institutionnelle et ont connu des degrés variés de réussite dans leur utilisation de quotas. Ce sont donc des cas précieux pour l'examen des différents processus de mise en œuvre des quotas de genre et des différents facteurs ayant entraîné des conséquences sur leur application.

L'Argentine et la France

Les débats sur les quotas de femmes en Argentine : les argentines ont obtenu le droit de vote en 1947 après des décennies de travail (Feijoo 1994). Alors que la politique argentine a principalement été dominée par des hommes, pendant une brève période dans les années 1950, le parti péroniste au pouvoir, sous l'influence de la Première Dame Eva Perón, adopta volontairement un quota fixé à 30% de femmes dans les organes du parti et les fonctions électives[36]. Ce quota permit d'élever la proportion de représentantes à 22%, plaçant l'Argentine en quatrième position mondiale en termes de présence féminine au parlement. Cependant, le coup d'Etat de 1955 qui renversa le gouvernement de Perón mit également fin aux quotas au sein des partis qui furent de courte durée et la présence parlementaire des femmes tomba à 2,2%. S'ensuivirent des décennies de dictatures militaires et c'est seulement au début des années 1990 que des efforts pour reconstruire des institutions démocratiques furent entrepris. Ces réformes permirent d'améliorer et de démocratiser le système électoral existant de liste de représentation proportionnelle fermé.

Les groupes de femmes et les organisations jouèrent un rôle central dans la transition démocratique en Argentine, mais leur marginalisation continue de la vie politique démontra que la démocratie seule n'était pas suffisante pour que des changements significatifs de la représentation féminine aient lieu. Les groupes d'argentines travaillèrent donc à tisser des liens à l'intérieur du pays mais aussi avec les mouvements féministes transnationaux et internationaux, et participèrent à plusieurs conférences transnationales portant sur la sous-représentation politique des femmes ; le mouvement de femmes argentines décidèrent que les quotas de genre offraient une solution potentielle et elles commencèrent des recherches et un activisme à cette fin[37]. Le militantisme accru

[36] Les droits politiques des argentines sont souvent attribués aux efforts de pression réalisés par Eva Perón. Madame Perón a impulsé la campagne plaidant pour le suffrage féminin et pour l'adoption de quotas au sein des partis. Elle fonda plusieurs organisations de femmes et introduit l'idée d'attribuer des salaires pour les travaux ménagers (Htun et Jones 2002). L'Argentine a donc un passé dans l'engagement des femmes en politique et est considéré dans bien des cas de mobilisation pour les femmes comme un groupe électoral défavorisé. A cet égard, les revendications spécifiques des femmes liées au genre ont été mises en avant et politisées très tôt, ce qui appuya la considération des femmes en tant que groupe d'intérêt quand la demande de quotas fut soulevée.

[37] Le mouvement des femmes argentines et les débat sur la question des quotas furent influencés par diverses conférences internationales et déclarations mettant l'accent sur l'accès des femmes à la sphère de décision

des femmes influença également les partis de gauche dont les comités de femmes étaient composés de partisanes de l'amélioration de la représentation féminine. Ces femmes introduisirent le discours sur les quotas dans leurs partis. Finalement, un réseau pluripartite de femmes fut créé, faisant pression en faveur d'une loi pour un quota national (Araujo et Garcia 2006).

Le processus de démocratisation de l'Argentine engendra l'émergence d'une société civile active et cultiva l'intérêt dans la justice sociale. Ces éléments, combinés à l'accent mis par la communauté internationale sur la présence politique des femmes, permirent au mouvement de femmes argentines de faire pression pour une réforme législative permettant de répondre au faible niveau de femmes parlementaires. Ces efforts finirent par conduire à la proposition de quelques projets de lois présentés par des législatrices issues de divers partis en 1990. Ces projets de loi, introduits à la fois au Sénat et à la Chambre des Députés (comme nous le verrons plus loin), n'appelaient pas seulement à un quota de 30% de femmes sur les listes de candidats, mais réclamaient aussi que les candidates soient placées à des postes en position de gagner les élections, en mettant par exemple une femme en troisième position sur chaque liste pour garantir son élection. Quand ces projets de lois furent soumis à discussion au parlement, les députées firent pression sur leurs collègues pendant que le mouvement de femmes sensibilisait l'opinion publique et les médias sur ces projets de lois et sur le statut des femmes au parlement de manière générale. Le Sénat vota en faveur du projet de loi, surtout par opportunisme ; la majorité des sénateurs ne s'attendaient pas à ce le projet passe, pensant qu'il serait de toute façon rejeté par la Chambre des Députés. Aucun parti politique n'avait émis de positionnement vis-à-vis du quota, bien que le projet de loi se soit heurté à des opposants au sein de la Chambre. Pourtant, la situation se renversa complètement quand le Président Menem passa un appel de dernière minute exhortant les députés, et tout spécialement les membres de son parti, à voter en faveur du projet de loi. Cette intervention s'explique en partie par la pression exercée par le mouvement féminin et par la prise de conscience du Président de la nécessité pour son parti de l'appui de l'électorat féminin. Le projet fut entériné presque à l'unanimité en novembre 1991 (Krook 2009, p. 169-170).

La disposition législative sur les quotas de 1991 (connu comme la Ley de Cupos), a cependant été une version édulcorée du projet de loi initialement introduit par les législatrices. Cette loi « amendait l'article 60 du Code Electoral pour stipuler que les listes de candidats devraient obligatoirement inclure 30% de femmes, auquel cas l'élection serait possible, et à l'inverses, les listes ne remplissant pas cette condition ne seraient pas approuvées » (Krook 2009 p.170). Contrairement à l'avant-projet d'origine, la loi ne précisait pas où les candidates devraient être placées sur les listes fermées. Un décret présidentiel rectifia donc ce vide, en déclarant que les 30% devraient s'appliquer au nombre de sièges que les partis étaient susceptibles de gagner (afin de garantir l'éligibilité des femmes), et que le non-respect de ces conditions conduiraient au rejet des listes par le tribunal électoral. Malgré le décret, plusieurs partis enfreignirent la disposition législative lors des élections de 1993, appliquant le quota à toute la liste et pas à la portion susceptible d'être élue. L'élection ne réussit donc pas à accroître la présence parlementaire des femmes au niveau attendu, d'une part à cause de la faible application des mécanismes (le mouvement des femmes et les militantes durent traîner les partis offensant en justice) et d'autre part du fait que seule la moitié des 257 sièges de la Chambre furent en lice pour l'élection (Araujo et Garcia 2006, p.94). En préparation des élections de 1995, les groupes de femmes travaillèrent à la clarification de la loi sur les quotas et pour présenter des mécanismes d'application améliorés. Une clarification législative importante définissait les « sièges susceptibles de gagner » comme les « sièges que le parti jugent rééligibles ». Le tribunal établit également que la loi ne violait en aucun cas le principe constitutionnel d'égalité devant la loi, la constitution garantissant l'égalité d'opportunité entre les hommes et les femmes au regard de l'accès

politique, ainsi qu'au développement des quotas dans d'autres Etats, comme la loi costaricienne pour une réelle égalité pour les femmes, les quotas dans les partis espagnols, allemands et italiens (Krook 2009, p.166-167; Bonder and Nari 1995).

à des fonctions politiques au travers de mesures visant à éradiquer la discrimination envers les femmes. Les tribunaux électoraux furent chargés de s'assurer que toutes les listes étaient conformes à la loi ; avec un plus grand nombre de listes conformes, la représentation féminine passa à 22% cette fois-ci. La Ley de Cupos subit de nouvelles réformes après les élections de 1999 après que la représentation féminine décrût légèrement quand plusieurs partis qui prévoyaient de gagner seulement deux ou trois sièges, continuèrent d'ignorer le quota. Un décret exécutif de 2000 résolut ce problème en demandant aux partis de mettre les femmes au moins en seconde position sur leurs listes dans les circonscriptions où seuls 2 sièges étaient visés, ou à inclure au moins une femme pour deux hommes tout au long de la liste quand il était prévu une victoire de plus de deux sièges. Les partis ne remplissant pas ces conditions avaient quarante-huit heures pour retoucher leurs listes, après quoi un juge se chargerait de placer des candidatures féminines à des positions plus élevées de la liste. Les élections de 2001 et 2004 virent une application totale du quota, les femmes représentant alors plus de 33,5% de députées élues et 44% au Sénat (Araujo et Garcia 2006, p.99, 101). Le pourcentage de femmes parlementaires en Argentine s'est maintenu depuis lors au-dessus des 30%, s'élevant à 40% en 2007 et diminuant légèrement en 2009 à 38,5%[38].

L'adoption des quotas de genre en France : le contexte historique français a eu un impact unique et important sur les débats concernant les quotas. Il est en effet nécessaire de reconnaître le lien historique entre la représentation politique de la France et la Révolution française de 1789 avec sa *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*. Ce fameux document engendra des réformes législatives ne reconnaissant pas les femmes comme des citoyennes à part entière et n'étendant pas leurs droits. Par la suite, les femmes manifestèrent en opposition à cela, présentant une pétition à l'Assemblée Nationale Constituante condamnant le monopole masculin sur les processus de décision politique. Olympe de Gouges, une intellectuelle féministe et une militante politique qui dévoua une grande partie de sa vie à la révolution en supposant que celle-ci soutiendrait l'inclusion politique des femmes, publia en 1791 la Déclaration des Droits de la Femme et de la Citoyenne, dans laquelle elle s'attaquait à la pratique de l'autorité masculine et à la notion de l'inégalité hommes-femmes. En fin de compte, son opposition au nombre massif d'exécutions au nom de la révolution et son combat sans concession pour l'égalité entre les hommes et les femmes lui coûta la vie ; en 1793, à l'âge de 45 ans, elle fut guillotiné pour le crime d'avoir voulu être un « homme d'Etat » et pour hystérie (Bauer et le Centre International pour les Droits Humains et le Développement Démocratique 1996). Sa perspicacité sur les enjeux liés aux femmes et sa conviction que la révolution ne prendrait effet que lorsque les femmes auraient obtenus leurs droits légaux et sociaux résonne encore en France aujourd'hui, les françaises étant toujours à la recherche de l'égalité politique et de la justice de genre.

Malgré le sort d'Olympe de Gouges, les françaises continuèrent à s'organiser, à publier des travaux et à instaurer diverses organisations, comprenant des groupes d'art et de théâtre populaire, plaidant pour la démocratie et les droits citoyens complets pour les femmes. Les femmes françaises jouèrent un rôle clé pendant la Révolution et dans la création de la Seconde République en 1848, qui amena des réformes supplémentaires et la reconnaissance des droits publics. Toutefois, même à ce stade et en dépit de la devise *Liberté, égalité, fraternité*, les femmes restèrent sans droit de vote (Scott 2005). Cela eut un impact sur le reste des Etats européens qui subissaient également des troubles révolutionnaires ; alors que des idées révolutionnaires d'égalité et de démocratie se propageaient depuis la France, le modèle français exclut les femmes.

L'exclusion des femmes se justifia à travers la notion d' « individu abstrait » dans lequel l'universalisme primait sur les différences tels le genre, la classe ou l'ethnie. A l'époque de la révolution, cet individu abstrait se référait à tout être humain ayant capacité de raison et de

[38] Les 257 membres du Parlement argentin sont élus pour une durée de quatre ans, avec la moitié des sièges renouvelés tous les deux ans dans toutes les circonscriptions.

jugement moral, des caractéristiques qui n'étaient propres qu'aux hommes selon les dires des intellectuels masculins. Bien que les leaders révolutionnaires masculins ne fussent que trop heureux d'avoir la participation active des femmes pendant la révolution, avec l'instauration de la République, ils affirmèrent que les femmes n'étaient pas dotées des pouvoirs de logique et de raison et appartenaient à la sphère domestique. Quelques intellectuels, dont Rousseau (1762) ne niaient pas la capacité intellectuelle des femmes mais prétendaient que les femmes avaient des imaginations « passives » et n'étaient donc pas qualifiées pour détenir le pouvoir politique (Scott 1996a ; Rousseau 1979). Par conséquent, l'individu abstrait était par définition un citoyen de sexe masculin.

Les françaises rejetèrent leur exclusion politique et continuèrent leur combat pour leurs droits politiques. Cette bataille a été une des luttes les plus longues et les plus dures du monde de mouvements de femmes. Leurs revendications, entièrement formulées dès 1791 dans la Déclaration des Droits de la Femme et de la Citoyenne de De Gouges, n'ont toujours pas été réalisées. Le droit de vote lui-même ne fut acquis qu'après la deuxième guerre mondiale en 1944 – neuf ans après les femmes turques et une cinquantaine d'années après les néo-zélandaises. Même le droit de vote des françaises a été formulé comme une reconnaissance de leurs contributions à la résistance française contre l'occupation allemande et non pas comme un moyen de répondre et rectifier un tort politique après plus de cent cinquante ans (Opello 2006).

Le droit de vote des femmes n'eut pas un effet aussi profond que celui qu'on pourrait imaginer, du fait de la profonde culture politique patriarcale enracinée et structure de la France. Le débat sur l'égalité fit de nouveau surface dans les années 1960 dans le contexte de ce qu'on appelle de seconde Révolution française de 1968, qui exigeait des droits civils et l'égalité pour tous les citoyens, indépendamment du sexe. Cette crise conduisit à une grève générale qui déstabilisa temporairement le gouvernement de Charles de Gaulle ; elle ouvrit aussi des voies à la discussion d'idéaux libéraux d'égalité, de libération sexuelle et de droits humains. Néanmoins, malgré les recherches et les enquêtes montrant le soutien public pour l'égalité des genres dans la vie politique, la représentation politique des femmes n'était clairement pas soutenue par le système, n'excédant jamais 6% et restant l'un des plus bas d'Europe. Jusqu'au début des années 1990, les tentatives du mouvement des femmes de s'intéresser à cette question furent éludées d'une façon ou d'une autre par l'élite politique masculine (Scott 2005).

L'argument le plus commun contre la législation visant à augmenter l'accès des femmes aux fonctions politiques était de dire que l'essence de la République comprenait la notion de citoyen individuel, quel que soit l'ethnie, la religion ou le sexe. Cet argument soutenait que toute adaptation légale pour réponse à l'inégalité hommes-femmes serait trop conflictuelle et affaiblirait l'unité de la nation française. Découragées dans leurs tentatives de trouver une solution législative, les femmes commencèrent à faire pression sur les partis de l'intérieur pour adopter des quotas de genre. Le comité des femmes du Parti socialiste (PS) fit pression pour qu'un système de quota volontaire soit adopté. C'est ainsi que fut adopté le tout premier quota de femmes dans les années 1970 par le parti socialiste. Toutefois, les autres partis politiques ne rebondirent pas sur la question et les quotas du parti socialiste, qui s'étendaient de 10% à 30% des candidats, ne permirent pas de changements significatifs de proportion de femmes membres du PS élues à des fonctions politiques. L'échec du quota du PS s'explique par les faibles dispositions qui furent rarement entièrement appliquées. A la suite de cette expérience, les partisans des quotas prirent conscience de l'importance des mécanismes d'application des quotas et de leur mandat législatif (plus que des quotas volontaires), tout comme le positionnement des femmes à des postes « gagnables » pour réaliser leur propre mise en œuvre (Krook 2009, p. 183-4). La première tentative de quotas légaux survint en 1982 quand un modeste projet de loi sur les quotas, manquant de règles sur le classement, passa à l'Assemblée Nationale. Mais cette loi fut déclarée inconstitutionnelle par le Conseil Constitutionnel en raison du fait que toute sorte de division des candidats en des catégories, et toute loi reconnaissant et abordant une différence sexuelle ébranlait le principe d'égalité devant la loi garanti par la

constitution. Cette décision, justifiée une fois encore par la notion de l'individu abstrait universel, força les partisans des quotas à s'essayer à et à développer une critique fondamentale du principe français d'égalité.

C'est dans ce contexte que les activistes des droits des femmes en 1992 lancèrent ce qu'on appelle le mouvement Parité, utilisant la devise liberté, égalité, parité pour avancer de nouveaux arguments et de nouvelles stratégies, et appeler à un équilibre à cinquante-cinquante entre les hommes et les femmes pour toutes les assemblées élues (Scott 2005 ; Lépinard 2007). Cet appel à une démocratie de la parité s'alignait sur d'autres mouvements en Europe et sur le Conseil de l'Europe (COE), lequel, dans les années 1980, appela à une hausse de la présence politique des femmes (Krook 2009, p.186). Les nouvelles stratégies des féministes françaises pour accroître la représentation des femmes n'incluaient pas des quotas de femmes ; elles se concentraient plutôt sur l'idée d'une présence égale des hommes et des femmes aux fonctions politiques. Les féministes avançaient leur argument en présentant les notions françaises d'égalité et de l'individu abstrait comme la cause à la racine de la sous-représentation des femmes, la définition originelle d'universalisme ayant ignoré la moitié féminine de l'humanité. En *sexualisant* l'individu abstrait, pour élargir et redéfinir la définition pour qu'elle intègre la reconnaissance des individus comme des êtres humains des deux sexes, ces féministes proposèrent de réformer la constitution en distinguant explicitement les deux sexes du citoyen universel (Scott 2005).

Le faible niveau de représentation féminine en France, en comparaison des autres pays européens à la même époque, permit de voir la discrimination systématique visant à empêcher les femmes d'accéder à des fonctions politiques en France. Le mouvement des françaises, fortement connecté au mouvement transnational de femmes surtout à partir des années 1990, tira parti de cette prise de conscience en maintenant la problématique aux yeux de l'opinion publique française et en s'assurant du soutien de nombreuses organisations intereuropéennes de femmes. Ainsi, prendre ce point faible à bras le corps devint un moyen de sauver la face pour les hommes politiques français, surtout pour les partis socialistes les plus victorieux qui prétendaient représenter la justice sociale. Suite à l'engagement d'un certain nombre d'élites politiques, notamment le Président Jacques Chirac (1995-2007) et le Premier Ministre Lionel Jospin (1997-2002), la Loi française sur la Parité fut entérinée le 6 juin 2000 mais sous une forme quelque peu modifiée que celle initialement proposée par les féministes. « A la grande déception des partisans de la parité, la loi se centrait sur la nomination de candidates plus que sur la proportion de femmes élues, et mit de faibles dispositions pour les élections de l'Assemblée Nationale » (Krook, Lovenduski et Squires 2006, p.211). Les dispositions particulières de la loi menèrent à des applications inattendues, comme nous allons le voir dans la section ci-dessous.

Comparaison de l'adoption de quotas en France et en Argentine : Les débats sur les quotas en France et en Argentine émergèrent par l'intermédiaire des mouvements de femmes, menés par des activistes des droits des femmes et des législateurs clés. Leurs efforts se déployaient en réponse aux faibles niveaux de représentation féminine qui persista malgré le changement démocratique. Dans les deux cas, les femmes étaient marginalisées de la sphère publique à la suite de leur participation massive aux mouvements démocratiques et aux révolutions, les élites politiques masculines continuant à dominer un discours affirmant que la politique était un domaine masculin. La lutte pour une égalité politique a été beaucoup plus complexe en France, la perspective patriarcale étant profondément enracinée dans les fondations de la Révolution française et dans sa philosophie d' « universalisme ». Ironiquement, alors que la Révolution française a constitué un véritable virage dans l'égalité des citoyens et la promotion de la démocratie et de la justice sociale à travers l'Europe, les françaises ont eu le plus de difficultés de toutes les européennes pour obtenir l'égalité, en particulier dans le domaine politique.

L'introduction des quotas de genre en France et en Argentine a été présentée comme une solution pratique pour mettre fin à l'exclusion des femmes, et, dans les deux cas a été influencée par l'expérience d'autres nations et soutenus par les conférences et les efforts d'organisations régionales et internationales. Tandis que les argentines purent bénéficier des quotas pendant une brève période dans les années 1950, les femmes ne connurent pas la même opportunité, les quotas liés au genre ayant été historiquement opposés au républicanisme français et à l'idéal d'universalisme. Mais, bien que chacune des deux démocraties ait opté pour une approche différente, toutes deux ont ressenti le besoin vital de s'occuper de la sous-représentation des femmes. L'adoption de quotas législatifs en France fit face à l'unique obstacle de la disposition constitutionnelle française ignorant toute différence sexuelle (ou de tout autre type) ; par contraste, le cadre légal argentin permit le passage de mesures comme les quotas pour faire progresser les droits d'une partie spécifique de la population. Ainsi donc, l'égalité politique a eu différentes connotations dans chaque pays : en France, en se référant à un idéal abstrait qui en réalité engendra des possibilités inégales ; en Argentine à une mesure pratique appuyant des possibilités justes sinon égales pour les hommes et les femmes.

En fin de compte, la législation imposant des quotas a été adoptée dans les deux cas grâce aux efforts d'une multitude d'acteurs – mouvements locaux, nationaux et internationaux de femmes, législatrices et élites politiques. Les dirigeants de partis politiques français et argentins jouèrent un rôle important dans ces changements législatifs, d'abord comme un moyen de gagner de la popularité à un moment où la majorité de la population soutenaient l'idée d'une action étatique pour accroître la représentation féminine. Ainsi donc, Menem en Argentine et Chirac en France contribuèrent à ce que le projet de loi sur les quotas soit entériné bien que dans aucun des deux cas le projet de loi adopté ne soit le même que celui présenté initialement par les mouvements féminins. Comme nous le verrons dans la section suivante, les deux décisions législatives subirent des réformes grâce à des tâtonnements et à la pression ininterrompue des groupes de femmes.

La mise en œuvre des quotas en Argentine et en France

Contre toute attente, la solide législation française soutenant la parité ne réussit pas à induire de hausses significatives du pourcentage de députées contrairement à l'Argentine qui dépassa même son objectif de 30%. Les premières élections législatives argentines qui suivirent l'adoption du quota, en 1993, vit l'augmentation de presque 8% des femmes passant 5,8% à 14,4% ; en France, la représentation féminine s'accentua seulement de 1,2% en passant de 11% en 1997 à 12,2% en 2002. La raison principale de ce problème est due à la très faible application de la Loi sur la Parité. Plusieurs facteurs entrent en jeu, le premier étant avant tout la formulation utilisée dans cette loi, somme toute faible en termes d'application ; de même, le type de quota législatif adopté cadre mal avec le système électoral parlementaire français. Ces deux facteurs méritent un plus grand approfondissement et offrent d'importantes leçons aux activistes travaillant à la mise en œuvre de quotas dans d'autres contextes.

Parmi les obstacles ayant le plus entravé l'application réussie de la loi sur la parité en France est le système électoral dual. A la différence du système de scrutin de liste de représentation proportionnelle de l'Argentine, la France utilise le système à deux tours pour ses élections présidentielles et pour ses élections législatives, ainsi qu'un scrutin de liste proportionnelle pour ses élections locales et pour une portion des sièges sénatoriaux (Haase-Dubosc 1999). La France a donc recours à deux systèmes électoraux distincts en fonction des élections. S'agissant des sièges sénatoriaux, un collège électoral élit un certain nombre de ses membres, le reste des sièges étant pourvus selon le système de liste de représentation proportionnelle. La Loi sur la Parité s'applique quant à elle aux listes des élections sénatoriales et locales, les partis devant alterner les candidats et les candidates selon la méthode de la fermeture éclair. Plus loin, nous développons les différences entre la mise en œuvre de la loi sur la Parité aux niveaux local et national pour illustrer comment la concordance entre le système électoral et la loi sur la Parité a des impacts sur son exécution.

En ce qui concerne les élections législatives françaises, avec le système à deux tours, comme nous l'avons vu dans le chapitre deux, un candidat doit, pour remporter une élection, accumuler un pourcentage prédéterminé de voix, comme par exemple 30% ou 40%. Cela signifie en général que les candidats vont devoir se plier à un second tour de vote si aucun d'eux n'atteint le quota requis dès le premier tour. En France, le seuil est fixé à la majorité absolue – tout candidat recevant plus de la moitié (50%+) du total des voix dans sa circonscription uninominale est directement élu au parlement sans besoin d'organiser une second tour. SI cette condition n'est pas rempli au premier tour, alors une second tour de vote est tenu entre les candidats ayant reçu au moins 12,5% du total des suffrages exprimés lors du premier tour. Au second tour, le candidat amassant le plus de voix est élu au parlement, qu'il ait ou non obtenu la majorité absolue. Lors des élections législatives françaises, les votes ont lieu dans les circonscriptions uninominales pour un candidat individuel issu des listes de candidats présentés à l'électorat par les différents partis, ce qui représente dores et déjà un désavantage pour les femmes, comme nous en avons déjà discuté dans le chapitre deux.

La Loi sur la Parité requiert que pour les élections législatives, chaque parti présente 50% de candidats des deux sexes mais sans poser de conditions concernant les circonscriptions dans lesquelles devraient se présenter les femmes candidates. Ce manque de précision a conduit à des listes qui typiquement placent les femmes dans des circonscriptions impossibles à gagner, c'est ainsi que malgré le nombre record de candidates (39% des candidats désignés par tous les partis en 2002, donc tout de même en deçà des 50% attendus), la représentation des femmes à l'Assemblée Nationale s'accrut seulement de 1,2% par rapport à l'élection précédente (Krook 2009, p. 198).

En plus des défauts de formulation de la Loi française de Parité, manquaient aussi des sanctions en cas de non-respect, en particulier pour les partis plus gros et plus puissants. A l'origine, la loi prévoyait que les partis que ne nommeraient pas au moins 50% de femmes candidates subiraient une sanction financière négligeable, où les partis n'auraient perdu qu'un faible pourcentage des fonds publics reçus. En 2007, après beaucoup de lobbying et de campagnes de sensibilisation de l'opinion publique, le montant de la pénalité pour non-respect des 50% fut augmenté. Cependant, cette sanction manque toujours de force réelle, les gros partis politiques ne dépendant pas du soutien financier du gouvernement autant que les plus petits partis (qui pour leur part respectent souvent la condition de parité). Les partis en France reçoivent des financements privés et gouvernementaux et même si les plus gros partis ont de plus grosses sommes de la part du gouvernement (Jouan 2008), ils ne sont souvent pas prêts à sacrifier les représentants masculins en exercice dans les circonscriptions uninominales et possèdent pourtant les ressources financières pour absorber les pertes du financement public. Dans cette lignée, les deux principaux de droite lors des élections de 2002 désignèrent moins de 20% de femmes et la conformité avec les seuils liés au genre varièrent radicalement entre les partis, tandis que les plus petits partis respectèrent de façon générale la loi. Les plus petits partis n'avaient pas de nombreux représentants à qui faire perdre le siège en espérant de plus maximiser le montant de la subvention étatique à laquelle ils pouvaient prétendre ; la pénalité financière s'est révélé un moyen de dissuasion seulement pour les petits partis.

Lors des élections de 2007, le pourcentage de femmes au parlement augmenta de 12 à 18% pour diverses raisons, notamment le fort engagement féminin pré-électoral et le taux élevé de participation féminine, amenant les partis à porter un plus grand intérêt et une plus grande réceptivité à l'électorat féminin. Durant la campagne les femmes firent pression sur les partis politiques, mobilisées lors de réunions de femmes, et en leur faisant honte en les invitant à être fidèles à leurs slogans sur la rhétorique de l'égalité des genres et de justice sociale. La plupart des petits partis s'engagèrent en conséquence volontairement à augmenter le pourcentage féminin de leurs membres élus. Tout particulièrement, le parti vert et le PCF (le Parti Communiste Français) promirent de présenter 50% de candidates, tandis que le gros PS adoptait un objectif fixant à au

moins 30% les femmes à des positions gagnables (définies comme étant des sièges que le parti avait gagné lors de l'une des quatre dernières élections) (Krook 2009, p.200).

Pour illustrer plus encore les défauts d'application de la Loi sur la Parité aux élections législatives, nous devons comparer les législatives avec les élections locales et sénatoriales. Pendant que le système électoral français à deux tours faisait face à de nombreux problèmes, les élections locales et sénatoriales, fonctionnant avec le système électoral de représentation proportionnelle, produisirent des résultats opposés. Avec la Loi sur la Parité, pour ces élections, les partis doivent produire des listes fermées de candidats avec un même nombre de femmes et d'hommes avec des restrictions de classement. Ces restrictions exigent soit d'alterner entre hommes et femmes sur la liste (méthode de la fermeture éclair), soit de nommer dans n'importe quel ordre trois femmes et trois hommes par groupe de six candidats. Les électeurs votent plutôt pour une liste que pour des candidats individuels et les sièges sont alloués en proportion des voix reçues par chaque parti, en commençant par le haut de la liste et en descendant au fur et à mesure. En cas de non-respect, la liste est rejetée. Un règlement strict, conjointement à un système de liste proportionnelle fermée favorable aux femmes se traduisit en l'augmentation de 40% de femmes dans les conseils locaux après les premières élections suivant le passage à la Loi sur la Parité en 2000 (Ambassade de France 2007).

Après les élections locales de 2010, les femmes représentaient 48% des représentants locaux dans tout le pays. Cela démontre incontestablement comment, en luttant les entraves légales et structurelles, les femmes peuvent être et seront élues à des fonctions politiques, et cela prouve que le langage des lois, accompagné de sanctions en cas de non-respect sont cruciaux pour la réussite des quotas législatifs (Lejeune 2010).

En somme, les quotas législatifs, ayant force de loi, deviennent de plus en plus populaires ces dernières années notamment du fait que les élites politiques deviennent par nécessité plus réceptifs aux demandes des mouvements de femmes qui sont parvenues avec succès à populariser le besoin d'égalité des genres pour la démocratisation. Les électrices continuent à rappeler aux politiciens qu'il est temps de refermer le fossé sur les genres sous peine d'être démis de ses fonctions. L'Argentine était parmi les premiers pays au monde à adopter un quota législatif et son rapide succès en fit le modèle à suivre pour beaucoup d'autres pays. Après avoir adopté des quotas législatifs en novembre 1991, l'Argentine atteignit sa minorité critique de femmes (30,7%) au parlement seulement une décennie plus tard. En France cependant, une série d'éléments, partant du legs historique d'un universalisme patriarcale en passant par un système électoral à l'échelle nationale et de faibles régulations législatives, rendirent l'application de la Loi sur la Parité à l'Assemblée Nationale infructueuse, bien qu'à l'échelle locale, et au travers d'un système électoral différent, la représentation féminine augmenta de façon significative. Clairement, les quotas législatifs, les nouveaux types de quotas en vigueur, sont encore à une phase de tâtonnements et, comme illustré ci-dessus, peuvent être sujets à des réformes au fur et à mesure que des défauts apparaissent.

L'Indonésie

L'Indonésie a adopté des quotas législatifs de femmes en 2003. A la différence de l'Argentine et de la France, la structure politique actuelle de l'Indonésie est toujours en cours de construction. Le pays subit une réforme politique et institutionnelle essentielle en vue de consolider sa démocratie depuis le bouleversement politique prolongé qui amena à la démission du Président Suharto en 1998 et mit fin à des décennies de dictature. Les premières élections législatives libres en Indonésie n'eurent lieu qu'en 1999 et son système électoral est encore en train d'être évalué et connaît une réforme continue. Les quotas liés au genre en Indonésie ont aussi été sujet à des modifications continuelles, à mesure que le système électoral du pays a changé. Néanmoins, l'Indonésie offre une étude de cas intéressante à analyser précisément parce que les grands changements institutionnels offre des opportunités de valeur pour les partisans des quotas, surtout depuis que de nombreux pays du sud

du globe sont entrés à leur tour dans des processus plus approfondis de démocratisation et de reformulation des mécanismes étatiques. Cependant, pour nous permettre de comprendre la situation actuelle des quotas en Indonésie, il est nécessaire d'analyser dans un premier temps les contextes historiques et politiques pour saisir la trajectoire de réformes. Cette section va donc brièvement introduire l'histoire indonésienne, ses transformations politiques ainsi que le rôle des défenseurs des quotas dans les réformes institutionnelles.

L'Indonésie, avec une population de 242 millions de personnes, est le pays musulman le plus peuplé du monde et, à l'instar de la plupart des Etats de la région, l'histoire de cette nation comprend une islamisation, une colonisation, des périodes d'autoritarisme et une démocratisation récente. Parmi les sociétés islamiques, l'Indonésie est connu pour ses traditions musulmanes modérées et libérales, en partie du fait de l'expansion de l'Islam via le commerce et non via l'occupation ou la force. Beaucoup d'indonésiens se sont donc convertis à l'Islam de façon volontaire, en le mélangeant et en le faisant correspondre à des pratiques et des normes culturelles préexistantes. Dans ce sens, la religion a été un aspect de la culture indonésienne plus qu'un outil de domination de conquérants politiques.

Sa culture libérale mise à part, une autre caractéristique significative de l'Indonésie moderne et que le pays a eu une femme Présidente, Megawati Sukarnoputri, entre juillet 2001 et octobre 2004. L'Indonésie n'est évidemment pas un cas unique dans le genre ; contrairement aux constructions occidentales habituelles des sociétés islamiques, les femmes ont atteint le plus grand nombre de fonctions électives au Pakistan, au Bangladesh et en Turquie[39]. Toutefois, malgré le fait d'avoir élu une femme présidente, l'ensemble de la représentation politique des femmes en Indonésie et dans d'autres nations musulmanes est restée faible. Actuellement, les mouvements de femmes, les organisations de la société civile et le mouvement transnational des femmes travaillent à répondre aux ces faibles niveaux de femmes parlementaire dans ces Etats et connaissent différents degrés de succès. En Indonésie, le mouvement féminin a fait pression depuis les années 1990 sur les partis politiques et sur l'Etat pour adopter des quotas de femmes aux élections législatives. Les organisations de femmes musulmanes, comme nous le verrons plus loin, ont aussi été au premier plan des défenseurs de quotas, contrairement aux idées occidentales qui croient que la culture musulmane est nécessairement incompatible avec l'égalité des genres et l'autorité féminine. La section suivante introduit la structure politique et le système électoral indonésiens et examine le processus d'adoption des quotas et leur mise en œuvre ainsi que les pour et les contre du système de quotas de genre actuel.

Contexte historique

L'Indonésie acquit son indépendance complète des colonies néerlandaises et japonaises en 1949. Bien que le suffrage universel fût établi en 1945, ce ne fut qu'en 1999, après des décennies de troubles politiques et de régime répressif que l'Indonésie organisa ses premières élections législatives libres (Vickers 2005). Une atteinte majeure portée à la stabilité et à la démocratisation de l'Indonésie indépendante fut le massacre brutal de quelques 500 000 personnes, dont beaucoup d'intellectuels et d'élites nationalistes, de syndicalistes, de féministes et d'autres militants sociaux (Slater 2004). Ce massacre, qui entrava drastiquement le processus indonésien de démocratisation et d'institutionnalisation, survint avec l'appui des Etats-Unis et l'accord tacite des puissances occidentales qui désignaient les victimes comme des communistes ennemis de l'Etat[40]. Ces

[39] Quelques-unes des sociétés musulmanes les plus grandes ont élues des femmes Présidentes ou Premiers Ministres. On peut citer Benazir Bhutto au Pakistan, Sheikh Hasina et Khaleda Zia au Bangladesh, Megawati Sukarnoputri en Indonésie et Tansu Çiller en Turquie (Hoogensen et Solheim 2006).

[40] Suite aux révolutions chinoise et cubaine, la CIA avec la coopération de quelques élites aux manettes de l'économie, du commerce international et des puissants responsables militaires, provoquèrent des coups d'Etat contre les nombreux gouvernements nationalistes depuis l'Amérique latine et jusqu'à l'Asie, et lancèrent des

évènements nuisirent bien évidemment grandement au développement d'un discours sur la justice sociale comprenant la représentation des femmes. Le monde entier fut donc pris par surprise lorsque, en dépit du manque de femmes en politique, l'Indonésie élut une femme présidente, Megawati Sukarnoputri, en 2001. De fait, même si les indonésiennes ont toujours largement été tenues à distance de la politique officielle, elles ont toujours été présentes dans les luttes politiques de la nation depuis les mouvements nationalistes des années 1950 (Parawansa 2005)[41]. Les paragraphes suivants mettent en lumière quelques-uns des changements concernant la représentation politique des femmes, la mobilisation des femmes et les stratégies qui menèrent finalement à l'adoption de quotas de genre.

En ce qui concerne la sphère publique, les indonésiennes ont toujours été présentes dans la vie politique de leurs communautés, en partie du fait des traditions « matriarcales » de nombreux groupes ethniques qui persistent malgré la conversion du pays à l'Islam et aux siècles de colonisation. Après l'indépendance, les femmes reçurent un rôle (limité) dans la sphère publique ; leur présence dans les structures étatiques comme les corps judiciaires et policiers et d'autres ministères est cohérent avec la perspective moderniste de la constitution de 1950. Les indonésiennes tirèrent avantage de leurs positions civiles limitées, pressant pour une participation publique accrue des femmes. Même si leur présence parlementaire était minimale, les indonésiennes se mobilisèrent pour augmenter le nombre de femmes politiques potentielles. Une des principales stratégies du mouvement des femmes pendant les premiers jours de la république dans les années 1950 fut de former les candidates potentielles à la structure politique de l'Etat. Durant les premières élections législatives de 1955, alors que les candidates se présentaient à l'élection, les organisations de femmes formèrent en parallèle des alliances avec divers partis politiques, sur la base d'accords pour inclure les revendications des femmes, comme par exemple la réforme de la loi sur le mariage ou celles des plateformes électorales. Toutefois, malgré les efforts des organisations féministes et taux élevé de participation féminine électorale, les femmes ne représentèrent que 7% des parlementaires élus en 1955. Bien que pour l'époque, ce chiffre ait vu d'un œil favorable comparé aux nombreux autres Etats ayant un plus long passé d'élections démocratiques, il fut décevant pour les militantes, surtout étant donné que plus de 60% de l'électorat à cette élection fût féminin. Les femmes reléguées en bas des listes par les partis politiques, combiné au fait que la plupart des électeurs étaient analphabètes à cette période et sélectionnaient tout simplement le parti de leur choix en fonction du symbole du parti inscrit sur le bulletin de vote sont autant d'explications du faible pourcentage de femmes élues à cette élection (Martyn 2004, p.114). La conjonction de ces deux facteurs joua en défaveur de la possible élection de femmes. Les électeurs lettrés (une minorité) pouvaient toutefois voter pour des candidats individuels grâce au scrutin de liste proportionnelle indonésien. Alors que l'enjeu de la représentation politique des femmes perdurait sur l'agenda de nombreuses activistes des droits des femmes en Indonésie, le mouvement des femmes commença à mettre en avant d'autres préoccupations, notamment concernant les droits du mariage, de l'éducation et de l'héritage. D'une part parce que faire pression pour la représentation féminine semblait inutile sous la dictature de Suharto[42], et d'autre part parce qu'un focus sur des changements

---

attaques brutales sur les forces nationalistes au nom de l'anticommunisme. Ces politiques entraînèrent des milliers de morts et interrompirent les développements sociaux et politiques tout en continuant à soutenir des régimes dictatoriaux qui maintiendraient les intérêts des Etats-Unis et d'autres Etats occidentaux (Vickers 2005, p. 163; Slater 2004; Cribb 2002).

[41] Les droits politiques, les politiques électorales et les débats constitutionnels émergèrent comme des préoccupations politiques majeures en Indonésie dans les années 1950 alors même que le nouvel Etat-Nation étant en cours de création. L'engagement des femmes surgit à travers l'équation des droits politiques des femmes avec leur devoir et le concept nationaliste de communautarisme intégrant la pleine participation des femmes (Martyn 2004).

[42] Suharto devint le second président d'Indonésie après que le président fondateur du pays, Sukarno, fut démis de ses fonctions en 1967. Suharto dirigea le pays pendant 32 ans et « démissionna » du pouvoir en 1998 suite à des protestions de masse de la population.

légaux et sociaux en faveur des femmes et la construction de leurs aptitudes sociales semblaient plus stratégique. Durant l'ère de l' «Ordre Nouveau » sous Suharto, qui dura des années 1970 à 1998, son parti domina toutes les élections législatives et un siège du parlement pouvait être obtenu en payant les dirigeants de partis ou les officiels du gouvernement (Sherlock 2009). La représentation des femmes était déterminée par les élites nationales du parti qui à leur tour faisait fluctuer leurs présences au parlement tout au long du régime de Suharto, culminant à seulement 13% en 1987 (toujours plus élevé qu'en France ou aux Etats-Unis à la même époque) (Parawansa 2005).

De façon ironique, alors que les femmes parlementaires étaient relativement peu nombreuses et incapables sous le régime dictatorial de Suharto, peu après sa chute en 1998, une femme le remplaça à la tête de l'Etat et mena le pays pendant sa transition vers la démocratie. Megawati Sukarnoputri arriva au pouvoir en juillet 2001. Fille de l'ancien président Sukarno, qui mena l'Indonésie dans l'après indépendance, Megawati rejoignit le parti d'opposition démocratique indonésien de lutte en 1987. Elle devint vite un symbole de résistance populaire et donc une menace importante pour Suharto, qui eut recours à la violence en 1996 pour tenter de la faire tomber de son statut de dirigeante du parti démocratique indonésien de lutte ; cet incident provoqua des manifestations dans la capitale en soutien à Megawati, la transformant en héros national. Par la suite, son parti remporta le plus grand nombre de votes aux élections législatives de 1999. Alors que l'élection prouvait que l'opinion publique soutenait Megawati et imposait clairement son leadership, les élites au sein même du parti n'étaient pas convaincus qu'une femme devrait occuper le siège présidentiel ; ils hésitèrent à la nommer Présidente et choisirent à sa place Abdurrahman Wahid, désignant Megawati comme Vice-présidente. Cependant, Wahid fut écarté pour incompétence et corruption en 2001 et Megawati assuma la présidence, illustration sans équivoque de la réalité que, contrairement à ce que clamaient les élites politiques de sexe masculin, la population est bien plus souvent prête à accepter des leaders féminins que ne le sont les élites masculines elles-mêmes.

Durant l'ère de la « Reformasi », Megawati emmena son pays vers une démocratisation, tenant des élections légitimes pour la première fois depuis l'indépendance de l'Indonésie[43]. L'émergence d'un environnement démocratique encouragea le mouvement des femmes indonésiennes à s'intéresser de nouveau à la problématique de la faible représentation féminine. Ces activistes et politiciens mettant l'accent sur l'aspect lié au genre du discours démocratique plaidaient pour la parité en politique et arguaient que même si les hommes politiques pouvaient certainement soutenir les causes des femmes, les intérêts féminins ne pouvaient pas être correctement représentés sans suffisamment de politiques consacrées aux femmes et des responsables politiques de sexe féminin. Les organisations de femmes, comme le Partai Wanita Rakjat (le Parti Populaire des Femmes) encadrant la démocratie en termes d'égalité des droits et d'opportunités dans toutes les sphères – politique, économique, sociale et culturelle- appelaient à l'accès des femmes au parlement et aux institutions étatiques. Et bien que le mouvement des femmes indonésiennes dût faire face à de nombreux obstacles, notamment les changements permanents de cabinets et les divisions religieuses et idéologiques parmi les dirigeantes féministes, elles continuèrent à faire pression sur la base de l'égalité de citoyenneté prévue dans la constitution indonésienne. Faisant face à la réalité que les droits dans la loi ne se traduisent pas nécessairement en droits dans la pratique, le mouvement des femmes se concentra que l'application des lois portant sur l'égalité (Martyn 2004) et commença à faire pression pour des quotas légaux de genre[44].

[43] Les premières élections législatives de l'ère de la réforme, tenus en 1999, vit l'élection de 8,8% de femmes au parlement, atteignant 11,3% en 2004 (Parawansa 2005). Les élections législatives en Indonésie ont lieu tous les cinq ans.

[44] La Présidente Megawati, au courant de la résistance des hommes politiques, fit une déclaration affirmant que se battre en faveur de quotas de genre ferait chavirer le navire et affecterait négativement les gains obtenus par les femmes (Mar'iyah 2003). Cette rhétorique fut toutefois inefficace pour décourage la

L'adoption des quotas en Indonésie

L'adoption réussie des quotas en Indonésie s'explique par la consolidation démocratique à l'œuvre qui conduisit à avoir une puissante société civile dominée par les musulmans démocrates, les valeurs de démocratisation et d'intégration et le respect d'un pluralisme culturel (Hefner 2000). Dans ce contexte d'une société civile très vivante, le mouvement des femmes indonésiennes plaidèrent en faveur de l'adoption de quotas législatifs, en s'assurant de l'appui de nombreuses élites politiques et d'autres organisations de la société civile (OSC) jouant un rôle important dans la formation de la nouvelle structure politique. En s'attaquant à des sujets liés au genre comme la polygamie, l'éducation des femmes, la réforme de la loi sur la famille durant des décennies d'activité, commencé en 1998, le mouvement des femmes indonésiennes priorisa de plus en plus la présence politique des femmes. L'environnement de plus en plus démocratique permit des discussions publiques sur des enjeux de citoyenneté et de démocratie, et sur l'égalité des genres et le mouvement des femmes réussit à politiser la présence politique des femmes comme un « droit humain fondamental » (Mar'iyah 2003). Néanmoins, les efforts pour accroître le pourcentage de femmes parlementaires se confrontèrent à de nombreux obstacles, et particulièrement à un manque de femmes désirant entrer en politique et au faible statut sociétal des femmes dû à un accès limité aux ressources socio-économiques soutenant des aspirations politiques.

En tant qu'acteur clé de la société civile indonésienne et du processus de démocratisation, le(s) mouvement(s) des femmes indonésiennes étaient bien préparées aux possibilités que présentait la transition démocratique. A travers une intense collaboration parmi les organisations féminines, un intense lobbying gouvernemental et la formation de coalitions entre des partis politiques et leurs sections de femmes, le mouvement des femmes parvint à remplir nombre de ses objectifs dans les premières années de l'ère de la réforme. Par exemple, non seulement l'Indonésie signa la Convention des Nations Unies pour l'Elimination de toutes Formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEDAW) en 2000, mais de plus, le pays entama des débats à propos de la réforme du système électoral et de l'adoption de quotas de genre. D'autres acteurs clés sur ce dernier sujet furent les organisations (féminines) de la société civile, les journalistes, les universitaires, les partis politiques et les parlementaires. Les organisations de femmes inclurent à la fois les organisations musulmanes et laïques[45]. Les supporters des quotas s'unirent au-delà des lignes politiques et religieuses mais sans dépasser les lignes de genre (tout au moins dans la sphère politique) ; pendant que la plupart des militantes et des politiciens rassemblaient leurs forces pour promouvoir les quotas, seuls quelques membres masculins donnèrent leur appui de façon réticente tandis que la majorité s'y montrait défavorable. L'argument central des opposants était méritocratique – les compétences devraient toujours avoir priorité sur le sexe dans la sélection des candidats. Certains prétextaient également qu'il n'y avait tout simplement pas assez de femmes qualifiées pour se présenter (Bylesjoe et Seda 2006).

Le mouvement en faveur des quotas de femmes se renforça avec la reformulation de la Loi sur les Elections Législatives par le nouveau parlement entre 1999 et 2003. Des désaccords existaient entre les sympathisants des quotas, surtout sur des spécificités techniques, notamment sur le seuil à fixer (20 à 30%), le moment de l'introduction des quotas et les systèmes électoraux et de listes. Mais le passage de la Loi sur les élections législatives permit au mouvement de femmes d'être plus cohérent

---

mobilisation de masse du mouvement des femmes et, comme nous le verrons plus loin, les quotas législatifs furent finalement adoptés en 2003.

[45] Selon Cecilia Bylesjoe et Francisia Seda, la majorité des organisations de femmes musulmanes comme Muslimat, Fatayat et Aisyiah étaient très impliquées dans le travail d'adoption de quotas. A cet égard, on peut affirmer que les féministes islamiques considéraient que l'accès des femmes à la politique était compatible avec l'Islam. Les uniques forces d'opposition étaient les petits partis politiques musulmans plus intransigeants et la faction militaire du parlement national (2006, p.260).

et uni dans sa revendication d'un quota législatif fixant à 30% le pourcentage de candidates à introduire sur les listes des partis politiques pour l'élection de 2004, en utilisant les listes ouvertes du système de représentation proportionnelle (Bylesjoe et Seda 2006). Leurs efforts furent récompensés lorsque la nouvelle Loi sur les Elections Législatives 12/2003 comprenant l'Article 65(1) fut entériné en février 2003 dans lequel était inclus un quota « soft » et un quota de genre non contraignant. Cette nouvelle disposition recommandait que les partis « portent dans leurs cœurs » le désir de désigner au moins 30% de femmes sur leur liste de candidats pour chaque circonscription électorale à tous les niveaux (national, provincial et de circonscription) mais n'avaient pas de clauses d'exécution (Parawansa 2005). Les circonscriptions en Indonésie sont plurinominales et les partis sont élus en proportion des voix reçues dans chacune d'elles ; c'est ainsi que de multiples partis rivalisent pour des sièges dans chaque district. Il fut donc conseillé (puis plus tard exigé) aux partis de nommer au moins 30% de candidates dans chaque circonscription plutôt que leur nomination globale dans toutes circonscriptions confondues.

Le passage d'un système électoral de liste fermée à liste ouverte : d'autres importantes réformes adoptées pour les élections législatives de 2004 – les deuxièmes depuis le régime autoritaire de Suharto – modifièrent les lois électorales de l'Etat. Cela comprit le changement d'un système de liste fermée à un système de liste ouverte, permettant aux électeurs de choisir un candidat préféré, mais uniquement en lien avec un vote pour le parti (le vote était invalidé si seul un candidat était choisi). En d'autres termes, les électeurs votaient d'abord pour le parti de leur choix puis, s'ils le souhaitaient, pour un des candidats de ce même parti (Sherlock et Fealy 2009)[46].

Le changement d'un système de liste fermée à un système de liste ouverte se produisit à cause de la critique généralisée du système de liste fermée utilisé pour les élections de 1999, où les leaders des partis déterminèrent lesquels des candidats recevaient des sièges parlementaires (en fonction du classement des candidats sur la liste). Dans un système de liste fermée, les députés élus ont tendance à prioriser l'allégeance à leur parti sur leur électorat, la direction du parti les aidant de façon décisive dans leur élection. Le mouvement des femmes se réjouit du passage à un système de liste ouverte, qui augmentait les chances d'élection des candidates, indifféremment de leur emplacement sur la liste. Toutefois, les militantes n'espéraient pas que les listes ouvertes répondent de façon suffisante à la sous-représentation des femmes, étant donné le niveau élevé d'analphabétisme parmi l'électorat et la nature complexe de la disposition. Les lois électorales de 2003 créèrent aussi un Commission Electorale Nationale (KPU), en charge de l'organisation et de l'évaluation des élections et de la garantie du respect des nouvelles clauses (Sherlock et Fealy 2009).

L'article 65(1) fut la première tentative de quotas de genre en Indonésie. Même si la disposition législative du quota était faible, elle fut néanmoins considérée comme un accomplissement de taille par le mouvement des femmes et comme une preuve que le travail acharné du mouvement et l'extension du réseau et la collaboration avec différents groupes étaient récompensés. Cela donna également l'espoir que les efforts continus se traduiraient au bout du compte par un quota législatif plus solide et plus viable (Bylesjoe et Seda 2006). Cet espoir se concrétisa : en 2008, l'Indonésie adopta un quota législatif de genre, bien qu'il fût contesté, comme nous le verrons dans la section suivante.

[46] Pour qu'un candidat favori gagne un siège, il/elle avait besoin d'atteindre un quota prédéterminé, calculé en divisant le nombre total de bulletins de votes valides dans une circonscription par l'ampleur de la circonscription (le nombre de sièges par circonscription) ou plus simplement : [vote total de la circonscription/ampleur de la circonscription]. Le nombre le plus élevé de sièges dans une circonscription donnée en 2004 étant de 12, et beaucoup de partis rivalisant dans chaque circonscription, atteindre le quota pour un individu était très difficile. Ainsi, si le total de votes valides dans une circonscription de 10 sièges était de 20 000, un candidat individuel avait alors besoin de rassembler au moins 2000 votes pour être directement élu au parlement [20 000/10=2000].

L'application des quotas en Indonésie : du quota en douceur au véritable quota : après le passage de la loi 12/2003, le renforcement des capacités sur l'ensemble du territoire national et les programmes de formation furent lancés par les plus importantes OSC travaillant en collaboration avec un certain nombre de partis politiques. De nombreux efforts furent produits pour former des candidates qualifiées pour les élections de 2004. Pour couvrir la plus grande partie possible du territoire, l'année précédant l'élection, les organisations coordonnèrent leurs activités en fonction du thème et de la géographie. Les ateliers étaient organisés à un échelon massif pour former de potentielles candidates, enseigner à la population le système politique/électoral indonésien et préparer les femmes à avoir de bons résultats en tant qu'élues, et à éduquer l'opinion publique sur l'importance des quotas et de la représentation féminine. Les organisations impliquées commencèrent également à travailler avec des organisations internationales, en renforçant leurs ressources et leurs stratégies[47]. Simultanément aux formations et à l'enseignement de masse, le mouvement de femmes politisèrent la responsabilité des partis dans la nomination des femmes et mirent une pression continue pour que les partis mettent en œuvre le quota (Bylesjoe et Seda 2006).

Malgré tous ces efforts, les élections législatives suivant l'adoption des quotas dits « soft » en 2003 ne virent pas d'augmentation majeure du pourcentage de femmes parlementaires. Les élections de 2004 donnèrent 11% de députées à la Chambre des Représentants, légèrement plus élevé que les 8,2% des élections de 1999. L'application des quotas de genre volontaires de 2003 révèle un certain nombre de facteurs intéressants. Au grand étonnement de la plupart des observateurs, une majorité des partis politiques désigna bien au moins 30% de candidates aux élections de 2004, mais pas dans chaque liste de circonscription comme la disposition le recommandait. Sur un total de 7 756 candidats rivalisant pour 550 sièges à la Chambres des Représentants, 32,3% étaient des femmes. Sur les 24 partis en concurrence dans 69 circonscriptions via un système électoral de liste ouverte, seuls 8 ne remplissaient pas le quota volontaire de 30% de candidates, mais n'en étaient toutefois pas loin. Mais, malgré le respect du quota par une écrasante majorité et le programme massif de formation et d'éducation mené par le mouvement des femmes, le quota de 2003 connut plusieurs trois raisons principales à son échec.

Premièrement, le quota n'imposant pas de règlements dans le classement, les candidates furent souvent reléguées en bas des listes. Malgré le fait que les listes étaient « ouvertes » et que les électeurs pouvaient sélectionner tout candidat de leur choix, cela desservit encore une fois les candidatures féminines, du fait de l'analphabétisme de l'électorat. Seuls 9,7% des toutes les listes de parti classèrent des femmes en première position et 16,8% en seconde. (On affirme que les partis nommaient des femmes dans le seul but d'attirer l'électorat féminin plus que de réellement vouloir une augmentation de la représentation féminine. Deuxièmement, le mauvais positionnement des femmes par les deux plus gros partis du pays, qui reçurent le plus de votes, eut des conséquences sur la situation. Le parti Golkar, qui remporta 43% des sièges parlementaires, plaça des femmes en première ou deuxième position sur ses listes dans seulement 20,1% de circonscriptions. Troisièmement, le quota n'étant qu'une recommandation, il manquait de sanctions en cas de non-respect des conditions ; parallèlement, sa formulation peu claire fut mal interpréter par la majorité des partis politiques. Bien que la disposition recommandât un taux de 30% de candidates sur toutes les listes pour chaque circonscription électorale, la plupart des partis comprirent qu'il était conseillé de nommer 30% de candidates au total, pour l'ensemble des circonscriptions, ce qui affaiblit plus encore l'impact du quota (Bylesjoe et Seda 2006).

Le raté des élections de 2004 à provoquer un pourcentage satisfaisant de députées incita le mouvement féminin à exiger un quota de genre plus solide avec une disposition engageant l'ordre de

[47] L'assistance des organisations internationales aux organisations de la société civile (OSC) dans la formation des potentielles candidates fut questionné par les opposants à des quotas, « qui critiquaient le mouvement local d'apporter des idées 'étrangères' à l'agenda politique indonésien » (Bylesjoe et Seda 2006, p.262).

classement. En vue des préparatifs des élections de 2009, une coalition de militantes et de politiques firent pression pour davantage de dispositions législatives pour les nominations de partis, ces derniers étant en général les principaux garde-fous bloquant l'accès des femmes à la politique. La coalition exigea donc un quota législatif fondé sur les principes de démocratie et d'égalité contenus dans la constitution indonésienne originale de 1945.

En 2008, le parlement adopta la Loi 10/2008 imposant à tous les partis de désigner 30% de candidates sur toutes les listes de parti. Pour renforcer plus encore l'application du quota, l'article 55 de la Loi 10/2008 incluait un règle de classement, la fameuse méthode de la fermeture éclair (semi-fermeture éclair en réalité)[48], par laquelle les partis devaient inscrire au moins une femme tous les trois candidats tout au long de la liste (Suryakusuma 2009). De plus, l'article 214 10/2008 permettait aux listes de candidats semi-fermées de prendre part à l'application de la méthode de la semi-fermeture éclair et de garantir ainsi l'élection d'un tiers de femmes (IDEA International et Université de Stockholm 2010). La loi permit ceci en précisant comment les votes devraient être traduits en sièges, déclarant que « l'allocation de sièges législatifs pour un parti politique est basé sur le nombre de votes gagnés dans les circonscriptions électorales, avec la priorité donnée aux candidats gagnant 30% du minimum de votes requis pour s'assurer un siège législatif » (article 214 10/2008). D'après cet article, les listes de parti sont à la fois ouvertes et fermées : ouvertes dans le sens où les électeurs choisissent des candidats individuels ainsi que des partis, avec des candidats atteignant le quota de 30%+ directement élus au parlement, et fermées dans le sens où les sièges restants gagnés par chaque parti sont pourvus en fonction du classement des candidats sur les listes, sur lesquelles un candidat sur trois est une femme. La Loi 10/2008, qui transforma une recommandation volontaire en un vrai quota législatif avec une règle dans l'ordre de classement, fut considéré comme une grande victoire par le mouvement des femmes. Toutefois, le manque de sanctions en cas de non-respect de la loi compromit son application ; la Commission Nationale Electorale devait simplement publier et informer la population du pourcentage de femmes désignées sur chaque liste de parti, et le KPU ne publia aucune information concernant la conformité des partis avec la règle de classement (Sherlock 2009).

Les challenges de la Cour Constitutionnelle : Malheureusement, la victoire ne fut que de courte durée ; en décembre 2008, quelques mois seulement après le passage de la loi sur le quota, la Cour Constitutionnelle déclara l'article 214 de la loi n°10/2008 allouant les sièges restants en fonction du classement du parti, inconstitutionnel en réponse à la pétition faite par deux candidats et quatre partis politiques opposés au quota de femmes. La pétition stipulait que tout allocation de siège par un parti plutôt que par l'électorat était inconstitutionnelle et antidémocratique (Suryakusuma 2009), et « qu'à la place d'une position d'un candidat sur une liste (qui dans bien des cas est le résultat de négociations politiques au sein du parti), le nombre réel de votes devrait être le seul déterminant de l'élection des représentants du peuple (Ardani et Kanadi 2009). Comme en France, les hommes politiques s'opposèrent à la disposition législative sur le système électoral qui n'avait pas soulevé d'objection jusqu'à l'introduction de quota de genre. Les membres masculins de l'élite politique indonésienne qui n'avait peu d'objection sur les listes avant le quota de genre déclarèrent soudain les listes fermées antidémocratiques. Un arrêt de la Cour abolit la règle de classement des candidats, rendant la méthode de la semi-fermeture éclair d'une femme sur trois inutile, les sièges étant désormais tous alloués en fonction du nombre de votes reçus par un candidat.

L'arrêt annulant l'article 214 fut applaudi par de nombreux observateurs dans et à l'extérieur du pays comme un pas significatif vers une plus grande démocratisation de la politique électoral

[48] La méthode de la fermeture éclair se réfère en général à l'alternance de candidats hommes et de candidates femmes sur une liste, mais dans le cas de l'Indonésie, le classement requis était d'une femme sur trois candidats tout au long de la liste. On s'y référait tout de même comme une méthode de fermeture éclair à l'époque, bien que la dénomination de méthode de « semi-fermeture éclair » semble plus appropriée.

indonésienne ; l'élection directe de représentants par les électeurs est vue comme une responsabilité accrue des parlementaires devant leurs électeurs, sujet de grande préoccupation dans la vie politique indonésienne. La décision de la Cour visait à accroître la compétition entre les candidats d'un même parti et à les encourager à faire campagne en leur nom propre, plutôt que de dépendre du parti et de sa tribune. Cependant, le mouvement des femmes indonésiennes considérèrent l'arrêt antidémocratique en ce sens qu'il supprimait une loi visant à créer un terrain de jeu politique égalitaire pour les indonésiennes, qui voyaient leurs opportunités de devenir députées diminuer (Ardani et Kanadi 2009).

Des neuf juges de la Cour Constitutionnelle, la seule femme, Juge Maria Farida Indrati, contesta, arguant que l'égalité des femmes était un droit constitutionnel et réitérant l'importance d'un quota de genre parlementaire permettant d'atteindre cette obligation constitutionnelle dans l'arène politique (Suryakusuma 2009)[49]. Dans sa déclaration contestataire, Juge Indrati pointa du doigt une importante contradiction dans la décision de la Cour. Les pétitionnaires avaient remis en question la constitutionnalité des deux articles 55 (stipulant qu'un candidat sur trois devrait être une femme) et 214 (permettant une allocation partielle des sièges en fonction des classements du parti). Ces pétitionnaires arguaient que le quota de 30% diminuait la liberté de choix de l'électorat en privilégiant les femmes au désavantage de candidats masculins potentiellement plus qualifiés. Alors que la Cour déclarait que les mesures d'action positive de l'article 55 étaient conformes à la Constitution de 1945 (qui défendait l'égalité des genres), tout comme à l'engagement de l'Indonésie de venir en aide aux femmes dans le processus politiques et étant partie à la Convention Internationale des Droits Civiques et Politiques (ICCPR) et à la CEDAW, elle décrétait que l'article 214 était inconstitutionnel, sapant la souveraineté individuelle, l'égalité universelle des droits et la liberté d'expression et d'association (Sri Adhiati 2009). Selon Juge Indrati, il était peu avisé que ses collègues gardent une disposition en portant un coup à l'autre, la mesure de la Loi 10/2008 ne pouvant être effective qu'avec les deux dispositions (Suryakusuma 2009).

Le résultat des Elections Législatives de 2009 : la trajectoire de l'Indonésie vers la démocratie a inclus plusieurs modifications et révisions significatives et parfois controversées du système électoral, particulièrement en ce qui a trait aux règles adoptées pour les élections de 2009. Le résultat est un système complexe ayant causé beaucoup de confusion dans l'électorat. Ajouté à cela le fort illettrisme et le renversement partiel de la disposition législative du quota, l'élection des candidates en fut fortement touché le 9 avril 2009. Le système électoral indonésien est considéré par les politologues de figurer parmi les plus complexes du monde ; les détails sont toujours en cours de négociation, aux tribunaux ou dans des réformes recommandées par les activistes et les politiques. Pour les élections de 2009, les grands changements ont été les suivants : l'augmentation du nombre de sièges au parlement, passant de 550 à 560 ; l'augmentation du nombre de partis en concurrence passant de 24 à 38 (et mettant en place un seuil minimum de 2,5% de vote national pour qu'un parti remporte un siège) ; et l'augmentation du nombre de circonscriptions électorales passant de 77 à 69 (réduisant ainsi l'ampleur des circonscriptions).

[49] Juge Maria Farida Indrati défendit les quotas de genre sur la base de quatre arguments connus : les femmes constituent la moitié de la population (plaidoirie judiciaire) ; les femmes ont des expériences différentes de celles des hommes (argument de l'expérience) ; les intérêts féminins ne peuvent pas être représentés par les hommes de par leurs conflits inhérents d'intérêt (argument de groupe d'intérêt) ; et les femmes politiques sont d'importants modèles à suivre pour d'autres femmes (Suryakusuma 2009).

Tableau 5.1 Le système électoral indonésien post Suharto

Année d'élections	% de femmes	Système électoral et type de liste	Disposition législative sur le quota
1999	8,8%	*Système de liste RP fermée* : les électeurs choisissaient entre les partis ; les sièges étaient alloués aux partis en proportion des votes reçus dans chaque circonscription. Faible responsabilité des parlementaires devant l'électorat.	Pas de quota
Année d'élections	**% de femmes**	**Système électoral et type de liste**	**Disposition législative sur le quota**
2004	11,3%	*Système de liste RP ouverte* : les électeurs votaient pour un parti et, s'ils le souhaitaient pour un candidat également. Les votes étaient invalides si un parti n'était pas sélectionné en même temps qu'un candidat individuel. Les candidats devaient atteindre le quota (vote total de la circonscription/ampleur du district) pour pouvoir gagner un siège à travers les votes préférentiels. Très peu de candidats individuels atteignirent le seuil leur permettant directement de remporter un siège, peu d'électeurs ayant inscrit sur leur bulletin de vote le nom d'un candidat. Le vote préférentiel ne perturba donc pas la grande majorité des listes.	Loi sur les Elections Législatives 12/2003 – 30% de femmes pour les listes de partis sur leur volonté propre, mais sans règles de classement en ordre utile.
2009	18,0%	*Système de liste RP « mi ouverte » (initialement)* : sur la base de la législation de 2008 passée en préparation des élections de 2009, les électeurs pouvaient voter pour un parti ou pour un candidat. Les candidats satisfaisant le seuil minimum (voir 2004 ci-dessus) étaient directement élus au parlement ; les sièges restants étaient pourvus en fonction du classement sur la liste électorale, définie au moyen de la méthode de la « semi-fermeture éclair » (au moins une femme tous les trois candidats). Toutefois, la Cour Constitutionnelle annula la règle d'allocation des sièges selon le classement fait par les partis (méthode de la fermeture éclair), estimant que les sièges devaient être alloués uniquement sur la base du nombre de votes. *Systèmes de liste RP ouvertes (pour fin 2010)* : en conséquence, les électeurs choisissent des candidats figurant sur les listes électorales. Les candidats avec le plus de votes gagnent des sièges. Les électeurs sont toujours autorisés à voter seulement pour un parti mais ces votes comptent pour le nombre total de sièges réservés au parti. Ainsi, les votes pour un parti uniquement déterminent le nombre de sièges qu'un parti reçoit et n'ont pas de rapport avec la façon dont les sièges sont alloués.	*Loi sur les Elections Législatives 10/2008* : Article 55 : quota obligatoire de 30% de candidates sur les listes électorales, classées selon la méthode de la semi-fermeture éclair. *Sanctions en cas de non-respect* : selon les articles 53 et 66 de la Loi 10/2008, la Commission Nationale Electorale (KPU) doit vérifier si les listes se plient au quota de 30% de candidates. Cependant, mis à part la publication de toutes les listes électorales examinées par l'électorat, aucune sanction ne fut prise envers les partis ne respectant pas le quota la méthode initiale de la semi-fermeture éclair (un candidat sur trois est une femme).

Sources : Construit à partir des données de (Parawansa 2005; Sherlock 2009).

Ces réformes engendrèrent une compétition parlementaire plus rude en grande partie du fait du plus grand nombre de circonscriptions et parallèlement, de la réduction de la taille de celles-ci impliqua que chaque parti avait besoin d'un plus grand nombre de voix pour gagner des sièges dans une circonscription. En d'autres termes, la Cour Constitutionnelle ayant décidé que les partis ne classeraient pas les femmes sur leurs listes, seuls les partis et les candidats connus ont une chance de remporter des voix, désavantageant alors grandement les femmes qui ont rarement des fonds suffisants pour faire campagne en leur nom. De plus, l'augmentation du nombre de partis de 24 à 38 et la possibilité que les partis ayant reçu au moins 2,5% de votes puissent remporter un siège, amplifie fortement la concurrence entre les partis, qui ne sont donc pas prêts à « risquer » des nominations de femmes. En essayant de sauvegarder et d'augmenter les votes en leur faveur, beaucoup de partis ont désigné des hommes politiques bien en vue, connus ou des célébrités, rendant quasiment impossible pour les candidates peu connues de rivaliser. Le nombre de célébrités (artistes de la scène, athlètes, parents de politiciens connus et ainsi de suite) sur les listes électorales quadrupla pour les élections de 2009, et, bien que la majorité des célébrités s'étant porté candidates fussent politiquement inexpérimentées, elles rassemblèrent de nombreux votes (Soeriaatmadja 2009). Ce phénomène appuya en fait l'élection de quelques représentantes en 2009 parmi lesquelles un petit nombre prirent les sièges de leurs homologues masculins (Adjusuf 2009). Par exemple, Ratu Hemas, une femme de sultan, remporta le district dans lequel son mari était gouverneur[50]. Même si cela n'a rien à voir avec certains évènements ayant pu être observés aux Etats-Unis, l'usage de la célébrité des candidats a rendu la scène politique indonésienne encore plus complexe, faisant naître de nouveaux enjeux pour le mouvement des femmes.

Comme lors des élections de 2004, 30% des candidats en 2009 étaient des femmes. En tout, 18% des sièges législatifs furent remportés par des femmes, en augmentation par rapport aux 11 ?3% de 2004. De la même façon, la plupart des partis ne tinrent pas compte de la nécessité d'avoir 30% de femmes par liste pour chaque circonscription, et nommèrent simplement 30% de candidates au total à travers tout le territoire. Il est donc possible que les femmes aient été positionnées sur des listes de circonscriptions jugées comme difficilement gagnables par le parti, rendait le quota inutile une fois encore. Le manque de sanctions effectives pour non-respect des 30% affaiblit aussi la disposition législative et la Commission Electorale Nationale (KPU) décida de ne pas publier les listes qui auraient montré quels partis n'avaient pas été en conformité avec la loi, décrétant que la loi était trop imprécise à ce sujet (Sherlock 2009).

Dans l'ensemble, le quota législatif indonésien a des aspects positifs et des aspects négatifs. L'application du quota n'a pas permis un pourcentage accru de femmes parlementaires de l'ampleur attendue (un passage de 11,3% en 2004 à seulement 18% en 2009). Le succès des quotas hommes-femmes est fonction de ces trois principaux facteurs : que la mesure sur les quotas soit compatible avec la structure institutionnelle existante, comme notamment les systèmes électoraux ; la précision, la clarté et le détail de la disposition juridique ; et enfin, que les acteurs clés et les élites politiques soutiennent ou s'opposent au quota de genre (Matland 2006). Dans le cas indonésien, les quotas légiférés dans les Lois Electorales 10/2008, avaient à l'origine été conçus pour être compatibles avec le système électoral étatique. En tirant les leçons des erreurs passées où les partis avaient tendance à désigner des femmes à des positions ou dans des circonscriptions difficiles à gagner, les partisans des quotas firent pression et obtinrent la mise en place d'une méthode de « semi-fermeture éclair » (ou semi-Zipper style en anglais) de classement qui garantissait qu'au moins un tiers des 30% de

[50] *The Jakarta Post*. "Record Number of Female Legislators Elected into the House," 27 Mai 2009: section National, disponible sur http://www.thejakartapost.com/news/2009/05/27/record-number-femalelegislators-elected-house.html. Et *The Jakarta Post* "Sultan's Wife Wins Most Votes, Secures DPD Seat," 23 Avril 2009: section National, disponible sur http://www.thejakartapost.com/news/2009/04/23/sultan039s-wife-wins-most-votes-secures-dpd-seat.html

candidates de tous les districts seraient en position gagnante. Cette mesure s'intégrait bien dans le système électoral de liste proportionnelle mais exigeait le soutien d'au moins une liste partielle fermée, recommandée par les partisans des quotas. Cet enjeu fut très sensible au vu du passé de corruption concernant les classements de candidats (comme des individus achetant leur positionnement sur la liste aux dirigeants des partis par exemple). Dans tous les cas, lorsque la Cour Constitutionnelle déclara illégal que les partis politiques aient un pouvoir sur le classement des candidats (comme le fait de placer les femmes tous les trois rangs sur la liste), le potentiel d'accroissement du nombre de femmes parlementaires s'affaiblit. Le nouveau règlement ébranla donc la tentative de formulation de la règle de la semi-fermeture éclair ; et malgré l'inscription d'une femme tous les trois candidats, l'allocation des sièges n'avait plus rien à voir avec le classement. En plus de cet inconvénient non négligeable, la formulation du quota manquait du détail nécessaire pour prévenir toute mauvaise interprétation. Non seulement les sanctions pour non-respect de la loi étaient faibles voire non existantes, l'obligation d'application du quota à chaque liste et dans chaque circonscription fut ignorée ou mal interprétée par la plupart des partis et par la Commission Nationale Electorale (KPU), qui au contraire appliquèrent la disposition au nombre total de candidats par parti au niveau national. Enfin, la plupart des partis politiques étaient peu engagés ou soutenaient peu l'application du quota, tout comme la majorité des juges de la Cour Constitutionnelle, des élites politiques et des institutions telles que la Commission Nationale Electorale (KPU). Cela grossit le fardeau du mouvement des femmes et des partisans des quotas, qui avaient simultanément formé des candidats potentiels, s'étaient battus en justice et avaient tenté de susciter du soutien chez les électeurs et les élites politiques. La situation illustre bien l'ampleur de la domination patriarcale régnant dans la vie politique indonésienne.

Conclusion

Bien que relativement nouveau, les quotas législatifs au sein des partis sont de plus en plus utilisés, spécialement dans les démocraties émergentes. Nombre de ces pays sont encore dans le processus d'ajustement des derniers détails afin d'avoir la meilleure application possible des quotas de genre. L'Argentine, un des premiers pays au monde à avoir adopté un quota législatif hommes-femmes a subi plusieurs réformes électorales liées aux quotas et a réussi avec un grand succès à faire élire des femmes au parlement. Dans le contexte actuel de diffusion globale, les partisans des quotas sont de plus en plus capables, comme dans le cas de l'Argentine, de savoir quels processus mettre en place dans leurs propres contextes pour améliorer la représentation des femmes. En France et en Indonésie, les militantes cherchent toujours les meilleures stratégies pour réussir à mettre en place un système de quota efficace. A chaque effort de mise en œuvre, les partisans des quotas et les élites politiques doivent être attentifs à trois éléments essentiels.

Il est de la responsabilité des partisans des quotas de faire pression en faveur d'un système de quota législatif concordant avec les structures étatiques existantes tout en évitant une complexité excessive. Les quotas législatifs français n'étaient pas compatibles avec le système majoritaire à deux tours, les femmes y étant considérées par les partis comme des candidates à risque. En Indonésie, alors que la disposition sur les quotas avait été conçu en cohérence avec le système de liste de représentation proportionnelle existant, les éléments clés furent au dernier moment abandonnés, des élites politiques masculines ayant eu recours à la cour constitutionnelle pour arguer qu'une liste fermée ou semi-fermée violait une philosophie essentielle de la constitution. L'arrêt de la cour fit de l'élection directe l'option principale du système électoral indonésien et élimina le contrôle des partis politiques au sujet de l'allocation des sièges, rendant le quota hommes-femmes inutile et inefficient. Cela sert de rappel aux partisans des quotas hommes-femmes qu'en plus d'être versé dans des contextes politiques et historiques et dans la structure et l'idéologie des partis politiques, ils doivent aussi avoir une compréhension très claire de la constitution et de ses fondements philosophiques, autour desquels le discours doit être construit. Ce fut également le cas des féministes françaises, qui

utilisèrent les idéaux constitutionnels sur la parité et la citoyenneté pour promouvoir la participation des femmes à la vie politique officielle.

La formulation de la disposition sur les quotas à proprement parler, incluant des sanctions fortes et précises en cas de non-respect est également essentielle. Les quotas législatifs qui n'en sont pas pourvus sont dans tous les cas, inefficaces. Sans un langage fort liant, l'engagement de l'Etat et des élites politiques au sujet de l'égalité des sexes ou de la prise de pouvoir politique par les femmes reste souvent superficiel et sans substance. Comme discuté, la France et l'Indonésie manquent de sanctions réelles en cas de non-respect de la décision législative ; la loi française impose une pénalité financière très minime et l'Indonésie humilie simplement les partis à travers une déclaration publique. A l'inverse, l'Argentine exclut les partis n'étant pas en conformité avec la loi de se présenter aux élections.

Au final, les partisans des quotas doivent évaluer prudemment le rôle et l'impact des acteurs politiques clés durant le processus d'adoption et d'application des quotas, et former des alliances avec les acteurs pouvant influencer la politique. Tandis qu'en France et en Argentine, une forte coopération existe entre le mouvement des femmes et les partis politiques (ou les sections féminines), ce n'est pas réellement le cas en Indonésie, malgré les efforts considérables du mouvement des femmes indonésiennes. On peut prétendre que les partis politiques indonésiens auraient peut-être été plus réceptifs aux quotas de genre si le mouvement des femmes avait connu plus de succès lors de ses campagnes de sensibilisation pour amener les partis politique et les acteurs clés à reconnaître l'importance des femmes politiques pour la démocratisation et la justice sociale. Une telle collaboration aurait pu éviter l'arrêt de la cour venant de l'opposition d'hommes politiques et qui a rendu le quota vain. En conséquence, l'adoption, tout comme la mise en œuvre de quotas législatifs réussis requiert une attention minutieuse aux détails divers, de la même façon que pour d'autres formes de quotas.

Chapitre 6. Les quotas sous forme de sièges réservés : le Bangladesh et le Rwanda

Profils des pays : le Bangladesh et le Rwanda

Profil pays : Bangladesh

Situation géographique : Asie du Sud-Est

Population : 156 millions (Juillet 2010)

Religions dominantes : Musulmans 89,5% ; hindous 9,6%

Evènements historiques majeurs : en 1947, l'ouest du Pakistan et l'est du Bengale (tous deux essentiellement musulmans) se séparèrent de l'Inde britannique et formèrent ensemble un nouveau pays : le Pakistan, en 1955 malgré 1600km de séparation. Cet arrangement compliqué ne fonctionna pas et après la sanglante Guerre de Libération en 1971, le Pakistan de l'Est devint indépendant et se renomma le Bangladesh. La guerre de Libération du Bangladesh en 1971 se fit au prix d'un énorme sacrifice humain, spécialement pour les femmes bangladaises, grandes victimes des crimes de guerre qui consistaient en des viols systématiques et des meurtres perpétués en tant que tactique militaire par l'armée pakistanaise. Inutile de préciser que ces atrocités impactèrent très fortement les fondements originaux de l'Etat du Bangladesh et l'émergence d'une société civile. Depuis 1971, le Bangladesh a connu une instabilité politique continue, allant des prises de pouvoir militaires à des régimes de parti unique et des multiples suspensions de son parlement. Bien que les femmes aient le droit de vote, leur présence à des postes décisionnels a été limitée. L'ironie est que depuis 1991, deux femmes, Khaleda Zia du Parti Nationaliste du Bangladesh (1991-1996 et 2001-2006) et Sheikh Hasina de la Ligue Awami (1996-2001 et 2008 jusqu'à aujourd'hui) ont occupé la fonction élective de Premier Ministre.

Classement dans l'Indice de Développement Humain (IDH) : en 2010, le Bangladesh se situait en 129^{e} position sur un total de 169 pays mesurés.

Système politique : le Bangladesh fonctionne comme une démocratie parlementaire, et a un système multipartite même si deux partis, la Ligue Awami et le Parti Nationaliste du Bangladesh, tendent à dominer les élections, le reste des partis rassemblant très peu de votes.

Système parlementaire : Parlement National Unicaméral ou *Jatiya Sangsad* ; les membres sont élus au suffrage universel sur des circonscriptions électorales uninominales pour un mandat de cinq ans. Sur un total de 345 sièges, 45 sont réservés aux femmes (13%) et sont alloués aux partis en proportion de la part globale obtenue au vote.

Système électoral pour les élections législatives : le Bangladesh a recours au système majoritaire uninominal dans lequel le candidat ayant le plus de votes gagne dans les circonscriptions uninominales. C'est la forme la plus simple du système à majorité absolue ou relative.

Type de quota : Les sièges réservés ont été adoptés en 1972 (lors de la rédaction du premier avant-projet de Constitution Bangladaise) dans lequel 45 des 345 (13%) des sièges parlementaires sont réservés aux femmes et alloués aux partis en proportion de leur part globale obtenue au vote.

Le suffrage féminin et la participation aux élections : en 1947, quand le Pakistan (de l'Ouest et de l'Est) se sépara de l'Inde britannique, les femmes et les hommes acquirent le droit de vote. Par la suite, quand le Pakistan de l'Est (aujourd'hui le Bangladesh) gagna son indépendance, le suffrage pour les deux sexes fut confirmé dans la constitution de 1972.

Taux de participation aux précédentes élections législatives : 85,26% (2008) ; l'information sur le taux de participation par sexe n'est pas aisément disponible.

Nombre de femmes au parlement (élections de 2008) : 64 femmes sur un total de 345 membres (18,5% de femmes) ; ces 64 femmes comprennent les 45 femmes sélectionnées par les partis politiques pour pourvoir les sièges réservés en proportion des votes reçus, à quoi s'ajoutent 19 femmes directement élues par la voie ordinaire aux sièges parlementaires par leurs propres moyens. Les élections législatives de 2008 virent une hausse de plus de 50% du nombre de femmes parlementaires, un record encore jamais atteint lors d'aucune élection précédente.

Profil pays : Rwanda

Situation géographique : Afrique centrale

Population : 11 millions (Juillet 2010)

Groupes ethniques : Hutu 84% ; Tutsi 15%

Religions dominantes : Catholiques romains 56,5% ; Protestants 26% ; Adventistes 11,1% ; Musulmans 4,6%

Evènements historiques majeurs : en 1959, trois ans avant l'indépendance de la Belgique en 1962, le groupe ethnique majoritaire, les Hutus, renversèrent le roi dirigeant Tutsi. Pendant les années qui suivirent, des milliers de Tutsis furent tués et quelques 150 000 forcés à l'exil dans les pays voisins. Les enfants de ces exilés formèrent un groupe rebelle, le FPR, et commença une guerre civile en 1990. La guerre, accompagnés de plusieurs bouleversements politiques et économiques, exacerba les tensions ethniques, tensions qui culminèrent en avril 1994 par le génocide d'environ 800 000 Tutsis et Hutus modérés. Les rebelles Tutsis battirent le régime Hutu en mirent fin aux tueries en juillet 1994, mais approximativement deux millions de réfugiés Hutus – beaucoup craignant le châtiment des Tutsis – s'exilèrent dans les pays voisins. Depuis lors, la plupart des réfugiés sont retournés au Rwanda, mais plusieurs milliers sont toujours en République Démocratique du Congo (RDC). Les efforts de reconstruction du Rwanda suite au conflit entraînèrent un engagement actif et continu des femmes dans la société et en politique. Les femmes s'assurèrent que le gouvernement de transition adopte des stratégies garantissant la présence de long terme des femmes dans la prise de décision politique. Le Rwanda organisa ses premières élections locales en 1999 et ses élections présidentielles et législatives post-génocide en 2003.

Classement dans l'Indice de Développement Humain (IDH) : en 2010, le Rwanda se situait en 152^{e} position sur un total de 169 pays mesurés.

Système politique : le Rwanda fonctionne comme une République, et le Président est le Chef de l'Etat et est élu au suffrage universel pour un mandat de sept ans. Le Rwanda est également techniquement un système multipartite, dans lequel de nombreux partis rivalisent lors d'élections, cependant, en 2003, le Front Patriotique rwandais (FPR) s'est assuré la majorité des votes

parlementaires ; les partis doivent atteindre un seuil minimum de 5% du suffrage pour remporter des sièges à la Chambre des Députés.

Système parlementaire : Le parlement bicaméral est composé du Sénat (Chambre haute) et de la Chambre des Députés (Chambre basse). Les sénateurs sont pour la plupart désignés par d'autres élites politiques pour un mandat de huit ans. En ce qui concerne la Chambre des Députés, 53 membres sont élus au suffrage universel, 24 femmes sont élues par les organes locaux et trois sont sélectionnés par la jeunesse et des organisations de personnes handicapées. Tous les membres ont un mandat de cinq ans.

Système électoral pour les élections législatives : le Rwanda a recours au système de scrutin de liste proportionnelle dans lequel les sièges parlementaires sont attribués aux candidats ou aux partis en proportion des votes reçus dans les circonscriptions plurinominales.

Type de quota : Les sièges réservés ont été adoptés en 2003. La Constitution rwandaise de 2003 prévoit de réserver 24 des 80 sièges parlementaires à des femmes. Ces sièges réservés sont pourvus par les conseils de femmes rwandaises, qui élisent deux femmes dans chaque province et de la ville de Kigali au moyen d'un scrutin exclusivement féminin.

Le suffrage féminin et la participation aux élections : les femmes et les hommes rwandais reçurent le droit de vote en 1961, à l'indépendance du pays.

Taux de participation aux précédentes élections législatives : 98,5% (2008) ; l'information sur le taux de participation par sexe n'est pas aisément disponible.

Nombre de femmes au parlement (élections de 2008) : 45 femmes sur un total de 80 membres (56,3% de femmes, premier pays au monde ayant une représentation parlementaire à majorité féminine). 24 femmes ont été élues par les conseils de femmes qui ont pourvu les sièges réservés, quand 21 femmes ont été directement élues aux sièges parlementaires par la voie ordinaire.

Les Quotas sous forme de sièges réservés : le Bangladesh et le Rwanda

> « Notre président savait que si le Rwanda réussissait à se relever (de sa guerre civile et de son génocide), les femmes allaient être l'ancre et la force derrière les processus nationaux de ce pays. »
>
> Aloisea Inyumba

Tels sont les mots d'Aloisea Inyumba, une sénatrice du Parlement rwandais, souvent qualifiée de « mère de la patrie » pour ses efforts pour reconstruire le Rwanda après le génocide (Hinojosa) 2008). En 1994, à la suite du génocide rwandais, la sénatrice Inyumba commanda une Commission Nationale pour l'Unité et la Réconciliation du Rwanda afin de promouvoir la réconciliation entre les Hutus et les Tutsis[51]. Elle devint également le premier Ministre de la Famille, du Genre et des Affaires sociales ; pendant ce temps, avec le soutien d'autres femmes rwandaises, elle supervisa les funérailles des morts, la réinstallation des réfugiés et une campagne nationale d'adoption qui permit de placer presque le demi-million d'orphelins du génocide dans des familles adoptives (Institute for Inclusive Security 2009). L'histoire de la sénatrice Inyumba s'est répercutée autour du globe, dans d'autres régions faisant face à la reconstruction suite à des désespoirs extrêmes et à des crises. De la même manière, les femmes au Bangladesh jouèrent un rôle clé dans la reconstruction post-conflit de leur nouvel Etat après sa séparation brutale du Pakistan en décembre 1971. Après que l'armée pakistanaise ait tout saccagé, tuant des milliers de civils et violant des dizaines de milliers de femmes au Bangladesh, peut-être même plus, dans le but d'intimider les nationalistes et ses partisans, les femmes relevèrent le défi de reconstruire le Bangladesh d'après la séparation en accompagnant les victimes et en s'occupant de la pauvreté et du sous-développement (Bose 2005).

A la suite de conflit ou de désastre naturel, nous observons souvent la remarquable présence féminine dans la sphère publique travaillant pour reconstruire des vies et des sociétés et pour donner du pouvoir aux femmes pour qu'elles puissent accéder à des sphères leur étant précédemment refusées et pour changer les idées culturelles et sociétales concernant les rôles des femmes (Paxton 2007; Ballington et Dahlerup 2006). Il est fréquent que la présence de la population féminine soit temporaire, et la situation finit par s'inverser une fois la phase aiguë de construction nationale de post-crise passée. Il est arrivé la même chose après la seconde guerre mondiale quand les femmes furent de nouveau reléguées à la sphère privée après avoir travaillé dans les usines et les industries pendant la guerre. Pour riposter à cet effacement des femmes de la sphère publique, les féministes et les activistes des droits des femmes ont mis au point une stratégie consistant en l'adoption de plusieurs forme de quotas de genre pour les postes étatiques à responsabilité afin d'atteindre une minorité critique de femmes à des fonctions publiques clés.

De nos jours, les mouvements féminins, la communauté internationale et même les élites politiques font pression pour que des mesures encourageant et maintenant la présence publique des femmes, particulièrement à des positions législatives et de décision, soient mises en place. Certains affirment que « les femmes apportent quelque chose d'unique ». Ceux adhérant à cet argument croient que des qualités « uniques » sont le caractère plus tendre des femmes, à leur moindre penchant pour la corruption et à leur propension à maintenir la paix. Toutefois, la plupart des féministes affirment que ces qualités et ces aptitudes sont le produit de la socialisation par sexe et ne sont pas inhérentes à la nature féminine (Sapiro 1998; Bourque et Grossholtz 1998). Malgré tout, que ce soit par culture ou par nature, peu de femmes nient, surtout dans les nations moins industrialisées posséder de telles qualités et que celles-ci aident à la reconstruction sociétal de post-crise. Ainsi, les activistes des

[51] Pour plus de détails sur les hostilités entre les Hutus et les Tutsis au Rwanda, voir (Mamdani 2001; Mamdani 1996; Gourevitch 1998; Magnarella 2001).

régions non industrialisées ou déchirées par la guerre tendent à mettre l'accent sur cette notion de caractère exceptionnel des femmes en politique, pendant que les activistes du monde industrialisé revendiquent la présence accrue des femmes en politique sur la base de valeurs de démocratie et de justice[52].

Ce chapitre présente les arguments principaux autour de l'adoption des quotas sous forme de sièges parlementaires réservés pour les femmes ; c'est-à-dire un nombre ou un pourcentage de sièges parlementaires spécifiquement réservés aux femmes, forme de quota s'étant répandu ces dernières années. Comme souligné dans le chapitre trois, ce type de quota en particulier se met en place surtout dans des démocraties émergentes et moins développées[53], dont la majorité se trouve en Afrique et dont beaucoup ont été confrontés à des crises nationales récentes. Toutefois, les quotas sous forme de sièges réservés ont une plus longue histoire que n'importe quel autre type de quota parlementaire. Il est apparu dès les années 1930 en Inde comme part du mandat britannique et est revenu durant ces dix dernières années après un déclin général de son utilisation. Les sièges réservés sont fixés par voie législative, soit par la constitution nationale soit par les lois électorales du pays, mais se différencient des quotas législatifs en ce qu'ils garantissent un minimum de présence féminine dans les législatures (même si très rarement ils n'arrivent pas à pourvoir les sièges réservés aux femmes). Bien que ces quotas garantissent une présence féminine au parlement, la proportion de femmes spécifiée est en général bien plus faible que pour les autres formes de quotas – se situant autour ou moins de 10% ou quelques fois à 30%. Ces faibles pourcentages sont souvent considérés comme une politique de coopération symbolique faisant peu pour assurer une législation favorable aux femmes. Du fait de la force législative des sièges réservés, ce sont souvent des Etats ayant de très faibles niveaux de représentation parlementaire féminine qui les adoptent. Nous notons plusieurs raisons à la soudaine popularité des sièges réservés dans ces Etats, allant des influences démocratiques, en passant par des facteurs internationaux et transnationaux, des facteurs de post-conflit, des pressions des mouvements de femmes et d'autres, et les sièges réservés, en même temps qu'ils s'adressent à la sous-représentation des femmes, sont aussi utilisés comme une stratégie pour s'attaquer à d'autres besoins urgents dans des contextes où la présence des femmes en politique est associée à la paix, à l'espoir, à la coopération et même à la démocratisation. Beaucoup de ces Etats, en particulier ceux ayant récemment souffert de crises nationales ont fait des avancées historiques dans la participation politique des femmes. Parmi les avancées les plus importantes, on dénombre :

- En novembre 2010, neuf Etats en développement (pour la plupart africains) ont atteint une minorité critique (30%+) de représentation parlementaire féminine. Ils représentent un extraordinaire 35% du nombre total d'Etats ayant atteint une minorité critique (voir Tableau 3.2 du chapitre trois).

- Ces dernières années, l'adoption de quotas de genre dans les pays en voie de développement est le quadruple par rapport au monde développé (voir le graphique 3.1 du

[52] Les régions diffèrent dans l'accent mis sur une justification pour améliorer la représentation politique des femmes. Par exemple, le discours sur les quotas en provenance du monde en développement et non-industrialisé, surtout en Afrique, revendique la représentation des femmes au travers d'une insistance sur les caractéristiques spécifiques aux femmes, alors que le monde occidental y a rarement recours. Les demandes pour une représentation égalitaire sur la partie occidentale du globe sont fondées sur les idéaux démocratiques et les notions admises de l'égalité des genres. Cela est peut-être dû au fait que dans les démocraties récentes, où les notions d'égalité des genres et de libéralisme sont faibles, les femmes recherchent d'autres stratégies pour aborder la question de leur sous-représentation dont l'une est dérivée des rôles liés au genre et est donc considéré comme plus acceptable dans certains contextes.

[53] Par exemple, les quotas de genre constitutionnels, qui incluent aussi les sièges réservés sont actuellement employés dans 16 pays dont 14 (à l'exception de la France et de l'Argentine) sont classés en tant que Développement Humain Faible ou Moyen selon le rapport sur le Développement Humain de 2008 fait par le PNUD (IDEA International et Université de Stockholm 2009).

chapitre trois). Les Etats africains sont actuellement en avant-garde de l'adoption des quotas et le Rwanda est le premier pays au monde à atteindre la parité dans son parlement. Cela illustre l'application réussie du quota suite à son adoption.

- La rapide propagation des quotas reflète l'engagement, la préparation et la mise en place de stratégies innovantes de la part des partisans des quotas de genre, comprenant les activistes nationaux et transnationaux, les universitaires, les élites politiques et la communauté internationale.

Dans l'ensemble, alors que quelques Etats parmi ceux en voie de développement ont fait de grandes avancées concernant la représentation politique des femmes, ce succès ne s'étend pas largement au monde moins industrialisé. La problématique de la sous-représentation des femmes reste une réalité dans le monde entier, quels que soit les niveaux d'industrialisation.

Ce chapitre examine les cas de deux pays en développement : le Bangladesh et le Rwanda. Les deux pays ont introduit des quotas suite à des crises politiques et sociales majeures. Alors que le Rwanda est considéré comme une réussite dans l'adoption et la mise en œuvre de sièges réservés, le Bangladesh, qui a débattu de l'adoption de quotas de genre pendant bien plus longtemps, est toujours à la traîne en termes de représentation politique féminine malgré une histoire récente de leaders politiques féminins incluant des présidents puis le début des années 1980. Nous discuterons plus loin de certains des facteurs ayant conduit au succès du processus de quotas au Rwanda et aux facteurs ayant empêché une réussite au Bangladesh.

Le Bangladesh

Les quotas sous forme de sièges réservés ont vu le jour dans les années 1930 dans l'Inde coloniale, qui a été plus tard partagée entre l'Inde, le Pakistan et le Bangladesh. Pourtant, aucune de ces Etats d'Asie du Sud ne sont parvenus à un équilibre des genres dans leurs parlements. Comme pour d'autres, cela s'explique par divers facteurs et non pas simplement à cause des défauts du système de quota. Les raisons comprennent, même si elles n'y limitent pas au passé colonial de la région, au sous-développement, à la guerre civile, aux mouvements élitistes des femmes et aux systèmes électoraux ne soutenant pas les candidatures de femmes. Beaucoup de ces facteurs sont en général caractéristiques des Etats moins industrialisés. Ici, nous nous intéressons à la situation du Bangladesh, pays faiblement industrialisé et de faible infrastructure institutionnelle qui néanmoins a adopté des quotas sous forme de sièges réservés pour améliorer la représentation politique des femmes. Cette étude de cas nous permet d'observer les facteurs additionnels associés aux quotas dans les pays en voie de développement, et le rôle que les quotas ont joué dans l'encouragement ou au contraire dans le frein à la représentation parlementaire des femmes, particulièrement dans des contextes touchés par les héritages du colonialisme. Etant l'une des premières nations à adopter des quotas législatifs, les partisans de la représentation politique des femmes peuvent tirer des leçons de l'étude du processus de mise en place du quota déployé au Bangladesh.

Le Bangladesh est un pays très appauvri et très peuplé[54] qui, malgré son adoption précoce de sièges réservés, doit encore atteindre une minorité critique de femmes parlementaires. La nature à multiple facettes des problèmes rencontrés par le Bangladesh provient de son histoire coloniale partagée avec l'Inde, la partition irréaliste du Pakistan de l'Est de l'Inde en 1947, et finalement une guerre civile sanglante et dévastatrice en 1971, qui conduisit à l'établissement du Bangladesh en tant que nation indépendante (Ayoob et Subrahmanyam 1972). Et même indépendant, le Bangladesh continue de souffrir d'instabilité politique et catastrophes naturelles régulières. Dans ces circonstances, bien que le Bangladesh s'enorgueillisse des militantes et des organisations de femmes

[54] Le Bangladesh est actuellement le 7^{e} pays le plus peuplé du monde, avec une population supérieure à 150 millions.

centrées sur le développement et la réduction de la pauvreté, l'Etat n'est pas parvenu à améliorer la représentation féminine au sein de son assemblée nationale. Le Parlement du Bangladesh (Jatiyo Shangshad) a été confronté à de nombreuses crises politiques où le parlement a été suspendu afin d'organiser de nouvelles élections ; cependant, l'opposition extrême entre les deux partis dominants (la Ligue Awami et le Parti Nationaliste du Bangladesh) a souvent conduit à ce que l'un ou l'autre des partis boycotte les élections. De plus, Les partis politiques ont rarement désigné des candidates aux élections législatives, les voyant comme des candidatures « risquées » ou incapables ; ce qui est ironique étant donné que depuis 1991, deux femmes Khaleda Zia (1991-1996 et 2001-2006)[55] et Sheikh Hasina (1996-2001 et 2008 jusqu'à aujourd'hui)[56] ont occupé la fonction élective de Premier Ministre. Une brève discussion du contexte historique lié aux quotas de genre dans la région d'Asie du Sud (comprenant l'Inde, le Pakistan et le Bangladesh), ainsi qu'une analyse des facteurs clés et des institutions impliquées dans les débats et les processus sur les quotas mettra en lumière les divers obstacles rencontrés dans l'adoption et l'application de quotas au Bangladesh.

Contexte historique

Les discussions sur les quotas dans les pays en voie de développement requièrent toujours une contextualisation historique. Le Bangladesh, comme beaucoup de nations en développement, a un héritage fort de colonialisme et d'influence extérieure qui a engendré des troubles économiques, politiques et sociaux de long terme. A cause de la marque laissée par le colonialisme, les politiques ont parfois été rejetées non par manque de mérite mais à cause de leur association avec des influences coloniales et une résistance à tout ce qui a pu ressembler un tant soit peu à l'oppresseur. Des débats agités au sujet des sièges réservés pour les femmes et des groupes religieux et des castes désavantagés s'élevèrent lorsque les britanniques introduisirent l'idée en Inde dès les années 1920 ; la mise en place des quotas de genre régionaux qui ont suivi doivent être compris avec cette conjoncture historique. Le Gouvernment of India Act de 1935 introduisit des quotas supplémentaires pour une série de minorités, réservant 41 sièges aux femmes dans les législatures provinciales et des réservations limitées dans les législatures centrales (John 2000, p. 3828; Rai 2008, p. 92; Hasan, Sridharan, and Sudarshan 2005, p. 407). Pour beaucoup de nationalistes et d'intellectuels indiens, dont Gandhi, leader du mouvement d'indépendance de l'Inde, les quotas étaient vus comme une tentative de briser l'unité de l'Inde en tant que nation et d'affaiblir la résistance au pouvoir colonial britannique (Raman 2003, p.22)[57]. Alors que peu niaient le besoin d'intégrer des groupes sociaux marginaux et désavantagés à l'intérieur des structures politiques de la nation, diverses politiques britanniques semèrent les graines du conflit religieux qui résulta en la brusque partition de l'Inde et du Pakistan à la veille de l'indépendance de 1947. Dans ce contexte, les leaders anticoloniaux montrèrent fréquemment que peu d'Indiens contrôlaient véritablement leur propre destinée sous le régime britannique, par conséquent la proposition de représentation politique des populations sous-représentées et des « désavantagés » serait insignifiante.

[55] Khaleda Zia est entrée en politique après l'assassinat de son mari en 1981 et est devenue progressivement la présidente de son parti politique, le Parti Nationaliste du Bangladesh (PNB). Pendant son mandat, elle a formé des alliances avec 7 autres partis politiques et, excédée par le régime militaire, qu'elle décriait illégal, elle a continué sa lutte et a été élue au parlement à deux reprises, puis plus tard, a occupé le poste de Premier Ministre sur une durée totale de 10 ans. Bien que certains aient tenté de minimiser son succès en le reliant à l'assassinat et de son mari, son élection, dix ans après sa mort, a prouvé son intelligence politique et sa capacité à unir la population.

[56] Sheikh Hasina a été présidente de la Ligue Awami depuis 1981. Son père, avec une grande partie de sa famille, a été assassiné durant un coup d'Etat militaire alors qu'elle se trouvait hors du pays. Elle n'a pas pu revenir avant 1981, date après laquelle elle est devenue la dirigeante du parti et a été élue s'abord au parlement puis au poste de Premier Ministre à deux reprises.

[57] Un exemple de quotas britanniques pour des groupes minoritaires est le British Communal Award de 1932 qui cherchait à offrir des électorats séparés et des sièges réservés sur la base de la religion et de la caste (Rai 2008, p. 92; Hasan, Sridharan, and Sudarshan 2005, p. 407).

A l'époque, le mouvement des femmes indiennes se considérant partie intégrante du mouvement nationaliste et anticolonial, il s'opposait aussi aux quotas de genre, affirmant qu'une telle politique préférentielle ébranlerait les objectifs d'égalité entre tous les indiens. L'organisation prétendant parler au nom de toutes les femmes indiennes, le Congrès de Toutes les Femmes Indiennes (AIWC en anglais), créé en 1926, exigeait le suffrage universel pour les adultes sans distinction de propriété ou de qualification de niveau d'alphabétisation et le droit d'être élu dans les législatures mais par « équité et sans privilèges » (Hasan, Sridharan, et Sudarshan 2005, p. 406; Raman 2003, p. 22).

Un examen plus minutieux révèle l'étendue des contradictions et des tensions rencontrées par les mouvements de femmes indiennes au début du XXe siècle concernant les quotas de genre, du fait de leur origine impériale. Aujourd'hui, on ne peut comprendre parfaitement les débats sur les quotas de genre en Inde (ainsi que la problématique des quotas au Bangladesh) sans prendre en compte l'histoire du discours sur les quotas ayant prévalu dans la région tout au long du siècle dernier (John 2000). Diverses organisations de femmes indiennes de l'ère d'avant l'indépendance, comme l'Association des Femmes Indiennes (WIA), approuvèrent initialement les sièges réservés pour les femmes mais retirèrent leur appui lorsque Gandhi débuta un jeûne pour protester contre l' « intouchabilité » et contre le mandat britannique de créer des électorats séparés et des sièges pour les minorités (et les femmes) – dont Gandhi croyait qu'il renforçait la notion de distinction de caste. Les femmes sacrifièrent le renforcement de leur pouvoir politique pour prouver leur dévotion à Gandhi et au programme nationaliste. Cependant, après que le Government of India Act de 1935 offrit aux femmes 41 sièges réservés, le Congrès de Toutes les Femmes Indiennes, à l'avant-garde de l'opposition aux quotas de genre, utilisa néanmoins la législation à son avantage, et aux élections de 1937, 56 femmes furent élues au parlement. Ainsi donc, « les sièges réservés firent le travail préparatoire de la participation des femmes à la vie politique et leur permit de prendre pied dans les législatures » (Hasan, Sridharan, et Sudarshan 2005, p. 407). Le mouvement des femmes se compromis également avec les britanniques concernant le suffrage féminin. Bien que le mouvement des femmes appelait à un « suffrage *universel* des adultes », il accepta la restriction britannique du suffrage féminin aux centres urbains, et, comme cité par Mary John, il affirma attacher autant d'importance à la *qualité* qu'à la quantité de votes des femmes » (l'accent mis sur le mot qualité est de nous), suggérant ainsi que les femmes urbaines étaient d'une façon ou d'une autre plus à même de voter « correctement » (John 2000, p. 3825). Parallèlement, le mouvement continua à s'opposer aux quotas, réitérant que le « mérite et seulement le mérite » devait être le seul critère pour les élections.

L'origine coloniale et non issue du peuple des quotas et des sièges réservés entravèrent leur adoption dans l'Inde postcoloniale. A cette époque, le mouvement des femmes avait comme priorité l'indépendance par rapport à la Grande-Bretagne sur la participation politique des femmes. Toutefois, à la suite de l'indépendance et de la Partition en 1947, les débats sur les quotas différèrent entre l'Inde et le Pakistan, avec chaque pays optant pour des approches opposées sur l'idée de sièges réservés. Le Pakistan, qui à l'époque comprenait l'actuel Bangladesh, introduisit les sièges réservé aux femmes au début des années 1950, tandis que l'Inde rejeta l'idée jusqu'à la fin des années 1980. Le Pakistan cependant réserva aux femmes seulement 2 sièges à l'Assemblée Constituante (soit moins de 3%). Les sièges réservés aux femmes furent également étendus au niveau local, avec des élites politiques pakistanaises défendant l'idée que la participation politique des femmes et leurs droits étaient essentiels non seulement pour la progression des femmes mais aussi pour le développement du pays (Mumtaz 1998). Les mouvements de femmes pakistanaises purent finalement obtenir 60 sièges réservés pour leur sexe sur 342 (17,5%) (IDEA International et Université de Stockholm 2010) ; mais elles y parvinrent en 2002 après des années de campagne de la aprt de diverses organisations de la société civile et de femmes. [58]

[58] Pour plus d'informations sur les débats sur les quotas de genre au Pakistan, voir le chapitre quatre de Krook (2009) et Hanif (2009).

Initialement appelée la province du Pakistan de l'Est par la Partition Britannique de l'Inde à la veille de l'indépendance en 1947, le Bangladesh ne devint une nation indépendante qu'en 1971, lorsque l'ethnie des Bengalis se révolta contre l'armée pakistanaise. La Guerre de Libération du Bangladesh de 1971 se dit au prix de grandes pertes humaines, les femmes Bengalis ayant tout particulièrement été persécutées par des crimes de guerre dévastateurs incluant un viol systématique et un meurtre perpétré comme une tactique militaire par l'armée pakistanaise (Bose 2005). Inutile de préciser que les atrocités ont handicapé les fondements initiaux de l'Etat bangladais et de l'émergence de sa société civile. Depuis 1971, le Bangladesh a expérimenté une instabilité politique continue, allant de coups d'Etat militaires à des régimes de partis uniques en passant par de multiples suspensions de son parlement. Bien que les femmes aient le droit de vote, leur présence à des postes à responsabilité a été limitée. D'un autre côté, s'occuper de l'extrême pauvreté de la majorité de la population a absorbé beaucoup de militantes dans des organisations caritatives et non gouvernementales (ONG), qui dans les faits font les politiques de développement du Bangladesh. Simultanément, l'instabilité de l'Etat et son inaptitude à mettre en œuvre ses lois et ses politiques ont forcé les féministes et d'autres à essayer d'appliquer un changement social qui ne repose pas sur les institutions politiques de l'Etat ; ainsi, jusqu'à récemment, peu d'activistes ou d'organisations s'intéressaient à la façon dont le quota sous forme de sièges réservés était conçu et appliqué. Par conséquent, en dépit de la longue histoire des sièges réservés dans la région, le Bangladesh n'a pas réussi à augmenter le nombre de femmes parlementaires. Les sections suivantes analyseront l'adoption et la mise en œuvre des sièges réservés au Bangladesh, en surlignant les divers facteurs ayant contribué à des faibles taux de représentation féminine.

L'adoption des quotas au Bangladesh : une représentation féminine « de service »

Les quotas de genre ou les « réservations » - termes utilisés de façon interchangeable dans le cas du Bangladesh- se réfère à la réservation d'un nombre désigné de sièges dans les corps législatifs/locaux exclusivement pour les femmes. Le terme « réservation » a des racines coloniales faisant référence à la sauvegarde de la participation de groupes vulnérables. Dans ce sens, les femmes formaient un groupe qui méritait une protection gouvernementale plus que des mesures délibérées qui renforcerait leur pouvoir (Chowdhury 2003). Cette perspective a eu des conséquences sur le comportement politique concernant l'élection des femmes à des sièges réservés, marginalisant les femmes parlementaires. Initialement les quotas de genre au Bangladesh furent conçus comme des mesures temporaires à être mises en œuvre avec la nouvelle Constitution. L'idée était de dire que leur utilisation pendant 10 à 15 ans permettrait un vrai renforcement du pouvoir politique des femmes à tel point que des quotas ne seraient en fin de compte plus nécessaires. Cependant, la représentation féminine au Bangladesh n'a jamais atteint une minorité critique (voir tableau 6.1). Comme le montre le tableau, le nombre de femmes élues par voie ordinaire aux sièges parlementaires est resté minimal et chaque fois que les quotas arrivaient à leur terme, l'ensemble de la présence parlementaire des femmes déclinait aussi. Ce n'est que lors des élections de décembre 2008 qu'une réelle augmentation du nombre de femmes élues a pu être constatée – 19 femmes remportèrent des sièges, soit une hausse de plus de 50% par rapport aux élections précédentes. Les sièges réservés sont restés la voie principale pour l'entré des femmes au Parlement bangladais. De nombreux universitaires pensent que le faible pourcentage de femmes parlementaires illustre le un système de quota purement symbolique[59], et que les élites politiques bangladaises n'ont pas institutionnalisé de vraie réforme permettant de répondre à la sous-représentation des femmes

[59] Dans cette étude, le terme « symbolique » se réfère au nombre limité de sièges réservés aux femmes (n'excédant en général pas 10%) désignés par les élites politiques. Cela leur permet de s'assurer que les femmes occupant des fonctions politiques sont responsables devant les intérêts des élites dirigeantes plus que devant l'opinion publique.

(Chowdhury 2003; Panday 2008). Dans cette section, nous verrons les inconvénients majeurs du processus d'adoption des quotas au Bangladesh, à savoir le rôle des élites politiques et des mouvements des femmes bangladaises.

Tableau 6.1 Les femmes au sein du Parlement du Bangladesh

Parlement	Nb de femmes aux sièges traditionnels	Nb et % de femmes aux sièges réservés	Total de femmes
1er : 1973-1975	Aucune	15/315 (4.8%)	15 (4.8%)
2e : 1979-1982	2	30/330 (9.1%)	32 (9.7%)
3e : 1986-1987 *parlement dissous*	5	30/330 (9.1%)	35 (10.6%)
4e : 1988-1990	4	Aucune*	4 (1,3%)
5e : 1991-1995	4	30/330 (9.1%)	34 (10.3%)
6e : 1996-1996 *parlement dissous*	3	30/330 (9.1%)	33 (10%)
7e : 1996-2001	8	30/330 (9.1%)	38 (11.5%)
8e : 2001-2006 *un gvt intérimaire assura le pouvoir de 2006 à 2008*	7	Aucune entre 2001-2004 2004-2006 (45/345)**	52 (15.1%) *Après 2004*
9e : Déc. 2008- aujourd'hui	19	45/345 (13%)	64 (18.5%)

*En 1987, la réservation des sièges pour les femmes en vigueur depuis la fondation du Bangladesh expira ; il n'y eut pas de sièges réservés pour les élections de 1988.

**Il n'y eut pas de quotas de femmes pour les élections législatives d'octobre 2001 – la disposition sur les sièges réservés aux femmes avait expiré en avril 2001. Cependant, en 2004, le parlement entérina un projet de loi augmentant le nombre de sièges réservés aux femmes de 30 à 45 et créa un total de 345 sièges parlementaires. Cette mesure fut très controversée mais les sièges réservés étaient alloués dans les 45 jours après le passage du projet de loi, en proportion des sièges gagnés par chaque parti en octobre 2001 (OneWorld.net, "Bangladesh: Parliament Passes Controversial Bill For 45 Reserved Seats For Women," consulté le 29 juillet 2009. Disponible sur http://uk.oneworld.net/article/view/98756)

Sources : construit à partir de (Panday 2008).

UIP : Union Interparlementaire http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif300609.htm

Centre d'Information du Parlement Législatif du Bangladesh http://www.parliamentofbangladesh.org/general-2.html

Les sièges réservés au nom des femmes et au service des élites politiques : L'adoption de quotas de genre au Bangladesh commença par un effort du haut vers le bas accompli par les rédacteurs de la Constitution. Ces élites politiques masculines poursuivirent simplement la pratique du Pakistan en octroyant aux femmes quelques sièges parlementaires. Ils justifièrent cette décision en affirmant que les femmes étaient trop fragiles politiquement pour disputer des sièges parlementaires par voie ordinaire aux hommes candidats, sans exprimer d'engagement pour la justice hommes-femmes ou une démocratisation (Chowdhury 2003). La Constitution de 1972 établit un parlement composé de 300 sièges et de 15 sièges supplémentaires (4,8%) réservés aux femmes élues indirectement par les élites politiques quand les 300 autres sièges étaient pourvus à travers un suffrage direct dans les circonscriptions uninominales. Même si les femmes étaient légalement habilitées à concourir pour les sièges généraux, les partis dirigeants montrèrent peu de volonté de répondre à la sous-représentation des femmes[60], en ne nommant que rarement des candidates dans le système

[60] Comme expliqué plus bas, un des obstacles majeurs à l'augmentation du nombre de représentantes au Bangladesh est son système électoral majoritaire uninominal, les partis considérant les femmes comme des candidates à risque dans la compétition contre des hommes. Les élites politiques bangladaises ne firent pas beaucoup d'effort pour remédier à ce problème, qui a effectivement été pris à bras le corps par d'autres Etats

électoral majoritaire uninominal[61]. Ce manque de soutien a exclu les femmes de la compétition pour les sièges électoraux, traités comme des « sièges pour les hommes ». Les sièges réservés sont devenus une « banque de vote » supplémentaire pour les partis dominants, puisque le parti recevant la majorité des votes aux élections législatives avait ses propres membres féminins élues aux sièges réservés (Chowdhury 1994). Ainsi, l'ensemble des 15 sièges réservés revenait à un seul parti au lieu d'être divisé entre les partis en proportion des votes reçus par chacun, mais cela fut changé en 2004, comme nous allons le voir.

La proportion de sièges réservés pour les femmes a varié du fait d'amendements constitutionnels ou de dissolution du parlement lors de crises politiques. Par exemple, la proclamation présidentielle de 1978 accrut le nombre de sièges réservés de 15% à 30% (9,9% au total) mais cette disposition prit fin en 1987 avec la dissolution du parlement pour être finalement réintégrée en 1990 au moyen d'un amendement constitutionnel. La disposition expira de nouveau en 2001 et fut remise en place en 2004 par le quatorzième amendement constitutionnel qui augmenta le nombre de sièges réservés à 45 sur un total de 345 sièges (13%). Ces sièges réservés sont alloués aux partis en proportion des votes reçus par chacun. Ainsi, si un parti reçoit 30% des voix exprimées, ses leaders peuvent élire des femmes membres du parti à hauteur de 30% des sièges réservés dans les 90 jours suivant l'élection. Ce mécanisme a été une amélioration majeure par rapport au système antérieur. De multiples partis pouvaient désormais élire des femmes, alors qu'auparavant seul le parti au pouvoir le pouvait, ce qui encouragea les partis à désigner plus de candidates (Panday 2008). Les femmes élues aux sièges réservés ne représentent pas une circonscription électorale uninominale sur les 300 existantes, leurs collègues directement élus s'en chargeant. Au contraire, le pays entier est divisé en 45 sièges réservés de circonscriptions ; les femmes occupant les sièges réservés représentent donc les circonscriptions six fois plus grandes que celles des parlementaires directement élus. Des zones électorales d'une telle ampleur non seulement éloignent les occupants des sièges de leurs électeurs mais elles tendent aussi à les rendre plus redevables envers les dirigeants du parti qui les ont élues qu'envers leur électorat (Chowdhury 2003 ; Panday 2008).

Le système actuel de quota au Bangladesh est un système initié et maintenu par les élites politiques. Tandis que le gouvernement bangladais échouait à réellement renforcer l'accès des femmes à des postes politiques à travers des quotas de genre à l'échelle nationale, ceux-ci ont par contre été plus efficaces à l'échelle locale. L'adoption de la Loi du Second Amendement sur le Gouvernement Local de 1997 introduisit l'élection directe de quotas de femmes pour les sièges locaux (Panday 2008). Au niveau national, bien que deux femmes soient à la tête des partis dominants la scène politique au Bangladesh (et la plupart des partis politiques au Bangladesh ayant une branche liée au genre ou un comité de femmes), aucun des partis ne se sont engagés à réformer la proportion de sièges réservés aux femmes au parlement national ou le système d'allocation qui tend à élire uniquement des femmes « symboliques ». Les diverses réformes législatives touchant aux sièges réservés sont passées en dépit de l'immense opposition des organisations et des groupes de femmes, comme nous allons le voir ci-dessous.

Les mouvements de femmes : les mouvements de femmes sud-asiatiques jouèrent un petit rôle dans la discussion initiale sur les quotas qui se déroula en Inde Britannique puis plus tard au Pakistan et au Bangladesh. Les quotas ayant été mis en œuvre par le sommet de la pyramide, les véritables besoins et revendications des femmes furent rarement pris en considération. Toutefois, une fois le débat

ayant recours au système majoritaire uninominal, comme le Népal, qui s'y attaqua en exigeant au moins 33% de candidates pour le sièges pourvus par le système majoritaire uninominal (IDEA International et Université de Stockholm 2010).

[61] Les quatre principaux partis politiques du Bangladesh ont désigné peu de femmes à se présenter aux élections législatives par voir ordinaire. Ainsi, aux élections de 1986, les femmes n'ont représentées que 1,3% du total de candidats aux élections législatives et seulement 1,5% aux élections de 1991 (Basu 2009, p.101).

engagé, les mouvements de femmes ne restèrent pas silencieux. Au Bangladesh, lorsque les premiers quotas hommes-femmes furent adoptés par la Constitution de 1972, les organisations de femmes les plus importantes comme le Mahila Parishad (le Conseil des Femmes) fondé en 1970, défendirent dans ses grandes lignes l'idée de l'égalité des genres et la suppression de toutes formes de discrimination liée au genre. Cependant, les organisations féminines ne furent pas invitées à participer à la formulation de la disposition sur les sièges réservés aux femmes, qui fut finalement conçu et entériné par les élites masculines sans les contributions des femmes. Depuis les années 1970 et jusqu'au début des années 1990, les organisations de femmes bangladaises se concentrèrent essentiellement sur les thèmes liés au développement et à l'aide sociale. Comme précédemment mentionné, cela s'explique en partie par le fait que la gouvernance et les institutions politiques étaient extrêmement instables et fragiles et que par conséquent, ils ne constituaient pas de canaux viables pour aborder les problématiques liées aux femmes ou à la pauvreté touchant de nombreux segments de la population – et il est largement accepté que le poids de l'appauvrissement pesaient plus lourdement sur les femmes des groupes sociaux les plus désavantagés (Lord 1993 ; Nordquist 1987)[62]. L'ironie est que les constantes crises politiques et l'instabilité de l'Etat ont en fait stimulé un très puissant mouvement populaire de femmes avec un grand nombre d'organisations et d'ONG travaillant à répondre à des enjeux sociaux variés dont beaucoup de femmes appauvries issues du monde rural.

Plus récemment, un grand nombre d'organisations de femmes bangladaises ont, avec l'appui du mouvement féministe transnational – notamment les organisations de femmes travaillant dans des contextes musulmans – unifié leurs objectifs pour faire progresser le statut des femmes. Un des buts de ces réseaux d'activistes transnationaux est d'améliorer la participation politique des femmes. Cependant, la majeure partie de leur travail s'est concentrée jusqu'à présent sur des programmes de formation pour les candidates potentielles plus que sur une revendication en faveur de quotas de femmes (Panday 2008). La formation est en effet un élément crucial de la stratégie visant à accroître la représentation féminine, peu de bangladaises ayant une expérience politique professionnelle ; toutefois, plusieurs enquêtes montrent que pour les femmes élues, le niveau d'éducation et de connaissances de la structure politique est plus élevé chez les femmes parlementaires que chez leurs homologues masculins (Jahan 1987). Ces conclusions illustrent l'ampleur de la dominance masculine en politique – un manque de qualifications de la part des hommes politiques n'est pas nécessairement une entrave à leur accès à des fonctions politiques, ce qui n'est pas vrai pour les femmes. Même si les formations lancées par les organisations de femmes ont réussi à encourager les femmes à se présenter aux élections, elles n'ont pas permis de hausses significatives de la proportion de candidates. La raison essentielle en est que les femmes n'ont généralement pas accès à des financements et à des patronages qui sont cruciaux pour mener une campagne électorale victorieuse au Bangladesh où les ressources financières ou la parenté avec des élites politiques restent d'importants facteurs au succès politique.

Le mouvement des femmes au Bangladesh porta la problématique des quotas dans le discours public en même temps que l'échec pour augmenter le nombre de femmes parlementaires devenait visible. Elles critiquèrent le système de quotas mis en place et firent pression pour un système de quota qui modifierait fondamentalement la nature symbolique de la clause constitutionnelle. Suite à la dissolution du parlement en 1987, le mouvement des femmes au Bangladesh émis des objectifs clairs pour augmenter les sièges réservés au moins au nombre de 100 (soit 30% du total de sièges) et d'allouer ces sièges à travers des élections directes afin d'amener les femmes sur la scène politique officielle. Quelques organisations de femmes encouragèrent aussi les partis politiques à désigner un pourcentage de femmes pour concourir aux élections législatives par la voie ordinaire. Toutefois, les

[62] Sur la base d'entretiens réalisés avec Salma Sobhan, une féministe de premier plan, avocate des droits humains et écrivain à propos du statut politique des femmes au Bangladesh à Montréal en automne 2000 et Sultana Kamal à Londres en mars 2007. Voir aussi (Guhathakurta 2003).

élites dirigeantes ignorèrent ces demandes et en 1991, ils ré adoptèrent simplement l'ancienne clause sur les sièges réservés en y apportant des changements mineurs.

Après cette défaite, le mouvement des femmes œuvra pour rallier l'opinion publique à faire pression sur le gouvernement pour mettre en place un système de quota efficace. En 2001, une vingtaine de groupes de femmes et d'ONG furent mobilisées par le Mahila Parishad (le Conseil des Femmes) pour faire pression sur le gouvernement, les partis politiques et les parlementaires à travers des manifestations de masse et des campagnes de sensibilisation, en appelant le mouvement transnational de femmes à les soutenir[63]. Ce soutien transnational allait des rassemblements et des conférences sponsorisés par les Nations Unies à propos de l'amélioration des droits politiques des femmes tout au long des années 1990, à des influences régionales des mouvements de femmes dans le Pakistan et l'Inde voisins ainsi que la puissante interconnexion existant entre de nombreux groupes féministes d'Asie du Sud (Basu 2009, p.17-18). Leur espoir que la Ligue Awami au pouvoir tiendrait sa promesse de satisfaire aux demandes de réforme réelle de la disposition sur les sièges réservés se vit déçu en 2004 lorsqu'une disposition symbolique similaire aux précédentes fut entérinée. L'amendement constitutionnel augmentait seulement le nombre de sièges réservés de 30 à 45, sur un total de 354 sièges parlementaires (soit 13%). L'amendement fut fortement condamné par les activistes des droits des femmes qui déclarèrent qu'il « portait atteinte au rôle politique des femmes » et était « injurieux » (Shehabuddin 2008, p. 162).

Le mouvement des femmes poursuivit la pression exercée sur le gouvernement pour des réformes significatives à la disposition sur les sièges réservés. En mars 2009, le Premier Ministre Sheikh Hasina de la Ligue Awami annonça qu'elle allait accroître le nombre de sièges réservés aux femmes à 100, une mesure politique adoptée par son parti en 2008 dans sa Politique de Développement National des Femmes[64], pour se conformer aux Objectifs du Millénaire des Nations Unies envers la promotion des femmes (et donc être éligible à d'importants financements de développement). Parmi les caractéristiques progressives de cette politique est la réservation d'un tiers de sièges parlementaires pour les femmes, alloués au travers d'élections directes. Toutefois, cette politique s'est confrontée à une vigoureuse opposition de la part des groupes islamistes, à l'instar du partis politique fondamentaliste Jama'at Islami qui la déclare « contraire à la loi d'Allah » et continue de demander son retrait immédiat. Selon la conseillère des Affaires des Femmes et des Enfants Rasheda Choudhury, nombre de ces dispositions politiques ont été délibérément mal interprétées par les islamistes[65].

Somme toute, les quotas de genre au Bangladesh ont été initiés par les élites politiques avec peu d'estime à l'égard des véritables intérêts des femmes. Malgré tout, le mouvement des femmes bangladaises a récemment pris un rôle beaucoup plus actif au sujet des politiques et des enjeux liés quotas de femmes. Elles ont également enregistré le soutien du mouvement transnational de femmes et d'organisations internationales. Le mouvement transnational des femmes a joué un rôle clé en faisant pression sur les organisations humanitaires pour qu'elles soutiennent des mesures permettant d'accroître la représentation politique des femmes en en faisant une condition de

[63] Ce soutien se faisant surtout à travers un partage d'expériences, observant les stratégies efficaces et se tenant informées sur les arguments en faveur des quotas pour contrer de manière efficace les adversaires aux quotas. De plus, ils permirent de développer des stratégies pour mobiliser et faire du lobby auprès d'agences de donation influentes bilatérales et internationales telles la Banque Mondiale et les agences d'aide américaines pour donner plus de poids à la représentation politique des femmes.

[64] Thaindian News, "Bangladesh Parliament to Double Reservation for Women," 2009, disponible sur http://www.thaindian.com/newsportal/politics/bangladesh-parliament-to-double-reservation-forwomen-lead_100164454.html.

[65] The Daily Star, "Don't Criticize Women Policy without Reading: Adviser Rasheda asks People," 2008, disponible sur http://www.thedailystar.net/pf_story.php?nid=27511

l'obtention de l'aide au développement[66]. Certains ont cependant affirmé que de telles pressions sans mécanismes propres à garantir l'engagement des mouvements populaires de femmes dans la conception du système de quotas, peut souvent conduire à l'adoption de quotas de genre comme faisant partie d'une tentative pour apparaître progressif et « moderne » et pour gagner le soutien de l'Occident et pour accéder plus largement aux marchés pro-occidentaux sans altérer drastiquement la structure politique (Abou-Zeid p.172). A titre d'illustration, un Programme de Développement des Nations Unies en 2000 a fourni au Bangladesh 4$ millions de dollars pour un programme de gouvernance visant à étendre son quota législatif défaillant pour permettre d'augmenter le pourcentage de femmes au parlement (Paxton 2007, p.184). En 2004, le Bangladesh formula et adopta l'amendement constitutionnel sans une contribution du mouvement des femmes et d'autres organisations de la société civile, en rehaussant le nombre de sièges réservés à 45. Les groupes féminins s'opposèrent à l'amendement à cause de ses faibles dispositions ne renforçant pas leurs capacités.

Mise en œuvre des quotas au Bangladesh : de nombreux défauts, peu de réussite

D'après Najma Chowdhury (2003) et Pranab Kumar Panday (2008), les quotas au Bangladesh ont plus servi de « plafond de verre » (niveau professionnel que la discrimination empêche certains groupes sociaux de dépasser) pour les femmes que d'un tremplin pour leur présence au parlement. Cela est dû en grande partie à l'association des sièges réservés à des « sièges de femmes » et des sièges généraux à des « sièges d'hommes ». Cela est illustré par le fait que le nombre de femmes élues a rarement dépassé le nombre de sièges réservés (voir Tableau 6.1). Les quotas n'ont au final pas soutenu l'autonomisation politique des femmes de façon significative comme voulu. Les principaux critères sur lesquels nous revenons sont : les détails de la politique de quota, son adéquation avec la structure institutionnelle et l'ampleur du soutien de la part des acteurs et des élites politiques. Nous allons les analyser pour essayer de comprendre les défauts du quota de femmes du Bangladesh.

La constitution nationale du Bangladesh expose clairement en détail les sièges réservés aux femmes dans sa formulation d'origine. L'article 65 (3) de la Constitution détermine le nombre de sièges réservés aux femmes et les délais prévus pour son application. L'article a été sujet à de nombreux amendements constitutionnels, tous ayant simplement modifié le nombre de sièges et la date de fin du quota avec très peu de changements sur la manière dont les sièges allaient être pourvus. L'article a toujours été formulé avec précision et appliqué, excepté quand les luttes internes de parti ont conduit à des crises politiques et à des dissolutions parlementaires.

En dépit de la disposition législative clairement énoncée, le système de sièges réservés ne concordait pas avec le système électoral de l'Etat dans le but d'accroître la représentation féminine. Le système électoral bangladais majoritaire uninominal exige que les électeurs choisissent un candidat pour représenter une circonscription uninominale. Les sièges réservés ont été séparés des autres sièges parlementaires élus et des circonscriptions supplémentaires ont été développées pour que les femmes les représentent, élues par des élites politiques plutôt que par des électeurs. Etant donné la société patriarcale qu'est le Bangladesh et les circonscriptions électorales uninominales, le système majoritaire uninominal découragea les partis à désigner des femmes pour les sièges généraux, les voyant comme des candidates à risque à même de perdre face à un adversaire masculin. Des réformes potentiellement plus efficaces seraient de transformer le système électoral en un système

[66] Actuellement, en réponse aux mouvements transnationaux de femmes, les organisations internationales de développement comme la Banque Mondiale insistent sur l'égalité des genres et fixent à leurs financements des conditions qui y sont liées. Le Bangladesh, comme d'autres nations en développement, reçoit 80% à 100% de son budget national de développement à travers des fonds externes, avec donc de telles conditions de financement, accompagné de la présence d'un actif mouvement féminin, peuvent avoir un fort impact sur la politique et les programmes sociaux et politiques nationaux.

de représentation proportionnelle ou mixte (comme cela a été fait au Népal) pour servir des circonscriptions plurinominales, ou instaurer des circonscriptions exclusivement féminines et des listes électorales dans lesquelles seules des candidates seraient autorisées à se présenter aux élections dans certaines circonscriptions, ou simplement permettre des élections directes pour les sièges réservés comme le réclament les mouvements féminins.

En plus des nombreuses possibilités considérées pour une réforme significative, le changement dépend aussi du soutien et de l'engagement des élites politiques. La pression mise sur les élites provient communément des organisations de femmes, de préférence d'une coalition de groupes de femmes, les détenteurs du pouvoir ayant autrement peu d'intérêts à changer le statut quo. Au Bangladesh, les élites n'ont pas eu assez de pression agir de façon pertinente et répondre à la sous-représentation parlementaire des femmes. De fait, selon certains universitaires, le quota sous forme de sièges réservés est mis en œuvre de façon à bénéficier aux élites au pouvoir plus qu'à renforcer celui des femmes. Chowdhury (2003) affirme que non seulement les femmes sont rarement désignées par les partis, mais que celles qui le sont, tendent à être des parents soit d'hommes politiques soit d'importants supporters du parti, laissant la vaste majorité des femmes du Bangladesh sans accès au pouvoir politique. Les quotas infructueux au Bangladesh sont le résultat du manque de volonté du mouvement des femmes de formuler une nouvelle législation de sièges réservés, à cause notamment d'un manque de mécanismes permettant d'évaluer leur impact sur les représentations féminines.

Tout ce que nous avons décrit ci-dessus a contribué à l'échec du système de sièges réservés au Bangladesh pour réussir à accroître de manière significative la représentation politique féminine. A tous égards, il y a eu peu de réussite dans le contexte de l'adoption de quota au Bangladesh. La plus importante d'entre elles est le renforcement de la pression populaire sur le gouvernement pour réformer la disposition sur les quotas. Plus récemment, le mouvement des femmes s'est uni sous l'égide de l'organisation Mahila Parishad pour s'opposer unanimement à l'approche symbolique du gouvernement concernant la représentation féminine et pour exiger un changement fondamental. Une autre réussite importante a été la hausse de candidates de sexe féminin, la plupart désignées par la Ligue Awami aux élections de décembre 2008. Sur les 55 femmes s'étant présentées, 19 remportèrent un siège. Cette hausse est relativement grande par rapport aux 7 représentantes élues en 2001 (voir Tableau 6.1). Toutefois, l'histoire électorale du Bangladesh montre que le pays a besoin d'un système de quotas de femmes complet et détaillé en adéquation avec le système électoral de l'Etat et encourage les partis à faire des efforts proactifs pour améliorer le statut des femmes.

Le Rwanda

Les sièges réservés rwandais et ses aspects innovants

En octobre 2003, le Rwanda entra dans l'histoire durant ses premières élections législatives démocratiques tenues depuis le génocide de 1994 par la réussite de la parité entre les sexes dans sa législature (48,8% de représentantes), dépassant les performances des pays scandinaves qui jusqu'alors avaient le plus fort taux de représentation féminine. En septembre 2008, le Rwanda étonna une nouvelle fois le monde en élisant une majorité de 56,3% de députées (Zirimwabagabo 2008), dépassant très largement la moyenne mondiale se situant aux environs de 19% (Union Interparlementaire 2009). L'exceptionnelle performance du Rwanda n'aurait pas été possible sans l'adoption et la mise en œuvre de sièges législatifs réservés aux femmes. Aujourd'hui, le Rwanda fait partie d'une tendance à l'adoption de quotas, laquelle est apparue dans les pays en voie de développement surtout dans les 15 dernières années (Dahlerup 2006b). Ce qui suit aborde brièvement le contexte historique encadrant le contexte dans lequel le processus de quota émergea

au Rwanda, son adoption et son application et quelques-unes des problématiques auxquelles cette adoption a dû faire face au long des années.

Contexte historique

En 1961, - une année avant que le Rwanda ne gagne son indépendance de la Belgique- les rwandaises reçurent le droit de vote et le droit de se porter candidates aux élections. Alors que les premières femmes parlementaires commençaient leur mandat en 1965, la présence parlementaire des femmes n'excéda jamais 18% avant les années 1990 de la guerre civile, après quoi un gouvernement de transition arriva au pouvoir pour une décennie en même temps que le Rwanda se reconstruisait progressivement suite à son atroce crise du génocide de 1994 (Mamdani 2001). Le mouvement des femmes rwandaises, existant avant le génocide, ainsi que des organisations féminines créées après celui-ci, jouèrent un rôle clé dans la reconstruction d'une nation ayant été déchirée par la guerre. Afin de mieux comprendre la nature de l'organisation des femmes rwandaises, leur mobilisation et leur résistance, il est nécessaire de contextualiser leur rôle dans la société et l'impact que le génocide a eu sur les femmes.

Les femmes rwandaises, comme nombre de leurs sœurs africaines, ont été très actives dans l'économie informelle et dans les sphères publiques, travaillant principalement en tant que petites marchandes et agricultrices. Les activités économiques des femmes du Rwanda postcolonial entraînèrent leur mobilisation collective et la création d'organisations de femmes informelles. Depuis l'indépendance, les voix collectives des femmes ont sans discontinuer promu les intérêts des femmes et notamment leur présence parlementaire. Seulement quatre ans après l'octroi du suffrage féminin, les femmes rwandaises élurent leurs premières représentantes en 1965, atteignant 18% de représentation parlementaire féminine cette année-là (plus que dans bien des pays occidentaux), sans l'aide de quotas.

Les activités sociales et politiques des rwandaises augmentèrent fortement à la suite du génocide de 1994 dans la sphère publique et dans les efforts de reconstruction. Constituant la majorité de la population, les rwandaises prirent la responsabilité de reconstruire leur nation. La nature sexuée du génocide et la violence associée fut perpétrée particulièrement envers les femmes qui furent violées et sexuellement torturées à des fins ouvertement politiques et ethniques (Powley 2004). La division entre groupes ethniques engendra le viol de femmes Tutsi par des hommes Hutus qui tentèrent d'anéantir les Tutsis en fécondant leurs victimes de sexe féminin. Le viol de masse et les meurtres dévastèrent à la fois les femmes Tutsis et Hutus et donc la structure sociale rwandaise – pendant que les femmes Tutsis étaient violées et tuées, les maris et les frères des femmes Hutus se transformèrent en violeurs et en tueurs.

La reconstruction qui suivit le génocide fut donc également sexuée – construite sur la perception que les femmes pardonnent et sont pacifiques, plus morales et moins violentes que les hommes. Les rwandaises représentaient la paix et un changement après les atroces évènements largement commis par les hommes. La longue histoire de la présence féminine rwandaise dans la sphère économique, leur expérience particulière d'un génocide marqué par le genre, et leur large mobilisation démographique et de masse après le génocide contribuèrent à la levée de leur voix et légitimèrent leur revendication pour plus d'autorité. Les capacités des femmes étaient également soutenues par la communauté internationale et les élites politiques rwandaises qui voyaient la présence des femmes dans les structures politiques et sociales comme un élément crucial de la reconstruction du Rwanda. Cette situation participa à ce que le parlement du gouvernement de transition (1994 à 2003) soit composé de 25,7% de femmes et adopte finalement une nouvelle constitution sensible aux enjeux de genre et garantissant la présence politique des femmes. Ces facteurs permirent d'obtenir un peu moins de 50% de représentation féminine aux premières élections post-génocide de 2003 (Powley 2005), faisant du Rwanda le pays le mieux classé au monde

en termes de pourcentage de femmes parlementaires. Comme nous l'avons brièvement décrit, un nombre de facteurs interconnectés participèrent à cette réussite – une horrible crise nationale, un mouvement actif de femmes, l'adoption de quotas de genre constitutionnels et des structures électorales innovantes (Tripp, Konate, et Lowe-Morna 2006; Jabre 2004).

L'activisme féminin et l'Etat d'après la crise : l'adoption de sièges réservés constitutionnels

En juillet 1994 au moment où le génocide rwandais – qui se traduisit en la mort d'environ 800 000 Tutsis et de Hutus modérés en 100 jours – touchait à sa fin, les femmes du Rwanda, qui représentaient alors à peu près 70% de la population (Burnet 2008) intervinrent pour reconstruire leur pays dévasté et fournir des services à la population traumatisée. Le mouvement des femmes, organisé sous l'égide de l'organisation Pro-Femmes, demanda que la nouvelle constitution soit élaborée dans le respect des intérêts des femmes et qu'elle adopte des dispositions sensibles à la dimension de genre, autrement dit un système de quota assurant la représentation des femmes dans le gouvernement (Powley 2005). Les demandes eurent pour résultat l'intégration, dans le projet de la nouvelle constitution, d'un quota minimum de 30% de femmes aux postes décisionnels correspondant à 24 sièges réservés aux femmes dans l'assemblée nationale sur un total de 80 sièges (Schwartz 2005). Ces dispositions légales engendrèrent presque la parité au sein du parlement (48,8%) en 2003lors des premières élections législatives suivant le génocide, parvenant à la majorité de femmes parlementaires (56,3%) en 2008, alors que les femmes constituaient 54% de la population rwandaise (Zirimwabagabo 2008). Cette section examine plus en détail les principales forces ayant mené à l'adoption d'un quota au Rwanda, dont notamment le rôle de la crise génocidaire dans l'ouverture d'opportunités pour la représentation politique des femmes.

Nous avons décrit une combinaison de facteurs aboutissant à l'adoption d'un quota au Rwanda. Parmi les plus notables, on trouve la présence d'un mouvement féminin actif s'étant fortement mobilisé pour faire pression en faveur des quotas. De même, la grave crise politique et sociale auquel le pays s'est confronté engendra un fort désir de l'élite politique de prendre fait et cause pour l'égalité des genres et ainsi assurer le soutien des femmes qui composaient plus de la moitié de l'électorat. Les organisations internationales et transnationales jouèrent aussi un rôle avec une forte présence dans le Rwanda de l'après génocide et grâce à leur insistance sur une justice respectueuse de l'égalité des sexes en tant que mécanisme pour accroître la démocratie et le développement (Powley 2005). Il est également important de noter qu'à cette époque, les normes naissantes vis-à-vis de la représentation féminine, telles que mandaté internationalement par les Nations Unies et régionalement par les organisations comme l'Union Africaine (UA) et la Communauté de Développement d'Afrique Australe (SADC), jouèrent un rôle clé dans les discours politiques et ceux liés au genre de l'Etat et de la société civile dans de nombreuses régions d'Afrique (Tripp 2004). Les débats répandus sur les quotas hommes-femmes culminèrent en 2002 lors de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine prévoyant un quota fixé à 50% de femmes dans toutes ses structures[67]. La Déclaration de la SADC sur le Genre et le Développement instaura un objectif de 30% de femmes aux postes de direction à tous les niveaux et dans toutes les structures d'ici à 2005. Ces développements servirent d'outil de pression et de mobilisation pour les partisans de l'adoption des quotas au sein des structures politiques nationales et municipales (Kethusegile-Juru 2004)[68].

[67] Lors de son second sommet en 2003, l'Union Africaine (UA) approuva et adopta le Protocole relatif aux Droits des Femmes en Afrique fondé sur la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui appelait à la représentation de l'égalité des genres (Xingwana 2004). Ce Protocole est entré en vigueur en novembre 2005 (Egalité Maintenant).

[68] Bien que le Rwanda ne soit pas un Etat membre de la SADC, la rhétorique sur les quotas hommes-femmes a été néanmoins apparente dans les discours de développement et politiques sur tout le continent, ce qui a influencé positivement le travail spécifique de ses partisans.

Chose intéressante, les sociétés des pays en développement ayant connu des conflits ont tendance à montrer plus de soutien vis-à-vis des quotas pour les femmes au parlement et à l'intégration des femmes dans les structures politiques. Par exemple, « sur les 12 pays africains ayant les taux le plus élevés de représentation féminine au parlement, 8 (l'Angola, le Mozambique, l'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Rwanda, l'Erythrée, le Burundi et la Namibie) ont enduré des guerres de libération ou des conflits civils ces dernières années » (Tripp, Konate, et Lowe-Morna 2006, p. 119). Tous ces Etats ont adopté une forme de quota hommes-femmes même si tous n'ont pas atteint une minorité critique. L'explication principale est que les pays, à la suite de bouleversements, travaillent en général à la consolidation d'un nouveau régime, dans lequel les constitutions et les parlements sont reconstruits à partir de zéro, rendant plus facile l'intégration des femmes dans leur conception, tout particulièrement quand un conflit violent impliquant fréquemment les hommes, en laissent moins à même de prétendre à des postes de décision » (Tripp, Konate, et Lowe-Morna 2006). Ainsi, de graves crises internes sont un moment décisif et un catalyseur de changement, où de nouvelles opportunités émergent pour les femmes (et d'autres groupes sociaux marginalisés) pour acquérir une représentation politique, surtout là où existent des mouvements de femmes organisés et informés (Paxton 2007).

A la suite du génocide rwandais, « les femmes assumèrent immédiatement de multiples rôles en tant que chef de famille, leaders de communautés, subvenant aux besoins et allant au-devant des besoins des familles et des communautés dévastées (Powley 2004, p.5). Leaders de la reconstruction, les rwandaises devinrent également puissantes en unissant leurs forces entre les deux groupes ethniques Tusti et Hutu. Le victorieux Front Patriotique Rwandais (FPR) – parti politique à prédominance Tutsi – qui s'était engagé en faveur d'une plateforme de réconciliation et d'unité, décida que les femmes devaient être centrales dans le processus de gouvernance, de réconciliation et de reconstruction du pays ; c'est pourquoi il plaça les femmes à des fonctions politiques stratégiques et décisives (Powley 2004). Cette décision fut aussi appuyée par le fait que peu de femmes avaient participé au génocide et avaient donc plus de crédibilité politique dans la reconstruction de l'estime de la nation. La guerre civile avait réduit drastiquement la réserve de candidats masculins ; ils étaient soit morts, soit exilés ou moralement compromis et cela bouleversa les modèles de l'exercice de la charge politique, amenant à la demande d'avoir des femmes aux positions de décision. Les femmes rwandaises intervinrent, soutenues par les communautés internationale et transnationale mandatées pour appuyer l'intégration de groupes marginalisés, dont les femmes, dans la représentation politique.

Les réponses aux crises données par les femmes eurent des conséquences directes sur les idées traditionnelles au sujet des rôles dédiés aux femmes. Les guerres et les révolutions créent des moments significatifs pour remodeler les croyances et les idées, notamment la possibilité pour que les femmes apparaissent dans les sphères politiques traditionnellement monopolisées par les hommes, bien que cela ne soit pas un cadeau[69]. Dans leur combat pour l'indépendance ou la reconstruction suite aux bouleversements internes et à la guerre, les groupes électoraux précédemment marginalisés émirent souvent des visions alternatives pour la société incluant l'expansion des droits des femmes. Initialement, ces efforts se matérialisent dans les nouvelles constitutions de l'Etat émergent. Dans le cas du Rwanda, le gouvernement transitionnel d'après le génocide désigna 12 membres à la Commission Constitutionnelle pour rédiger une nouvelle

[69] L'entrée des femmes en politique suite à une crise intérieure n'est pas un cadeau même si elles se sont prouvées qu'elles étaient des actrices dignes dans la poursuite de la paix, de l'unité et de la reconstruction. Les féministes ont documenté de nombreux cas, notamment le mouvement d'indépendance en Algérie, la révolution iranienne, la révolution françaises et bien d'autres encore, où les militantes, les lutteurs et les révolutionnaires furent ensuite exclues de la vie publique et renvoyées à la sphère « privée » et « domestique » pendant que les hommes essayaient de rétablir leur domination dans la vie politique une fois l'objectif de la révolution/mouvement achevé (Paxton 2007).

constitution, parmi lesquelles trois femmes, dont Judith Kanakuze[70], une représentante du mouvement des femmes rwandaises et une spécialiste de l'égalité des genres. La coalition des mouvements de femmes, Pro-Femmes, se mobilisa à l'échelle nationale, régionale et internationale pour s'assurer que l'égalité des genres devienne une pierre angulaire de la nouvelle constitution et « un quota fixé à 30% pour les postes dans les organes de décision » fut mis en place en parallèle d'autres engagements pour l'égalité des genres, surtout à divers niveaux des institutions nationales de planification et de développement (Powley 2005).

Le nouveau système électoral du Rwanda garantit donc l'élection des femmes à tous les échelons administratifs, en partant de la circonscription jusqu'aux échelons provinciaux et nationaux, et s'étendant directement ou indirectement à toutes les fonctions électives dont les instances dans lesquelles les membres sont nommés comme le Sénat. Les dispositions constitutionnelles sont renforcées par un système parallèle de conseils de femmes et d'élections exclusivement féminines, comme détaillé plus loin. Au niveau national, la Constitution (articles 76 et 82) réserve 30% des sièges aux femmes à la Chambre des Députés (la Chambre basse) et au Sénat (la Chambre haute) (voir Annexe B). A l'égard de la politique municipale, la loi précise aussi que 30% des membres des conseils tous indirectement élus[71] au niveau de la circonscription et de la ville de Kigali, doivent être des femmes (Powley 2004). Ce centrage sur l'échelon local conduisit à une croyance populaire que la participation des femmes au niveau de la communauté était fondamentale pour une politique publique dite inclusive et le développement sociétal ; de plus, l'expérience locale fournit aux femmes le bagage nécessaire pour évoluer vers des positions décisionnelles plus haut placées. Ce fut aussi l'hypothèse soulignée dans l'introduction de quotas à l'échelon local pour les femmes en Inde et d'autres pays d'Asie du Sud. Toutes ces dispositions sont à un degré global le résultat des efforts et de l'implication du mouvement des femmes rwandaises dans la formulation de la constitution qui assura également que les conseils locaux de femmes soient établis spécifiquement pour former les femmes politiques[72].

Qu'est-ce qui distinguent les quotas rwandais des autres quotas existants ?

Influencé par le projet de quotas hommes-femmes ougandais[73], le Front Patriotique Rwandais au pouvoir adopta des quotas sous une forme constitutionnelle de sièges réservés aux femmes au parlement national et à des groupes marginalisés spécifiques (parmi lesquels la jeunesse et les personnes en situation de handicap) ; la législation détaillait aussi les mécanismes d'application de

[70] Judith Kanakuze représenta le mouvement des femmes rwandaises à la Commission Constitutionnelle grâce à son passé de consultante pour le Réseau National des Femmes. Elle fit pression pour que la nouvelle constitution exige au moins 30% de représentation féminine au parlement et dans les cabinets. De descendance Tutsi et membre du parti du Front Patriotique Rwandais, Melle Kanakuze devint membre du nouveau parlement ainsi que la présidente du Forum des Femmes Parlementaires Rwandaises, un groupe parlementaire multipartite représentant les intérêts des femmes. Au sein du parlement, elle fut membre des Comités sur le Genre et la Promotion de la Famille et sur le Budget et la Propriété d'Etat. Elle fut réélue au parlement en 2008 et servit jusqu'à sa mort prématurée causée par la maladie en février 2010 (New Times, "MP Kanakuze is dead," le 8 février 2010, disponible sur http://www.newtimes.co.rw/print.php?issue=14166&print&article=25642).

[71] Au Rwanda, les sièges élus indirectement se réfèrent généralement aux sièges dont les occupants sont élus par un groupe d'intérêt plus que par la population comme dans les élections directes. Les sièges réservés aux femmes sont pour la plupart alloués par les conseils de femmes, qui constituent un groupe d'intérêt du mouvement des femmes, comme nous le verrons plus en détail.

[72] Ce chapitre s'intéresse surtout aux sièges réservés aux femmes au parlement national rwandais. Pour une analyse plus profonde de la participation politique des femmes à l'échelon local, voir (Powley 2008).

[73] L'Ouganda fait partie des premiers Etats africains à avoir introduit des quotas hommes-femmes, dès 1989 (Tripp 2004). Pour son parlement, l'Ouganda réserve un siège pour chacune de ses 39 circonscriptions aux femmes. Les réfugiés rwandais en Ouganda qui formèrent plus tard le Front Patriotique Rwandais devinrent familiers de ce système et virent les quotas comme une nécessité pour le nouveau gouvernement (Powley 2004).

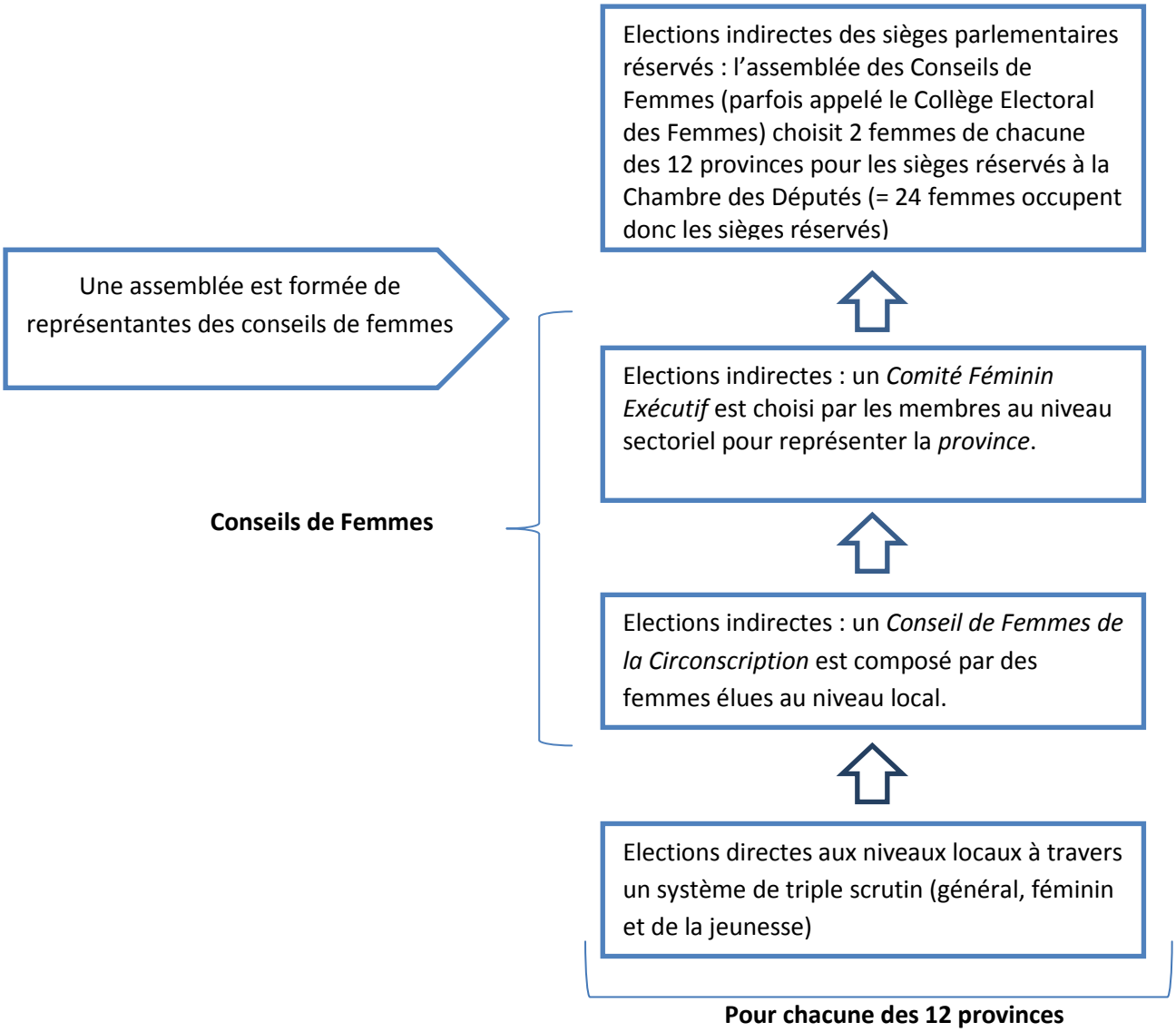
ces quotas. La nouvelle constitution rwandaise, formulée avec les contributions de la spécialiste des questions de genre Judith Kanakuze, permit, à travers des stratégies innovantes, d'assurer la représentation des femmes dans toutes les structures et à tous les niveaux de gouvernement (Powley 2005). Ce qui suit décrit succinctement les mesures innovantes prises au Rwanda pour garantir la représentation féminine à l'échelon local, suivi d'une analyse plus détaillée des quotas à l'échelon national.

La représentation politique des femmes à l'échelon local était considéré comme cruciale aux efforts de reconstruction, et un triple mode de scrutin innovant fut mis en place à ce niveau. Le système prévoit trois tours de scrutin aux urnes : un tour pour les candidats ordinaires ; un autre pour les femmes et enfin un dernier pour la jeunesse, les électeurs choisissant un candidat pour chacun des trois scrutins. Ce système offre un espace pour les candidates même dans des contextes dits « traditionnels » où les coutumes peuvent empêcher les femmes de rivaliser avec les hommes (qui sont couramment des leaders communautaires). Les hommes comme les femmes peuvent concourir à l'élection générale, et ce sont souvent les femmes plus expérimentées politiquement qui choisissent de se présenter au scrutin général (Powley 2004 ; IDEA International et Université de Stockholm 2009). Les femmes qui remportent des sièges aux élections législatives s'organisent dans des **conseils de femmes** à différents niveaux administratifs municipaux[74]. Les conseils, créés l'origine après le génocide pour prendre part aux efforts de reconstruction et aux soutiens locaux, ont une légitimité considérable et jouent un rôle clé dans la phase transitoire du pouvoir aux instances locales élues appelées cellules, unité locale de base administrative. Ces cellules élisent ensuite des femmes parmi leurs membres pour des positions administratives des niveaux sectoriel, de la circonscription et provincial. Ce système participe à la garantie que les représentantes, élues par des femmes, soient responsables devant leurs électrices. Souvent, des activistes des droits des femmes ou des organisatrices communautaires ont été proactives pour résoudre les problèmes des femmes au sein de leurs communautés (Powley 2008).

Les conseils de femmes fonctionnent à chaque niveau en parallèle des conseils généraux locaux et représentent les préoccupations des femmes. La présidente du conseil des femmes occupe un siège réservé au conseil général local pour permettre de créer un lien entre les deux instances. Chaque ville assure la présence d'au moins une représentante élue aux réunions et aux programmes généraux. Ce système a donc été bien pensé pour garantir que les conseils de femmes ne soient pas séparés des prises de décision générales, même à des échelons locaux. Le rôle principal des conseils des femmes est de sensibiliser et de vulgariser les préoccupations féminines au niveau local et de former et d'instruire de potentielles candidates (Powley 2005).

[74] Le Rwanda divise ses niveaux administratifs locaux en cellules, secteurs, circonscriptions et provinces.

Graphique 6.1 Lien entre les élections locales et nationales et façon dont les sièges parlementaires réservés sont pourvus au Rwanda



A part l'octroi d'une voix aux femmes à l'échelon local, les conseils de femmes jouèrent aussi un rôle dans le maintien de la représentation féminine à l'échelon national. Une mesure innovante de la constitution de 2003 fut d'accorder à ces conseils de femmes la responsabilité d'élire également des femmes parlementaire aux sièges réservés à l'échelon national. Depuis lors, une assemblée commune de membres du conseil de femmes de chaque cellule locale élit les femmes parlementaires pour 24 sièges réservés. Toutefois, les membres du conseil ne sont pas payés et Powley (2005) affirme que la répartition de leur temps entre les occupations rémunérées, les responsabilités familiales et les obligations du conseil leur laissent un temps limité pour leurs efforts bénévoles, ce qui peut rendre les conseils moins efficaces.

Le système d'élections au Rwanda a recours à des moyens innovants pour s'assurer que les femmes (ainsi que d'autres groupes politiquement marginaux) soient représentées. Les sièges parlementaires réservés aux femmes sont exclusivement élus par les membres des conseils de femmes – ainsi, seules

des femmes élisent des femmes. Le graphique ci-dessus illustre le système électoral et la façon dont les quotas de femmes sont remplis.

En plus de ces stratégies innovantes, le système électoral favorable aux femmes (liste RP) permet l'élection de femmes parlementaires supplémentaires, en plus du minimum de 24 sièges réservés. De cette manière, en 2003, 15 femmes supplémentaires ont été élues en dehors des sièges réservés (faisant un total de 39 députées) ; en 2008, 21 femmes ont gagné des sièges en plus des 24 sièges réservés (faisant un total de 45 femmes députées) (Tripp, Konate, et Lowe-Morna 2006). Depuis que le Front Patriotique Rwandais a remporté les deux élections à une écrasante victoire, le nombre additionnel femmes parlementaires sont en majorité des membres de ce parti.

La mise en œuvre des sièges réservés : les facteurs clés caractérisant le succès rwandais

Le processus d'application du quota sous forme de sièges réservés rwandais a été une réussite incroyable, surtout depuis sa première application en 2003 où les femmes ont été capables d'atteindre presque l'équilibre des genres au parlement. Le facteur le plus important de ce succès global sans précédent est la formulation détaillée de l'article 76 de la constitution rwandaise de 2003 (voir Annexe B) et l'exigence législative sans équivoque de 30% de représentation féminine à tous les niveaux, incluant les éléments précis de la méthode d'élection (IDEA International et Université de Stockholm 2010). De telles directives légales spécifiques ont conduit à l'application sans heurts des quotas conformément à la loi. Le Bureau sur le Suivi de l'Egalité entre les Sexes, établi par l'article 185 de la nouvelle constitution supervise et assure que la mise en œuvre de la loi est respectée à tous les niveaux (Kanakuze 2004). La loi rwandaise sur les quotas est également en parfaite adéquation avec les circonscriptions plurinominales qui sont représentées à travers le système électoral de représentation proportionnelle. Bien que ce système soutienne en général la sélection de femmes députées par leurs partis sur la base de la proportionnalité du total de votes reçus par parti (méthode la plus commune), les partisans du quota rwandais ont, eux, choisi de créer une assemblée commune de conseils de femmes (parfois appelé le collège électoral des femmes) à différents niveaux de conseils locaux, pour élire des députées[75]. Comme remarqué dans le paragraphe précédent, les membres de cette assemblée étant choisies par des représentantes au niveau populaire, les femmes membres sont responsables de leurs actes devant l'électorat féminin plus qu'envers leurs partis politiques.

Le succès du système de quotas rwandais est aussi attribué aux rôles essentiels joués par certains acteurs, à savoir le mouvement dynamique de femmes, les responsables du Front Patriotique Rwandais supporters de l'égalité des genres grâce au lobbying fait par les femmes, les débats internationaux et régionaux organisés par des organisations influentes sur la représentation politique des femmes et la solidarité et le soutien du mouvement transnational de femmes. Les implications de tous ces acteurs traduisirent l'idéal d'une représentation politique égalitaire entre les sexes en un processus significatif donnant une voix politique à l'électorat féminin et conduisant à la mise en œuvre complète de la loi sur les quotas et la possibilité que d'autres femmes, en plus du quota, soient élues.

Outre les efforts du Front Patriotique Rwandais et d'autres activistes, la création d'un Ministère de la Promotion du Genre, l'organisation de conseils de femmes à l'échelle de la cellule (la plus petite unité locale), du secteur, de la circonscription et de la province, et la législation d'un système

[75] Bien que l'assemblée élisant les femmes aux sièges réservés du parlement national rwandais soit parfois appelé un collège électoral, cette instance est très différente du Collège Electoral Américain, qui est fondé sur un système plus ambigu où il n'est pas clairement défini qui peut devenir membre du collège électoral et la procédure à suivre. Contrairement au Collège Electoral Américain, l'instance au Rwanda est élue par des représentantes et non par des élites ou des leaders de parti politique.

électoral légalement contraignante pour les quotas de genre (Powley 2005) ont aussi réellement accru la représentation féminine à tous les niveaux de gouvernement. La nouvelle constitution rwandaise incorpore entièrement l'égalité des genres en 203 dispositions et est un outil stratégique pour garantir la présence des femmes dans les diverses branches de gouvernement (Kanakuze 2004). Pour garantir une importante représentation féminine, la loi prévoyait l'établissement d'un collège électoral de femmes modelé par des acteurs expérimentés de la société civile pour que les conseils de femmes élisent les 24 femmes aux 24 sièges leur étant réservés. Ce mécanisme assure la représentation par des femmes ayant déjà démontrées leur engagement au sujet des besoins exprimés par les femmes rwandaises, et suppose qu'elles rendront compte à leur électorat féminin, étant elles-mêmes choisies par des représentantes contrairement aux mâles dirigeants des partis politiques.

En ce qui concerne l'efficacité des femmes parlementaires à réellement représenter les intérêts du sexe féminin, Schwartz (2005) soutient que les femmes élues aux sièges réservés ont tendance à mieux représenter les intérêts des femmes que les femmes élues par voie ordinaire à partir des listes électorales. Généralement, les femmes parlementaires font plus des intérêts des femmes une priorité que leurs collègues masculins. La recherche de Schwartz analysait le poids de la représentation parlementaire féminine des femmes et de leurs préoccupations lors du premier parlement post-génocide, élu en 2003. A travers des enquêtes d'opinion et des entretiens menés en 2004, Schwartz concluait qu'il existait une différence dans les perspectives et dans les approches des « femmes issue du quota » et des « femmes issue du parti ». Bien que sa recherche n'analyse pas les projets de loi ou la législation en cours de débat, les enquêtes d'opinion des parlementaires montrent que les femmes issues du quota se voient comme des « femmes politique populaires » élues principalement pour représenter la population féminine, alors que les femmes issues du parti ne sentent pas autant investies de cette responsabilité. Schwartz trouva que les femmes issues de partis étaient pour la plupart des femmes politiques expérimentées ayant précédemment été dans le gouvernement de transition, alors que les femmes issues de quota tendaient à manquer d'expérience politique formelle, la plupart étant directement recrutées dans leurs provinces locales. Du fait du processus unique d'élection pour les sièges réservés, on attendait également de ces représentantes une meilleure compréhension des problèmes des femmes et des enfants au niveau local que pour les femmes issues des partis dont les expériences pouvaient être quelque peu éloignées du peuple.

Dans le but de créer une solidarité et une coopération entre les femmes parlementaires, les rwandaises siégeant à la Chambre des Députés ont mis sur pied le Forum des Femmes Rwandaises Parlementaires, une cellule parlementaire pluripartite, dans le but de rechercher l'attention des parlementaires des partis à propos des demandes populaires représentées par les femmes parlementaires issues du quota pour qu'elles se transforment à terme en des lois et des politiques (Schwartz 2005). Le grand nombre de députées au parlement rwandais a accru leur confiance pour soulever des enjeux liés aux femmes au parlement. « … les femmes ont parfaitement conscience de leur nouvelle supériorité numérique », et voient le quota comme une garantie de leur participation parlementaire (Devlin et Elgie 2008, p.245). De plus, la simple présence des femmes en politique modifie les perceptions de la population sur le statut des femmes dans la société, et encourage la participation politique de futures générations de femmes.

Par conséquent, la crise nationale rwandaise engendra une situation où le Rwanda fut capable d'atteindre des niveaux historiques de représentation féminine avec la collaboration d'activistes, d'élites politiques et de la communauté internationale. A l'aube d'une nouvelle ère plus pacifique et plus équitable des politiques rwandaises et mêmes africaines, les réussites des rwandais au parlement sont proclamées par beaucoup, dont le président rwandais lui-même ainsi que la communauté internationale (Burnet 2008). Cependant, il est important de replacer ces succès dans leurs contextes et d'identifier tout défaut pour le futur. Ce processus ne s'est en effet pas réalisé sans

problème ; certaines de ces questions méritent une attention particulière comme nous allons en discuter ci-dessous.

Améliorations possibles pour les sièges réservés rwandais : les dispositions sur les sièges réservés rwandais n'ont pas été sans défauts ; certaines féministes les considèrent comme inefficace dans la réelle préoccupation des intérêts et des revendications des femmes, pendant que d'autres critiquent leur mise en œuvre et ses mécanismes d'application (Tripp, Konate, et Lowe-Morna 2006; Kanakuze 2004). Un des défauts du quota de femmes constitutionnel rwandais est son silence concernant les réelles positions que peuvent occuper les femmes élues. A cet égard, la disposition législative ne spécifie pas et donc ne garantit pas que les 24 sièges leur étant réservés soient des positions à responsabilité ou dans d'importants comités. Les observatrices politiques féministes arguent que la présence des femmes dans la législature nationale n'est pas suffisante pour véritablement représenter les intérêts féminins si les sièges accordés ne sont pas dans des comités significatifs. Sur cet aspect en particulier, comme dans d'autres domaines de la vie quotidienne, la structure patriarcale traditionnelle demeure intacte. Cela est une préoccupation largement silencieuse au Rwanda aujourd'hui, le pourcentage de femmes au parlement étant actuellement très élevé, il est difficile d'éviter de les avoir dans les comités importants. Encore plus significatif, l'actuel président de la Chambre des Députés rwandaise (la Chambre basse) est une femme, Melle Rose Mukantabana, élue à une écrasante victoire sur son rival, Mr Abbas Mukama, en recevant 70 votes sur une Chambre d'un total de 80 sièges[76]. Cependant, si une telle récidive survient et que le nombre de femmes parlementaires diminue, cela pourrait être un danger à la forte représentation féminine.

Au regard de la législation en faveur des femmes, bien que l'idée que les représentantes aient gagné plus de confiance à soumettre les enjeux liés au genre soit défendue, une majorité de lois bénéficiant aux droits des femmes furent entérinées avant l'adoption du quota de 2003 (Devlin et Elgie 2008)[77]. Un réel acquis dans la représentation des femmes en politique et les positions dirigeantes est de s'assurer que les femmes reçoivent des bénéfices matériels de l'Etat de façon égale à ceux des hommes. Cependant, les rwandaises continuent d'être loin derrière les hommes dans l'éducation, la santé, l'emploi avec peu de preuves montrant que le ratio de pauvreté entre les hommes et les femmes a changé depuis l'exceptionnelle accession des femmes au pouvoir. En effet, on affirme assister à une très nette féminisation de la pauvreté (Kanakuze 2004).

Un autre problème majeur est l'utilisation non démocratique des quotas par le FPR. De nombreux universitaires affirment que malgré son apparence plus « démocratique » grâce aux politiques sur l'égalité de genre et l'intégration politique, l'actuel Etat rwandais, dominé par le FPR, devient de plus en plus autoritaire[78]. Cela provient en partie de la victoire post-génocide du FPR, qui fut par la suite

[76] Women of History (Les femmes de l'Histoire), "Rose Mulantaba," 9 Octobre 2008, disponible sur http://womenofhistory.blogspot.com/2008/10/rose-mukantabana.html, consulté le 10 mars 2011.

[77] Nombre de lois révolutionnaires en faveur des femmes furent entérinées par l'Assemblée de Transition Nationale avant que la présence parlementaire de femmes n'atteigne quasiment 50%. Ces lois comprennent : la Loi sur l'Héritage des Femmes, la définition du viol comme une catégorie de crime, le droit d'allaiter sur le lieu de travail, et d'autres. Depuis 2003, les députées ont été des instruments dans le passage d'une loi supplémentaire concernant les droits des femmes, la Loi sur la Prévention, la Protection et la Punition de Toute Violence liée au Genre, qui rend la polygamie, entre autres, illégale. Cette trajectoire a mené quelques universitaires à défendre l'idée que le nombre de femmes au parlement peut être un engagement gouvernemental secondaire, et dans ce cas, les efforts du FPR pour répondre aux problèmes des femmes durant le gouvernement de transition (Devlin et Elgie 2008).

[78] D'après Jennie Burnet, l'autoritarisme grandissant du Rwanda sous la domination de Front Patriotique Rwandais présente un paradoxe pour la participation politique accrue des femmes sur le court terme, du fait qu' « en même temps que leur participation a augmenté, leur capacité d'influence sur les décisions politiques a décrut. » Sur le long terme, toutefois, elle soutient que « la participation accrue des femmes pourrait préparer le chemin pour leur participation significative à une authentique démocratie » (2008, p.363).

capable de maintenir une forteresse sur un nouvel Etat en reconstruction, éliminant les partis d'opposition dans chaque élection en bannissant leur existence (Tripp, Konate, et Lowe-Morna 2006; Burnet 2008; Human Rights Watch 2003)[79]. Les quotas de femmes ont permis au parti de gagner un appui considérable du parti parmi la population féminine ; les sièges réservés ont donc accru l'électorat loyal au FPR ainsi que des parlementaires d'un grand soutien. « Les postes de direction les plus haut placés tenus par des femmes sont principalement été donnés à des rwandaises anglophones pro-FPR (Tripp, Konate, et Lowe-Morna 2006, p. 122). Par conséquent, bien que le FPR n'élise pas directement les 24 femmes qui accèdent au parlement à travers le système de quota, la nature autoritaire de l'Etat et de la structure du parti impactent les décisions des femmes parlementaires et parfois entrave le développement de la démocratie qui garantit le progrès des femmes et du pays dans son ensemble sur le long terme. Si le régime est discrédité en tant que régime autoritaire, alors les femmes au cœur de sa structure connaîtront sûrement le même sort.

Conclusion

Ce chapitre s'intéresse à l'impact qu'ont les sièges réservés pour répondre à la sous-représentation des femmes. Le Bangladesh et le Rwanda ont tous deux adoptés des quotas constitutionnels sous forme de sièges réservés. Alors que le Rwanda est parvenu à obtenir une minorité critique de femmes dans son parlement national lors des premières élections suivant l'adoption du quota, le Bangladesh, après neuf élections législatives, est encore loin derrière. De grandes différences entre ces deux Etats ont eu des conséquences sur les processus d'adoption de quotas, y compris des différences entre les institutions soutenant ou au contraire freinant l'application des quotas, et se sont traduits par un succès très marqué pour le quota rwandais d'un côté et un échec de l'impact du quota sur la démographie du parlement au Bangladesh.

Les mouvements de femmes au Rwanda ont joué un rôle central dans l'organisation et la tenue de campagnes au sujet des problématiques liées au genre, notamment en ce qui a trait aux sièges réservés et à la présence des femmes à différentes niveaux de gouvernement et à leur présence active durant l'élaboration de la constitution. En partie, les circonstances de l'horrible génocide ont créé un environnement dans lequel les femmes sont entrées en masse dans la sphère publique, bien déterminées à y rester. Au Bangladesh, nouvel Etat similaire au Rwanda dans ses traditions patriarcales, le mouvement des femmes en 1971 n'est pas parvenu à créer un mouvement de cohésion politique comme au Rwanda. Bien que les bangladaises aient participé en masse au combat pour leur indépendance par rapport au Pakistan, une fois celle-ci obtenue, elles ont été marginalisées de la structure politique officielle. Malgré les activités des femmes au niveau de la population et des ONG, qui ont généré un appui domestique et international en se focalisant sur l'éradication indispensable de la pauvreté, elles n'ont pas été en mesure de faire pression sur les élites politiques et de présenter les revendications féminines lors de la rédaction de la nouvelle constitution en 2004. Ainsi, les quotas adoptés au Bangladesh n'ont pas reflété les intérêts du mouvement de femmes.

La mise en œuvre des quotas dans ces deux Etats a également eu d'importantes conséquences du fait de la formulation des dispositions législatives associées, et du fait du soutien relatif et de l'engagement des élites politiques pour améliorer la représentation des femmes. Un des facteurs contributifs à l'échec du Bangladesh est le mécanisme de remplissage des sièges réservés aux femmes, qui contraint constitutionnellement les partis à élire indirectement des femmes à ces sièges. En revanche, au Rwanda, la responsabilité pour l'élection de femmes parlementaires via le quota a été remis à une assemblée de femmes composée de conseils de femmes élus à l'échelon local eux-mêmes composés d'organisations de défense des droits des femmes et de groupes partisans. Le mécanisme rwandais s'assurant non seulement que les femmes soient redevables envers les organisations féminines et les intérêts du peuple, plus qu'envers les élites politiques ,

[79] La domination unique du FPR est également visible quand « les représentants hommes et femmes du gouvernement qui échouent à faire marcher droit le FPR sont obligés de démissionner » (Burnet 2008, p.381).

l'autonomisation de l'électorat féminin a également encouragé les partis rwandais à nommer plus de femmes à se porter candidates aux sièges législatifs généraux pour plaire à la majorité électorale féminine en recherchant l'égalité entre les sexes. Au Bangladesh, le manque d'engagement réel en faveur de la parité au gouvernement de la part de l'inébranlable hiérarchie politique masculine est aussi un élément de l'échec à répondre aux aspects du système électoral de la nation, basé sur les circonscriptions uninominales et la simple majorité des votes. Etant donné les éléments patriarcaux de beaucoup de sociétés, ce système rend plus difficile de réussir à persuader des partis politiques de désigner des femmes, vues par les élites du parti comme des candidats risqués, et fondé sur l'idée que les hommes reçoivent généralement plus de votes populaires. Cependant, l'idée est discutable, le Bangladesh ayant eu des femmes Premier Ministre pendant presque deux décennies.

Une fois encore, il apparaît clairement que de nombreux facteurs sont en jeu dans le succès des quotas hommes-femmes. En analysant l'adoption et la mise en œuvre des quotas de genre, nous n'avons pas eu la possibilité de réellement nous intéresser à ce qu'il se passe après que les femmes aient été élues à des fonctions publiques. Nous espérons que cette étude contribuera à mieux comprendre l'application des quotas de genre pour ceux et celles œuvrant à la réussite de leur conception et de leur mise en œuvre.

Remarques finales

Les étapes importantes pour une adoption réussie de quotas de genre

Ce livre avait l'intention d'exposer les discours actuels au sujet de la participation politique des femmes, leur accès aux postes de décision politique et l'importance des quotas hommes-femmes en renversant la discrimination historique et systématique à laquelle sont confrontées les femmes dans leur tentative d'accès aux structures de pouvoir politique. Alors que les démocraties représentatives sont désormais globalement acceptées comme la forme idéale de gouvernement, jusqu'ici, les hommes ont réussi, au moyen de diverses stratégies, à limiter l'accès des femmes au pouvoir politique et décisionnel. Cette réalité mondiale, observée aussi dans le contexte de plus vieilles démocraties et dans des contextes où les droits politiques des femmes sont légiférés depuis des décennies a soulevé de graves inquiétudes parmi les universitaires et en particulier les féministes.

En analysant les diverses causes possibles de la sous-représentation politique des femmes, les universitaires féministes ont réalisé que la discrimination structurelle et systémique à l'encontre des femmes dans les partis politiques et dans les institutions étatiques entrave directement leur accès aux postes de décision politique. Ces conclusions ont poussé de façon grandissante de nombreuses féministes à remettre en question les natures présumées démocratiques des gouvernements et des parlements nationaux (Phillips 1991 ; Paxton 2007), et à explorer les canaux possibles pour remédier à la situation et ouvrir la voie à une démocratisation des politiques parlementaires en améliorant la représentation des femmes. Plus particulièrement, ces explorations ont mené de multiples nations à expérimenté l'adoption de quotas de genre, produisant toute une série de résultats. Dans ce travail, nous avons analysé les types de quotas les plus importants et l'étendue de leurs réussites et de leurs défauts, afin de proposer des conseils préliminaires à tous ceux intéressés par les quotas de genre comme moyen d'accroître la représentation politique des femmes.

Les mesures de quotas de genre visant à renverser la discrimination historique envers les femmes dans leur accès aux positions politiques, apparurent dans les années 1930 mais tombèrent en désuétude pour ne réapparaître que dans le dernier quart du XXe siècle en tant que le canal le plus rapide et le plus pratique pour s'occuper de la sous-représentation des femmes en politique et dans les domaines électoraux. Sans surprise, les quotas hommes-femmes se sont confrontés à une grande résistance à travers le monde de la part des hommes politiques et des leaders de parti, qui ont trouvé des recours pour les ébranler même après leur adoption. Les partisans des quotas de genre ont donc dû être extrêmement vigilants et recherchés des stratégies pour contrer la résistance. Alors que la ré expérimentation initiale avec les quotas de genre se déroula essentiellement dans les pays nordiques et d'Europe de l'Ouest, au début du XXIe siècle, c'est largement dans les pays en voie de développement et dans les démocraties émergentes qu'ils ont été adoptés.

Un examen attentif des situations à la fois dans les anciennes et dans les récentes démocraties révèle l'importance de l'activisme et d'une stratégie minutieuse pour influer sur le niveau de consolidation démocratique ou de développement économique – facteurs qui étaient mis en avant dans de précédentes études tentant d'expliquer la sous-représentation des femmes en politique. De récentes études montrent que le niveau de démocratisation, de développement et même de culture jouent un rôle mineur dans la réussite de l'adoption de quotas hommes-femmes. Les facteurs les plus essentiels s'avèrent être la préparation des mouvements féminins dans la cartographie des possibilités de réforme institutionnelle, dans la création d'un discours public et d'un soutien, et dans l'organisation et la mobilisation de la population vers cet objectif. En sus de l'activisme du mouvement des femmes, la volonté ou le niveau d'engagement des élites politiques jouent aussi un rôle clé dans l'adoption et l'application réussie des quotas de genre. De même, notre recherche montre que des mouvements féminins viables sont capables de tirer parti des opportunités de

restructuration politique qui surgissent dans le contexte de soulèvements politiques majeurs ou de reconstruction post conflit, ce qui donne l'occasion d'introduire des quotas de genre dans de nouvelles structures politiques en évolution.

Dans l'ensemble, les activistes des droits des femmes are sont des acteurs clés dans la question de la sous-représentation des femmes et en tirant avantage des structures d'opportunité politique (SOP)[80] qui apparaissent dans les moments de reconstruction. Il est donc essentiel que les mouvements nationaux de femmes s'organisent et soient stratégiquement capables d'exprimer clairement et de mettre en application leurs revendications. A cet égard, il est crucial que les représentantes des mouvements féminins soient présentes à la table des négociations avec les élites politiques. Le soutien et la pression du mouvement féminin transnational ainsi que d'autres réseaux de justice sociale ont souvent leur importance dans la garantie que les exigences des femmes locales soient entendues. Il est également important de garder à l'esprit que la réforme du haut vers le bas des quotas, où les contributions des organisations des droits des femmes ont été absentes, se soldent souvent par des mesures faibles qui au final ne parviennent pas à améliorer la représentation politique des femmes ou leur émancipation politique – les réformes par le haut engendre fréquemment des quotas hommes-femmes qui privilégient essentiellement les élites dirigeantes, comme l'illustre le cas du Bangladesh (Chowdhury 2003).

Ci-dessous, sur la base de diverses études de cas présentées tout au long de ce livre, nous soulignons les facteurs clés à l'attention des partisans des quotas de genre, et les étapes de base requises pour préparer le terrain en vue d'une adoption et d'une mise en œuvre réussie de quotas de genre. Une mesure de quota réussie est une mesure qui peut atteindre son objectif d'émancipation politique des femmes et de leur participation à la prise de décision et aux politiques élaborées en leur nom ; tout en empêchant les comportements et les politiques discriminant systématiquement les femmes.

Se préparer au lancement d'une campagne en faveur de l'adoption de quotas de genre

- ***Politiser et populariser l'importance d'une plus grande représentation politique des femmes et son rôle pour une démocratisation plus forte*** : dans le but de construire un discours national sur la participation politique des femmes, les partisans des quotas doivent connaître l'histoire et la situation de la représentation politiques des femmes dans leur pays. Une première étape consiste à documenter l'étendue de la sous-représentation des femmes au parlement et d'autres sphères de pouvoir afin ensuite de pouvoir trouver les arguments appropriés pour l'importance d'une minorité critique composée des deux sexes représentant effectivement les électorats masculins et féminins, les deux moitiés de la population. Par exemple, en démontrant comment dans un parlement dominé par les hommes la réforme d'une loi de la famille n'est bien souvent pas soulevée, et comment les diverses politiques ont constamment désavantagé les femmes. L'importance de construire et populariser un discours en vue d'une campagne réussie est souvent négligée.

- ***Connaître la constitution, la structure politique existante et le système électoral du pays*** : il est vital de connaître les structures politiques existantes, y compris l'idéologie et l'organisation des partis politiques, et la façon dont ces institutions désavantagent

[80] Les structures d'opportunité politique (SOP) sont définies comme des « dimensions constantes – mais pas nécessairement permanentes – de l'environnement politique qui incite à l'action collective en touchant les attentes de la population par une réussite ou un échec ». L'approche SOP est utile dans l'étude de l'interaction entre les mouvements sociaux et les structures politiques puisqu'il examine comment les acteurs politiques tirent avantage des opportunités existantes et comment ils en créent de nouvelles (Chappell 2002, p.9).

ouvertement ou discrètement les femmes. De plus, une connaissance approfondie du système électoral existant est d'une importance particulière, les expériences de quotas dans d'autres contextes montrant qu'il est nécessaire qu'il y ait une **bonne compatibilité** entre le système électoral et le type de quota hommes-femmes adopté.

- ***Connaître les traités les conventions et les chartes internationales, que l'Etat a signé et ratifié*** : les nations du monde entier cherchant à être membres de la communauté internationale, et de nombreuses nations membres des Nations Unies ayant signé toute une variété de directives morales et légales comme la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la CEDAW ou encore la Plateforme d'Action de Beijing, il est important de les connaître ainsi que les différentes façons dont ils peuvent être utilisés en tant que moyens de pression pour des réformes des quotas. Nombre de gouvernements signent et ratifient ces documents sans réellement les intégrer dans les lois nationales. Pourtant, ces documents peuvent fournir aux défenseurs des quotas des leviers pour faire pression sur les élites politiques.

- ***Connaître l'histoire d'autres cas de quotas de genre*** : le plaidoyer en faveur de l'adoption de quotas de genre requiert beaucoup de recherche et d'analyse de la part de ses défenseurs. Il est absolument essentiel d'étudier à la fois les cas de quotas hommes-femmes réussi et les cas infructueux des autres pays ainsi que les raisons se cachant derrière le succès ou l'échec afin de ne pas répéter les mêmes erreurs. Une manière pratique pour y parvenir est d'organiser des ateliers rassemblant des spécialistes de la question de la participation politique des femmes et les partisans des quotas en provenance d'autres contextes pour partager leurs connaissances et leurs expériences et fournir de l'information pour les campagnes médiatiques pour sensibiliser le public sur l'importance positive des quotas.

- ***Construire des alliances entre organisations de femmes, d'autres mouvements de droits civils, des activistes et les intellectuels publics soutenant les quotas*** : exiger l'introduction de quotas de genre requiert un large appui de toute une série d'organisations féminines et autres dont les points de vue peuvent diverger sur d'autres enjeux. L'unité entre les différents groupes de femmes est essentiel, particulièrement depuis que les adversaires aux quotas de genre ont recours à la stratégie de « diviser pour régner ». Construire des alliances et des coalitions avec des groupes de femmes variés et d'autres organisations de la société civile préoccupées par la justice sociale et les droits humains, et les intégrer dans la campagne en faveur des quotas. Cela peut exiger de grands efforts et de l'engagement avec des individus clés affiliés à des organisations variées, et un focus sur ceux dont les préoccupations se chevauchent avec les objectifs de la campagne d'améliorer le statut politique des femmes (par exemple la justice sociale et la justice liées aux genres). Cette situation peut nécessiter la re-politisation d'autres acteurs de la société civile ou d'élites concernant la valeur des quotas de genre et la valeur de leur rôle dans l'appui à l'adoption et à l'application de quotas. Par exemple, il est crucial de créer des liens avec les comités ou les cellules de femmes des partis politiques ou institutions existants, tout comme la sécurisation du soutien d'intellectuels de renom et d'élites politiques centrales, leur implication active jouant couramment un rôle dans le succès des campagnes en faveur des quotas.

- ***Construire des alliances avec les organisations transnationales :*** les organisations féminines transnationales et de justice sociale peuvent offrir un appui important à une campagne en faveur des quotas, notamment dans ses conseils sur les organisations internationales et bilatérales, l'assistance dans l'établissement de réseaux de communications avec des acteurs issus des pays ayant adopté avec succès des quotas hommes-femmes et dans l'aide pour contrer les éventuels mouvements de répression visant à faire taire les militantes des droits

des femmes. Les réseaux transnationaux jouent un rôle non négligeable dans l'instruction et la formation des activistes locaux sur la manière effective de recourir aux Nations Unies et aux documents régionaux, et peuvent fournir une tribune pour les militants afin de rendre public leurs efforts sur une échelle internationale et démontrer leur légitimité et leur niveau de soutien.

- ***Prendre en considération toutes les possibilités puis identifier le système de quota le plus adapté aux règles électorales en vigueur*** : avant de lancer une campagne sur les quotas, les partisans doivent prendre en compte les diverses possibilités et résultats, les obstacles éventuels et anticiper la façon de les résoudre. Parmi les principaux enjeux à devoir être pris en considération avant l'introduction de quotas, on note : a) si les quotas de genre devraient être appliqués au niveau de la candidature ou plutôt lors de la composition finale du parlement, b) comment et si l'électorat doit ou non choisir des candidates/membres de sexe féminin, c) si le quota doit être légalement contraignant (soit au travers d'un amendement constitutionnel soit en réformant les lois nationales électorales) ou adopté de façon volontaire par les leaders des partis politiques. Tous les scénarios possibles doivent attentivement analysés pour pouvoir anticiper la manière d'éviter les faux-pas qui pourraient permettre aux adversaires de miner la campagne. Cela permettra également aux partisans de créer une mesure de quota compatible avec les structures politiques et électorales existantes.

- ***Former les sympathisants qui peuvent organiser et œuvrer pour la campagne*** : une campagne sur les quotas réussie requiert la participation de nombreux individus engagés et très familiers des arguments principaux en faveur des quotas et pouvant les transmettre sur un ton persuasif à l'opinion publique dans son ensemble. Ce processus de campagne pour les quotas hommes-femmes est aussi par définition un processus pour former les femmes à entrer en politique et une campagne d'éducation publique sur le rôle crucial de l'opinion publique dans sa capacité de pression sur l'Etat et sur les élites politiques vers une démocratie plus « inclusive ». Pour s'assurer de la reconnaissance du public et du soutien aux quotas, les sympathisants doivent développer des mécanismes permettant d'échanger des réactions avec le public. Cela permet de garantir que les porte-paroles de la campagne reflètent bien les points de vue et les désirs de la société civile.

- ***Etre préparé à un long chemin*** : préparez-vous à une forte résistance de la part de la majorité des élites politiques masculines, qui, dans la plupart des cas seront les acteurs qui au bout du compte adopteront ou rejetteront les mesures proposées. Une coalition de mouvements de femmes doit attentivement planifier et s'interconnecter avec divers acteurs clés ; cela prend souvent beaucoup de temps, voire même des décennies. Ainsi, en Turquie, KA-DER (Association pour le Soutien et la Formation des Candidates) est opérationnel depuis 1999 sur la question de la sous-représentation des femmes dans les parlements nationaux, à travers une médiatisation de grande envergure et des campagnes de pression en faveur des quotas de genre. Pourtant, sa principale victoire ne survint que 11 ans plus tard, par un référendum autorisant l'action positive pour des mesures en faveur des femmes en septembre 2010 (sans porter atteinte au principe d'égalité dans la constitution nationale).[81] Patience, persistance et planification constante sont des aspects importants pour une adoption réussie de quotas.

[81] Le référendum pour une réforme de la constitution turque mené en septembre 2010 revoit l'article 10 de la constitution qui consacre le principe d'égalité devant la loi, en autorisant une législation qui assurerait des droits égaux aux femmes. En d'autres termes, cette révision rend légal la prise de mesures visant à répondre à l'inégalité de genre (Guzel Radikal, Hasan Celal, "Positive Discrimination for Women," Today's Zaman 10 Mars 2010, disponible sur http://www.todayszaman.com/news-203830-positive discrimination-for-women.html).

- ***Lancer la campagne*** : une fois le travail préparatoire effectué :

1. Lancer la campagne avec la participation active d'une coalition de mouvements féminins, de militantes, et d'autres groupes ralliés à la cause

2. Attirer la couverture médiatique (y compris les nouveaux médias sociaux) sur les problèmes suivants : les faibles taux de femmes en politique et leurs impacts sur la société dans son ensemble. Travailler pour porter à l'attention des médias et de l'opinion publique les autres expériences réussies de l'adoption de quotas dans d'autres pays et la façon dont cela a profité aux femmes et à toute la société.

3. Fournir une tribune, par exemple en organisant un évènement public multi médiatique marquant rassemblant des supporters, notamment des femmes issues de différents partis politiques et leur accorder un forum public.

4. Faire pression sur les leaders de partis politiques et les hommes politiques. Leur rappeler que les femmes composent 50% de l'électorat et que cela profitera aux responsables de partis s'ils gagnent des voix de femmes en soutenant la revendication féminine de quotas hommes-femmes. (à ce moment-là, les partisans devraient pouvoir être en mesure de présenter des preuves que les électrices soutiennent en effet la campagne).

5. Exprimer clairement aux élites politiques et au public les objectifs de la campagne, une ébauche sur la façon dont ils vont être concrétisés et le meilleur scénario.

6. Faire vivre la campagne au travers d'une couverture médiatique continue, d'ateliers et de conférence, et d'un plaidoyer à travers le pays dans les différents électorats pour diffuser le message. Le public nécessite un lobbying ininterrompu ainsi que de prendre connaissance des avantages des quotas de genre pour pouvoir exercer une pression publique.

7. Gagner le soutien et l'implication de célébrités, d'artistes populaires et d'autres figures publiques pour vulgariser les revendications de la campagne.

8. Les partisans des quotas doivent continuer à travailler tout au long du processus d'adoption de quotas et apporter aux élites politiques des remarques pertinentes, notamment des modifications pour garantir la meilleure adéquation possible et des aperçus des expériences d'autres pays au sujet de l'adoption de quotas hommes-femmes.

9. Même si la campagne s'intéresse à la sous-représentation des femmes, il doit être clair que les militants revendiquent des quotas de genre neutres, c'est-à-dire la recommandation d'un quota garantissant que ni les hommes ni les femmes ne soient sous-représentés (l'idéal étant une représentation 50/50 ou un minimum d'un tiers de l'un ou l'autre des sexes).

Les étapes pour une mise en œuvre réussie du quota de genre

- ***Les quotas doivent être compatibles avec les structures politiques et électorales de l'Etat :*** une bonne adéquation entre le type de quota proposé et le système électoral de l'Etat est vu comme l'un des principaux facteurs pour une application réussie de quota, et, comme nous l'avons vu auparavant, il faut pour cela que les partisans examinent minutieusement les structures politiques et institutionnelles existantes et tiennent compte des autres expériences. Par exemple, comme le démontre nos études de cas, le système électoral de

liste de représentation proportionnelle est le plus adéquat à un système de quota s'appliquant sur des listes électorales (que ce soit un quota législatif ou d'un parti politique), alors qu'un système à majorité absolue ou relative concorde mieux avec un système de quota établissant des circonscriptions exclusivement féminines, dans lesquelles seules des candidates peuvent se présenter à l'élection, ou encore un quota sous forme de sièges réservés pouvant être pourvus à travers un suffrage populaire direct (plutôt que par nomination). La culture politique, l'idéologie et le comportement du parti sont aussi importants à comprendre en vue d'une mise en œuvre réussie, tout comme l'est l'instruction de l'opinion publique au sujet de la valeur de ce type de quota en particulier et sa complémentarité avec le système électoral et les structures existantes.

- ***Les quotas doivent être clairement formulés avec un langage sans équivoque concernant son application*** : la formulation de tous les aspects du quota doit être attentivement construite pour éviter de graves écueils que des formulations imprécises peuvent créer. Bien qu'il soit très difficile d'indiquer pourquoi certains quotas fonctionnent mieux que d'autres, le succès étant grandement dépendant d'un contexte social et politique donné, la plupart des universitaires s'accordent sur le fait que les quotas de genre doivent être clairs et sans ambiguïté concernant leur application. Plus la formulation de la disposition législative ou du mandat du parti est spécifique et détaillée, plus l'application est susceptible d'être une réussite.

  La formulation de la mesure portant sur le quota se révèle moins importante pour les sièges réservés puisqu'ils s'appliquent lors de la composition finale de l'assemblée nationale plus que lors du recrutement des candidats ou lors de l'élection elle-même. Néanmoins, les sièges réservés, au même titre que d'autres formes de quotas visant à améliorer la représentation féminine, doivent entraîné une émancipation des femmes en termes de décision politique et non pas agir comme un plafond de verre pour la représentation politique des femmes comme c'est le cas dans un certain nombre d'Etats. Cette condition fut remplie avec succès pour les sièges réservés rwandais, sa constitution ayant créé l'Observatoire sur le Suivi du Genre avec l'objectif de superviser et de garantir la mise en œuvre du quota à chaque niveau de gouvernement, en commençant avec les instances locales. Une telle formation et préparation permettra d'avoir l'infrastructure nécessaire aux femmes pour gagner l'expérience politique nécessaire et au final engendrer leur participation à tous les niveaux de décision. Le succès du Rwanda à renforcer le pouvoir des femmes grâce aux sièges réservés est sans appel, 21 femmes supplémentaires ayant été élues au parlement aux élections législatives ajoutées aux 24 élues par le biais des sièges réservés, portant à 45 le nombre total de représentantes (sur un total de 80 parlementaires) élues lors des élections législatives de 2008.

  Il est également important de s'assurer qu'une fois les femmes au parlement, elles sont intégrées dans les comités éminents comme celui du budget et de la planification, et pas seulement ceux considérés comme « féminins » telle que l'assistance sociale. En effet, les universitaires en faveur des quotas défendent aussi l'idée de dispositions d'adoption de quota qui prendraient également en compte la nomination des femmes à des postes à responsabilité.

- ***Des conséquences claires et graves en cas de non-respect des quotas législatifs*** : de forts sanctions en cas de non-respect sont décisives pour une mise en œuvre réussie du tout nouveau et grandissant type de quotas : les quotas législatifs. La France est un exemple parfait, avec un quota législatif fixé à 50% mais qui à ce jour manque de leviers pour réellement s'assurer que les partis s'y conforment. A l'inverse, les quotas en Argentine sont

détaillés à tel point que les partis de remplissant pas les conditions requises ont 48h pour revoir leurs listes, après quoi un juge remontent les candidates de la liste à des positions plus élevées (comme discuté dans le chapitre 5). L'application se réalise donc parfaitement en Argentine mais pas en France.

- ***Les règles des quotas et la législation doivent être recommandées et conçues par les personnes vraiment engagées sur la question de la sous***-représentation des femmes : à travers leur réseau et leur lobbying, les partisans des quotas doivent identifiés avec attention les motivations et les niveaux d'implication des élites politiques qui sont les personnes habilitées à adopter et à appliquer la mesure portant sur le quota. L'efficacité des quotas dans l'octroi de plus de pouvoir aux femmes peut être ébranlée par les leaders de parti qui les appliquent comme un geste symbolique et désignent le quota minimal de femmes requis, ce qui fait du quota un seuil à la représentation des femmes rarement dépassé. A l'inverse, des acteurs comme les groupes de femmes ou les comités de membres actifs au sein de partis politiques peuvent contribuer à la mise en œuvre effective du quota. Les tribunaux et les institutions d'Etat qui évaluent la mise en œuvre sont aussi importants soit dans l'ignorance soit dans la pénalisation des cas de non-respect.

  Ainsi, comme le montre bien le cas du Bangladesh, les élites politiques ont fait preuve de peu d'engagement pour émanciper politiquement les femmes, et les sièges réservés sont mis en œuvre de façon à bénéficier aux élites dirigeantes. De la même manière, les responsables de partis politiques français ayant été élus pour ce faire, demeurent hésitant à désigner des femmes candidates, alors que de nombreux responsables de partis politiques suédois ont volontairement adopté des dispositions sur les quotas et ont ainsi amélioré leur attirance électorale parmi les électeurs.

- ***Evaluer continuellement le processus de mise en œuvre une fois la mesure adoptée*** : évaluer le processus d'application et s'assurer qu'il mène bien à un nombre croissant de femmes au parlement est aussi important que la campagne d'adoption. Comme nous l'avons montré tout au long du livre, l'application des quotas comme son adoption requiert la participation active de la société civile, particulièrement parce que la mise en œuvre des quotas engendre souvent procès et erreurs. Comme nous avons pu le voir en Argentine et dans une certaine mesure en Indonésie, les mouvements féminins nationaux respectifs ont vite réalisé que le quota adopté pourrait être renforcé pour augmenter le nombre de femmes élues à des fonctions électives. En reconnaissant les défauts dans la conception de leur quota, le mouvement des argentines parvint à modifier le quota de façon à ce que les partis soient obligés de désigner au moins une candidate pour deux candidats (méthode de la semi-fermeture éclair) sur ses listes électorales, et définit la disposition légale s'agissant des « sièges susceptibles de gagner » comme des « sièges que le parti a choisi pour sa réélection ». De la même manière, les indonésiennes prirent conscience de l'importance des règles de classement et exigèrent l'application de la méthode de la semi-fermeture éclair pour toutes les listes électorales ; toutefois à l'heure actuelle, la Cour Constitutionnelle a jugé que cette méthode serait inconstitutionnelle. Le mouvement des femmes indonésiennes continue sa planification au sujet des moyens pouvant renforcer leur mesure de quota. Une tactique, dont la juge Maria Farida Indrati de la Cour Constitutionnelle se fait la championne est d'exercer une pression sur ladite cour, comme discuté dans le chapitre cinq.

  En somme, la réussite de l'adoption de quotas et la mise en œuvre qui s'ensuit implique de nombreuses recherches, interconnexions et planifications pour mener à bien une campagne efficace et évaluer avec soin le processus d'application après que la mesure sur le quota ait

été adoptée. Cela est vrai, que le quota soit fait sur une base volontaire ou non comme c'est le cas avec les quotas au sein des partis politiques, ou adopté par une réforme législative comme dans le cas des quotas législatifs ou des sièges réservés. Il est souvent affirmé que l'adoption des quotas de genre est dépourvue de sens sans une mise en œuvre efficace.

Mots de conclusion

Nous espérons que ce livre puisse servir d'outil aux activistes intéressés par la question de la sous-représentation politique des femmes. Cette vue d'ensemble des débats sur les quotas de genre et les diverses études de cas se veut un guide pratique. Nous espérons avoir réussi à mettre en lumière certains enjeux théoriques et pratiques concernant les quotas hommes-femmes, et avoir réussi à fournir aux activistes intéressés les outils et les arguments nécessaires pour approfondir leurs revendications en faveur de l'émancipation des droits politiques des femmes et de l'accès des femmes aux positions de décision politique.

Glossaire

Annexe A – Dates du suffrage féminin et du droit de se présenter aux élections

A moins d'une indication contraire, la date indique l'année à laquelle les femmes ont obtenu à la fois le droit de vote et le droit de se présenter aux élections. Les pays listés ci-dessous ont actuellement un Parlement ou en ont eu un à un moment donné de leur histoire. Disponible sur Union Interparlementaire http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm (consulté le 25 mai 2011).

1788 Etats-Unis d'Amérique (droit de se présenter aux élections)

1893 Nouvelle Zélande (droit de vote)

1902 Australie*

1906 Finlande

1907 Norvège (droit de se présenter aux élections)*

1913 Norvège**

1915 Danemark, Islande*

1917 Canada (droit de vote)*, Pays-Bas (droit de se présenter aux élections)

1918 Autriche, Canada (droit de vote)*, Estonie, Géorgie[82], Allemagne, Hongrie, Irlande*, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Pologne, Fédération de Russie, Royaume-Uni*

1919 Biélorussie, Belgique (droit de vote)*, Luxembourg, Pays-Bas (droit de vote), Nouvelle-Zélande (droit de se présenter aux élections), Suède*, Ukraine

1920 Albanie, Canada (droit de se présenter aux élections)*, République Tchèque, Islande**, Slovaquie, Etats-Unis d'Amérique (droit de vote)

1921 Arménie, Azerbaïdjan, Belgique (droit de se présenter aux élections)*, Géorgie, Suède**

1924 Kazakhstan, Mongolie, Sainte Lucie, Tadjikistan

1927 Turkménistan

1928 Irlande**, Royaume-Uni**

1929 Equateur*, Roumanie*

1930 Afrique du Sud (pour les blancs), Turquie (droit de vote)

1931 Chili*, Portugal*, Espagne, Sri Lanka

1932 Brésil, Maldives, Thaïlande, Uruguay

1934 Cuba, Portugal*, Turquie (droit de se présenter aux élections)

1935 Birmanie (droit de vote)

1937 Philippines

[82] Référence à plusieurs dates reflétant les étapes dans l'obtention des droits. Il n'est pas rare dans les pays précédemment sous domination coloniale que les femmes aient reçu le droit de vote et d'élection par l'administration coloniale et que ceux-ci aient été confirmés au moment de l'accession à l'indépendance. De la même manière, il n'est pas rare, dans les pays ayant autrefois fait partie de fédérations et au sein desquelles les femmes étaient autorisées à voter et à être élues sous la législation fédérale que ces droits aient été confirmés par la Constitution du nouvel Etat indépendant.

1938 Bolivie*, Ouzbékistan

1939 Le Salvador (droit de vote)

1941 Panama*

1942 République Dominicaine

1944 Bulgarie, France, Jamaïque

1945 Croatie, Guyane (droit de se présenter aux élections), Indonésie, Italie, Japon, Sénégal, Slovénie, Togo

1946 Cameroun, République populaire démocratique de Corée, Djibouti (droit de vote), Guatemala, Libéria, Birmanie (droit de se présenter aux élections), Panama**, Roumanie**, République de Macédoine, Trinité et Tobago, Venezuela, Vietnam, Yougoslavie

1947 Argentine, Japon, Malte, Mexique (droit de vote), Pakistan, Singapour

1948 Belgique**, Israël, Niger, République de Corée, Seychelles, Surinam

1949 Bosnie Herzégovine, Chili**, Chine, Costa Rica, République arabe syrienne (droit de vote)*

1950 Barbade, Canada (droit de vote)**, Haïti, Inde

1951 Antigua-et-Barbuda, Dominique, Grenade, Népal, Saint Kitts-et-Nevis, Saint Vincent et les Grenadines

1952 Bolivie**, Côte d'Ivoire, Grèce, Liban

1953 Bhoutan, Guyane (droit de vote), Mexique (droit de se présenter aux élections), République arabe syrienne**

1954 Belize, Colombie, Ghana

1955 Cambodge, Erythrée[83], Ethiopie, Honduras, Nicaragua, Pérou

1956 Bénin, Comores, Egypte, Gabon, Mali, Maurice, Somalie

1957 Malaisie, Zimbabwe (droit de vote)**

1958 Burkina Faso, Tchad, Guinée, Laos, Nigeria (du Sud)

1959 Madagascar, San Marin (droit de vote), Tunisie, République unie de Tanzanie

1960 Canada (droit de se présenter aux élections)**, Chypre, Gambie, Tonga

1961 Bahamas*, Burundi, Le Salvador (droit de se présenter aux élections), Malawi, Mauritanie, Paraguay, Rwanda, Sierra Leone

1962 Algérie, Australie**, Monaco, Ouganda, Zambie

1963 Afghanistan, Congo, Guinée Equatoriale, Fiji, République Islamique d'Iran, Kenya, Maroc, Papouasie Nouvelle Guinée (droit de se présenter aux élections)

1964 Bahamas**, Libye, Papouasie Nouvelle Guinée (droit de vote), Soudan

1965 Botswana, Lesotho

1967 République Démocratique du Congo (droit de vote), Equateur**, Kiribati, Tuvalu, Yémen

1968 Nauru, Swaziland

[83] En novembre 1955, l'Erythrée faisant partie de l'Ethiopie. La Constitution de l'Etat souverain d'Erythrée adoptée le 23 mai 1997 précise que « tous les citoyens érythréens, âgés de dix-huit ans ou plus, ont le droit de voter ».

1970 Andorre (droit de vote), République Démocratique du Congo (droit de se présenter aux élections), Yémen

1971 Suisse

1972 Bangladesh

1973 Andorre (droit de se présenter aux élections), Bahreïn*, San Marin (droit de se présenter aux élections)

1974 Jordanie, Iles Salomon

1975 Angola, Cap Vert, Mozambique, Sao Tome-et-Principe, Vanuatu

1976 Portugal**

1977 Guinée-Bissau

1978 Nigeria (du Nord), Moldavie, Zimbabwe (droit de se présenter aux élections)

1979 Iles Marshall, Micronésie (Fed. Des Etats), Palau

1980 Irak, Vanuatu

1984 Liechtenstein, Afrique du Sud (gens de couleur + autochtones)

1986 République centrafricaine, Djibouti (droit de se présenter aux élections)

1989 Namibie

1990 Samoa

1993 Kazakhstan, Moldavie

1994 Afrique du Sud (pour les Noirs)

2002 Bahreïn**

2005 Koweït

*Droit sujet à des conditions ou des restrictions
**Restrictions ou conditions levées

Annexe B – Les règles électorales rwandaises en ce qui concerne la représentation des femmes (Articles 76, 82 et 185)

En plus de l'instauration d'un minimum d'un tiers des postes décisionnels à tous les niveaux de gouvernement (comprenant les échelons locaux et ministériels) pour les femmes, la constitution de 2003 impose également la composition du parlement national comme suit. La formulation minutieuse de ces articles est essentielle pour une application effective des sièges rwandais réservés aux femmes. Pour lire la constitution rwandaise dans sa totalité, merci de vous référer au lien suivant : http://www.rwandahope.com/constitution.pdf.

- Selon **l'article 76**, les 80 membres de la Chambre des Députés (autrement appelée la Chambre basse), représentant 12 provinces pour un mandat de 5 ans, sont élus de la manière suivante :
  - **24 députés** (soit 30% du total) sont réservés aux femmes, élues par le Conseil des Femmes (également appelé collège électoral des femmes[84], c'est-à-dire à travers des élections indirectes) par des bulletins de vote uniquement féminins. L'article indique que les membres féminins sont « élues par une assemblée paritaire composée de membres des conseils de la circonscription, de la municipalité, de la ville ou de la ville de Kigali et de membres des comités exécutifs des organisations de femmes au niveau provincial, de la ville de Kigali, de la circonscription, des municipalités, des villes et des secteurs. » Ces 24 sièges sont distribués dans tout le pays afin que 2 femmes soient élues dans chaque province et dans la ville de Kigali. (La composition de l'assemblée élisant les représentantes rwandaises est expliquée plus loin).
  - **2 députés** sont élus par le Conseil National des Jeunes
  - **1 député** est élu par la Fédération des Associations de Handicapés
  - **53 députés** (le reste) sont élus directement à travers la liste fermée du système de représentation proportionnelle (Powley 2005).Un seuil fixé à 5% des votes empêche la représentation des très petits partis (Meierhenrich 2006). En d'autres termes, tout parti recevant moins de 5% du total des suffrages n'obtient aucun siège au parlement.

- **Article 82** Le Sénat est composé de 26 membres dont le mandat est de huit ans et dont 30% (8 sièges) au moins sont de sexe féminin nommées par le Président de la République ou indirectement élues par divers collèges électoraux.

- L'**Article 185** établit l'Observatoire du « Gender » chargé de s'assurer de l'application des quotas et de l'égalité des genres à tous les niveaux. Selon cet article :
  « L'observatoire du « gender » est une institution nationale, indépendante chargée notamment de :
  - faire le monitoring pour évaluer d'une manière permanente le respect des indicateurs "gender" dans la vision du développement durable et servir de cadre d'orientation et de référence en matière d'égalité de chance et d'équité ;
  - formuler des recommandations à l'endroit des différentes institutions dans le cadre de la vision « gender ».

  L'Observatoire du « gender » adresse chaque année au Gouvernement le programme et le rapport d'activités et en réserve copie aux autres organes de l'Etat déterminés par la loi. Une loi détermine ses attributions, son organisation et son fonctionnement. »

[84] Bien que l'assemblée élisant des femmes aux sièges réservés du parlement national rwandais est parfois appelé collège électoral, cet organe est très différent du Collège Electoral Américain, qui se base sur un système plus ambigu dans lequel il n'est pas clairement défini qui peut devenir membre du collège électoral et quelle est la procédure à suivre. A l'inverse du Collège Electoral Américain, l'organe rwandais est élu par des représentantes des femmes et non par des élites ou des leaders de partis politiques.

Bibliographie

L'objectif de réduction des inégalités liées au genre en représentation politique a été fugace dans de nombreux systèmes politiques différents, même si les femmes ont fait des progrès substantiels dans d'autres domaines tels l'éducation, l'emploi et la santé. Ce livre merveilleusement accessible affirme que les quotas de genre sont une stratégie importante pour améliorer la représentation politique des femmes dans les législatures et les partis politiques, et il expose l'histoire de cette approche dans le monde entier. Il suggère toutefois que les quotas de genre sont eux-mêmes pas une solution facile à la discrimination de genre, de tels quotas ayant eu des résultats très divers selon les cas. L'approche comparée du livre démêle les différents facteurs qui doivent être pris en considération dans la conception, le plaidoyer et la mise en œuvre des quotas de genre afin qu'ils soient efficaces. Ce volume est extrêmement utile et informatif pour les activistes et les universitaires du monde entier et réalise un travail remarquable dans l'explication des différents résultats à la fois à l'intérieur des régions et partout dans le monde. Tout en clarifiant certaines expériences partagées, il encourage des coalitions d'activistes à développer des stratégies appropriées au contexte permettant de mettre en place des campagnes efficaces afin de mettre fin à l'exclusion des femmes des prises de décision politique. Les auteures soutiennent l'idée que bien que de plus en plus de pays ont recours de façon réussie et créative aux quotas de genre, quelques-unes des vieilles démocraties les plus riches continuent à éprouver des inégalités de genre législatives toujours plus grandes.

Diane Singerman, Co-directrice des Etudes du Moyen-Orient à l'Université Américaine, et auteure de *Cairo Cosmopolitan: Politics, Culture, and Urban Space in the New Globalized Middle East*

Dans l'avancée vers une démocratie inclusive et dans la préoccupation de l'exclusion historique des femmes des processus électoraux, les quotas de genre ont émergé au Nord et au Sud comme un outil majeur pour redresser cette situation. Ce livre souligne les succès ainsi que les défauts des différents types de quotas de genre dans leur interconnexion avec les systèmes électoraux. En utilisant des termes simples et clairs, « Les politiques électorales » apporte une contribution précieuse pour comprendre la complexité des quotas de genre en s'appuyant sur huit études de cas partout dans le monde. C'est l'un des rares travaux universitaires dans ce domaine destiné aux diverses parties prenantes, y compris les universitaires, les praticiens et les activistes. En présentant les leçons apprises et les moyens de surpasser les obstacles systémiques, le livre fournit un guide clair pour la conception de stratégies spécifiques au contexte pour augmenter la présence féminine dans les politiques électorales.

Charlotte Bunch, fondatrice du Center for Women's Global Leadership à l'Université de Rutgers, et auteure de *Passionate Politics: Feminist Theory in Action* and *Demanding Accountability: The Vienna Campaign and Tribunal for Women's Human Rights*