

31^e SESSION

CG31(2016)09final
20 octobre 2016

La participation et la représentation politique des femmes aux niveaux local et régional

Commission des questions d'actualité
Rapporteuse ¹: Inger LINGE, Suède (L, PPE/CCE)

Résolution 404(2016).....	2
Recommandation 390(2016).....	4
Exposé des motifs.....	6

Résumé

Le rapport analyse, d'un point de vue local et régional, les données et les politiques concernant la représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la vie politique des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'au sein des délégations nationales auprès du Congrès. Il donne un aperçu du cadre juridique et des politiques existants dans ce domaine et étudie les moyens d'améliorer la participation des femmes, notamment en instaurant des quotas par sexe et en favorisant la mise en réseau avec le secteur de la société civile.

Le rapport invite les autorités locales et régionales à veiller à ce que la représentation des femmes dans tout organe de prise de décision atteigne un seuil d'au moins 40% et les encourage à développer des statistiques différenciées par genre afin d'évaluer les candidatures et l'évolution des élections. Il recommande aux gouvernements de soutenir les autorités locales et régionales dans ces efforts, d'envisager l'adoption de réformes législatives visant à introduire des quotas pour les candidats aux élections, de réviser le système électoral lorsque celui-ci a un impact négatif sur la participation politique des femmes et de mettre en œuvre la Recommandation (2003)3 du Comité des Ministres.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès
SOC : Groupe Socialiste
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RESOLUTION 404(2016)²

1. Parvenir à l'égalité de représentation politique entre les hommes et les femmes – lesquelles représentent 50 % de la population mondiale – est un objectif vital pour le bon fonctionnement de la démocratie représentative et un prérequis de la participation politique. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe garantissent une égalité en droit entre les hommes et les femmes, y compris le droit de se présenter aux élections et d'être élu. En pratique, cependant, de nombreux facteurs limitent les chances pour une femme d'assumer des responsabilités dans la vie publique et d'exercer un mandat électif.

2. L'inégalité d'accès à l'éducation et/ou à l'emploi, le système politique institutionnel, les systèmes des partis, le degré de soutien des partis, les attitudes négatives et les stéréotypes sont parmi les principaux obstacles à la participation politique des femmes. S'ajoute à ces facteurs la difficulté pour les femmes européennes à trouver un équilibre entre leurs vies professionnelle et privée. Elles font souvent l'objet de discriminations et sont confrontées à des attitudes négatives qui fragilisent leur rôle dans la vie politique et publique et les empêchent de servir de modèle et d'inspiration pour les femmes des générations suivantes.

3. La mise en œuvre effective des quotas par sexe, associée à un système électoral favorable à la participation politique des femmes, est un facteur de la plus haute importance, qui peut contribuer à une participation plus équilibrée et donc à un système plus équitable de prise de décision politique et publique, avec pour conséquence l'amélioration de la qualité et de la crédibilité du processus politique.

4. Les systèmes électoraux et les quotas par sexe ne sont pas les seuls facteurs qui influencent la représentation des femmes en politique. Afin d'accroître effectivement la représentation – à la fois théorique et pratique – des femmes dans la vie politique, une approche élargie et plus complète, allant au-delà d'une simple modification de la législation électorale, est nécessaire.

5. Les travaux novateurs du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits de l'homme et de l'égalité entre les femmes et les hommes ont abouti à l'instauration d'un cadre politique et législatif solide qui peut faire avancer considérablement les droits des femmes et rapprocher les Etats membres d'une égalité de fait entre les femmes et les hommes. Tous les organes du Conseil de l'Europe partagent la même exigence d'une participation équilibrée, d'une approche intégrée de l'égalité, d'actions spécifiques et d'un suivi des résultats.

6. En 2003, le Comité des Ministres définissait dans sa Recommandation (2003)3 une participation équilibrée comme une représentation minimum de 40 % des deux sexes dans toutes les instances de décision de la vie politique ou publique. Cette exigence a été réaffirmée dans la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2014-2017³.

7. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) dans sa Résolution 1706 adoptée en 2010, soulignait que la participation égale des femmes et des hommes à la vie politique est l'un des fondements de la démocratie et elle recommandait que les Etats membres associent les mesures liées aux systèmes électoraux et aux quotas par sexe à des actions d'éducation civique sur l'égalité entre les femmes et les hommes et d'élimination des stéréotypes sexistes⁴.

8. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès »), lors de ses missions d'observation électorale, utilise comme document de référence le Code de bonne conduite en matière électorale (adopté par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe en 2002), qui laisse à la discrétion de chaque pays le choix du système électoral, sous réserve que certains principes tels que les droits de vote égaux et l'égalité de la force électorale soient respectés. Néanmoins, la Commission de Venise a également précisé que : « les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle⁵ »

9. S'agissant des quotas, en révisant sa Charte en 2007, le Congrès a entrepris de respecter le principe d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de sa propre institution et s'est employé, à

2 Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2016, 2^{ème} séance (voir le document [CG31\(2016\)09final](#), rapporteur : Inger LINGE, Suède (L, PPE/CCE)).

3 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229> et https://www.coe.int/t/dgh/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf

4 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17809&lang=fr>

5 <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-f>

partir de 2008, à inclure dans ses délégations 30 % du sexe sous-représenté. En pratique, la participation d'un minimum de 30 % de femmes est assurée depuis 2011, et s'est révélée être une initiative extrêmement positive pour la représentation des femmes, non seulement en tant que membres des délégations nationales, mais également au niveau des présidences et vice-présidences des organes du Congrès. Il existe cependant une marge d'amélioration qui est de garantir que la représentation des femmes ou des hommes dans tout organe de prise de décision de la vie politique ou publique puisse atteindre le seuil de 40 % et d'appliquer ces principes aux règles relatives à la représentation aux postes de leadership du Congrès.

10. Compte tenu de ce qui précède, et en vue d'améliorer la représentation et la participation politiques des femmes, le Congrès invite les autorités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe et leurs associations nationales à :

a. mettre en pratique la Recommandation (2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, afin de garantir que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision de la vie politique ou publique ne soit pas inférieure à 40 % ;

b. veiller, conformément à la Résolution 393 (2015) du Congrès sur le statut des élus, à ce que le mode de fonctionnement des pouvoirs locaux et régionaux n'ait pas pour effet de dissuader les femmes de se présenter aux élections, par exemple en prévoyant des heures de réunion compatibles avec une vie de famille et en assurant un soutien pour la garde des enfants ;

c. évaluer les progrès réalisés en matière de participation équilibrée à la vie politique et publique, et rendre compte de ces progrès, en développant des statistiques ventilées par sexe et des outils pour le suivi des nominations et des élections et l'analyse de leurs évolutions ;

d. développer et mettre en œuvre des mesures spécifiques visant à améliorer la participation politique des femmes, telles que les programmes de renforcement des capacités, la formation des candidat(e)s, les programmes de recrutement, le système de mentorat pour les nouveaux membres ou la formation à la prise de parole en public ;

e. soutenir la mise en place de comités d'égalité des femmes et des hommes, de réseaux entre les groupes de femmes et d'autres ONG qui soutiennent la participation politique des femmes et leurs candidatures ;

f. intégrer et appliquer le concept de budgétisation sensible au genre dans leurs processus de travail, en tant qu'instrument d'égalité des femmes et des hommes par l'intégration du genre en tant que catégorie d'analyse et de contrôle du budgétaire ;

g. se conformer aux règles des quotas là où elles existent et introduire des mécanismes de contrôle fiables permettant de vérifier que les femmes sont incluses sur les listes sur un pied d'égalité avec les hommes ;

h. signer et mettre en œuvre la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale, élaborée à l'initiative du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE).

11. Rappelant sa Résolution 303 relative à une égalité durable des genres dans la vie politique locale et régionale, le Congrès s'engage à :

a. s'appliquer à se conformer à la Recommandation 2003 (3) du Comité des Ministres afin que la représentation des femmes ou des hommes dans tout organe de prise de décision de la vie politique ou publique ne soit pas inférieure à 40 % ;

b. assurer un suivi de la répartition hommes/femmes au sein du Congrès et à publier les données pertinentes (couvrant les membres titulaires et suppléants, les présidents de commission, de groupe politique et de groupe de travail, et les rapporteurs) à l'occasion du renouvellement des délégations tous les quatre ans ;

c. intégrer et appliquer le concept de budgétisation sensible au genre dans ses processus de travail ;

d. appeler les groupes politiques représentés au Congrès à faire pression sur leurs partis politiques respectifs (nationaux ou régionaux, selon le cas) pour qu'ils adoptent des plans d'actions spécifiques pour le recrutement des femmes sur la base d'une analyse des causes de leur sous-représentation, étant donné le rôle capital que les partis politiques jouent dans la promotion des femmes en politique, à travers le recrutement, la sélection et la désignation de candidates.

RECOMMANDATION 390(2016)⁶

1. Parvenir à l'égalité de représentation politique entre les hommes et les femmes – lesquelles représentent 50 % de la population mondiale – est un objectif vital pour le bon fonctionnement et la qualité de la démocratie participative, et une condition nécessaire à une participation politique juste et équitable.

2. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe garantissent l'égalité en droit entre les hommes et les femmes, y compris le droit de se présenter aux élections et d'être élu. En pratique, cependant, de nombreux facteurs limitent les chances pour une femme d'assumer des responsabilités dans la vie publique et d'exercer un mandat électif. Les femmes en Europe font souvent l'objet de discriminations et sont confrontées à des attitudes négatives qui fragilisent leur rôle dans la vie politique et publique.

3. Les travaux novateurs du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits de l'homme et de l'égalité entre les femmes et les hommes ont abouti à l'instauration d'un cadre politique et législatif solide qui peut faire avancer considérablement les droits des femmes et rapprocher les Etats membres d'une égalité de fait entre les femmes et les hommes.

4. En 2003, le Comité des Ministres définissait dans sa Recommandation (2003)3 une participation équilibrée comme une représentation minimum de 40 % des deux sexes dans toutes les instances de décision de la vie politique ou publique. Cette exigence a été réaffirmée dans la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2014-2017⁷.

5. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») fonde son action en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes sur la Recommandation (2003)3 du Comité des Ministres, sur la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les hommes et les femmes 2014-2017 (qui a fixé à 40 % la représentation minimum de chaque sexe dans tous les organes de prise de décision de la vie politique ou publique) et sur la Résolution 1706 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui recommandait aux Etats membres d'associer les mesures liées aux systèmes électoraux et aux quotas par sexe à des actions d'éducation civique sur l'égalité entre les femmes et les hommes et d'élimination des stéréotypes sexistes.

6. Dans sa Recommandation 273 (2009) sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales, le Congrès appelait les Etats membres à mettre en place aux niveaux local et régional un système électoral assurant une alternance hommes/femmes sur des listes, assorti de sanctions financières en cas de non-respect, et à permettre au genre sous-représenté d'accéder à des postes de responsabilité au sein des exécutifs des municipalités et des régions.

7. En révisant sa Charte en 2007, le Congrès a entrepris de respecter le principe d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de sa propre institution et s'est employé, à partir de 2008, à inclure dans ses délégations 30 % du sexe sous-représenté. En pratique, la participation d'un minimum de 30 % de femmes est assurée depuis 2011.

8. Compte tenu de ce qui précède, notamment de la Recommandation (2003)3 du Comité des Ministres, et aux fins d'améliorer la représentation et la participation politiques des femmes, le Congrès invite le Comité des Ministres à encourager les gouvernements des Etats membres :

a. à mettre en œuvre la Recommandation (2003)3 du Conseil des Ministres, en faisant le point sur les changements et développements intervenus depuis 2003 et en examinant les résultats au sein des comités directeurs respectifs ;

b. à soutenir les pouvoirs locaux et régionaux dans la promotion et la mise en œuvre de mesures spécifiques visant à améliorer la participation politique des femmes, afin de respecter le seuil de 40 % défini dans la Recommandation (2003)3 du Comité des Ministres pour une représentation minimum des deux sexes dans tous les organes de décision de la vie politique ou publique ;

c. à envisager la création d'outils et de statistiques électorales officielles ventilées par sexe afin de suivre les élections et les nominations aux niveaux local, régional et national, sur la base des bonnes pratiques existant déjà dans plusieurs Etats membres, et à soutenir les pouvoirs locaux et régionaux dans ce processus ;

⁶ Voir note de bas de page 2

⁷ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229> et https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf

- d.* à encourager et soutenir la mise en place – à tous les niveaux de gouvernance – de comités pour l'égalité de genre, en réseau avec des ONG et des groupes de femmes militant pour la participation politique des femmes et soutenant les femmes candidates ;
 - e.* à envisager l'adoption de réformes législatives visant à mettre en œuvre des quotas pour les candidats aux élections, assortis de sanctions financières en cas de non-respect, et l'introduction de systèmes d'alternance hommes-femmes dans le cas des scrutins proportionnels ;
 - f.* à envisager la révision et la modification de leurs systèmes électoraux lorsque ceux-ci ont un impact négatif sur la représentation et la participation politiques des femmes.
9. Le Congrès invite également le Comité des Ministres à engager un dialogue politique avec le Congrès, dans les formes appropriées, pour le suivi de la présente recommandation et du projet d'exposé des motifs ci-joint.

EXPOSE DES MOTIFS⁸**Tables des matières**

1. Introduction.....	6
a. Une participation équilibrée : les débuts.....	6
b. La Recommandation (2003)3 du Conseil de l'Europe : un tournant	7
c. L'approche transversale	8
2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la représentation équitale.....	8
a. L'application de quotas au Congrès : bref aperçu de la situation depuis 2008	9
3. Elections locales et régionales: la question de l'Egalité d'accès et de la représentation équilibrée	10
a. Systèmes électoraux	10
b. Quotas par sexe	10
4. Statistiques électorales sur la représentation des femmes et des hommes au niveau local et regional.....	16
a. Accès aux statistiques	14
b. Synthèse des résultats de l'enquête du Congrès	15
c. Autres statistiques	15
d. Impact des quotas : première évaluation après dix ans d'application.....	21
e. Quotas volontaires des partis	21
5. Conclusions.....	21
6. Prochaines étapes.....	21

1. Introduction

1. Le présent rapport ajoute une dimension locale et régionale à l'analyse et aux politiques en cours dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès »), en vue de parvenir à une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la vie politique.

2. Les travaux de pionnier du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits de la personne humaine et de égalité entre les femmes et les hommes ont abouti à l'instauration d'un cadre politique et législatif solide qui, s'il était mis en œuvre, ferait considérablement progresser les droits des femmes et rapprocherait les Etats membres d'une égalité de fait entre les femmes et les hommes. La Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CEDH, CETS No. 005)⁹, que les Etats membres ont signée à Rome en 1950, établit un cadre juridique. L'article 14, garant des droits civils et politiques, indique que la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe.

a. Une participation équilibrée : les débuts

3. Lorsque le Conseil de l'Europe a commencé à travailler sur la question d'une participation équilibrée dans les années 80, il a d'abord élaboré un Plan d'action pour l'égalité de participation. Il a ensuite poursuivi son action lors de la première Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Strasbourg, 1986), consacrée à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique et aux politiques ainsi qu'aux stratégies pour réaliser l'égalité dans le processus de la prise de décision.

4. En 1988, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une Déclaration dans laquelle il rappelle que l'égalité des femmes et des hommes est un principe relevant des droits de la personne humaine et une condition essentielle de la démocratie ; il insiste également sur la nécessité d'inclure les femmes dans tous les domaines de la prise de décision. La Déclaration sur l'égalité entre les

⁸ Le présent exposé des motifs repose sur la contribution de la consultante du Conseil de l'Europe, Anna Ulveson (Suède), conseillère principale pour l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux.

⁹ <http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/005>

femmes et les hommes comme critère fondamental de la démocratie, adoptée lors de la 4^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Istanbul, 1997), est un instrument pratique pour tous ceux qui s'efforcent d'améliorer la participation des femmes dans les prises de décision en général.

b. La Recommandation (2003)3 du Conseil de l'Europe : un tournant

5. Aux fins de la Recommandation (2003)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique¹⁰, la participation équilibrée signifie que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %. Un questionnaire pour la collecte de données ventilées par sexe sur la participation des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique¹¹ a été élaboré pour suivre la mise en œuvre de la Recommandation (2003)3. Deux cycles de suivi ont été réalisés en 2005 et 2008.

6. Selon les normes internationales de protection des droits de l'homme – Déclaration universelle des droits de l'homme, Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes notamment – les Etats ont l'obligation d'assurer l'égale participation des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique¹².

7. Concernant les aspects institutionnels des politiques, l'expérience a montré que le système électoral est un facteur déterminant.

8. Dans ses textes, le Conseil de l'Europe souligne qu'il existe une forte corrélation entre le système électoral et le nombre de femmes élues à des fonctions publiques. Le Comité des Ministres, dans sa Recommandation (2003)3 invite les Etats membres du Conseil de l'Europe, lorsque les systèmes électoraux ont un impact manifestement négatif sur la représentation politique des femmes dans les assemblées élues, à modifier ou à réformer ces systèmes afin de promouvoir une représentation équilibrée des femmes et des hommes (Annexe A, 5). L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) en a fait autant dans sa Résolution 1706 (2010) sur l'augmentation de la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux.

9. Outre le système électoral, la mise en œuvre effective de quotas par sexe est un facteur autre institutionnel crucial. En fait, ces quotas représentent aujourd'hui l'un des outils les plus puissants dont disposent les femmes pour être représentées. Le Comité des Ministres recommande aux Etats membres d'envisager l'adoption de réformes législatives visant à instaurer des seuils de parité pour les candidatures aux élections locales, régionales, nationales et supranationales et, dans les cas où il existe des listes à la proportionnelle, il recommande l'introduction de systèmes d'alternance hommes-femmes (Annexe A, 3). Les procédures de désignation des candidats au sein des partis politiques sont également importantes.

10. La recommandation formule huit objectifs que les gouvernements des Etats membres devront atteindre pour promouvoir une participation équilibrée, à savoir : protéger l'égalité des droits civils et politiques, veiller à l'exercice individuel du droit de vote, revoir la législation, définir des objectifs, encourager les femmes à participer à la prise de décision politique, suivre, évaluer et soumettre des rapports sur les progrès réalisés en matière de participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision dans la vie politique et publique. La recommandation contient des mesures législatives et administratives, ainsi que des mesures d'accompagnement, que les Etats membres sont invités à adopter.

11. La recommandation demande aux gouvernements d'assurer le suivi et l'évaluation des progrès réalisés en matière de participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision dans la vie politique et publique. L'annexe A à la recommandation (par. 44) contient une liste de dix indicateurs qui permettent de mesurer les progrès accomplis dans ce domaine, notamment la nécessité de publier et rendre aisément accessibles des statistiques sur les candidat(e)s à un mandat politique et sur les élu(e)s ventilées par sexe, ainsi que sur les élu(e)s dans les parlements

10 Recommandation(2003)3 : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2003\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2003)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383) et dans son annexe ;

11 Démocratie paritaire : une réalisation encore lointaine :

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/womendecisionmaking/CDEG%20\(2009\)17_en_corrected.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/womendecisionmaking/CDEG%20(2009)17_en_corrected.pdf)

12 Recommandation (2003)3, exposé des motifs, 1. C., 13 :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2003\)23&Language=lanFrench&Ver=add&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2003)23&Language=lanFrench&Ver=add&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)

(supranationaux/nationaux/fédéraux/régionaux) et dans les assemblées locales selon les partis politiques.

c. L'approche transversale

12. Le Programme transversal du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes¹³, lancé en 2012, vise à accroître la portée et la visibilité des normes en matière d'égalité des femmes et des hommes, à encourager leur mise en œuvre dans les Etats membres grâce à un éventail de mesures, dont l'approche intégrée de l'égalité et des initiatives dans un certain nombre de domaines prioritaires.

13. La Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2014-2017¹⁴ contient cinq objectifs stratégiques, dont l'un est d'assurer une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. Les initiatives dans cette optique viseront à assurer une participation minimum de 40% de chaque sexe dans les organes directeurs, à suivre les progrès et à mettre en lumière les données et les bonnes pratiques dans les Etats membres. Elle souligne l'importance d'identifier des mesures visant à renforcer le pouvoir d'action des femmes candidates et élues et de les analyser, et la nécessité de faciliter et d'encourager leur participation aux élections nationales, régionales et locales. Les autres objectifs stratégiques sont : lutter contre les stéréotypes de genre et le sexisme ; prévenir et combattre la violence faite aux femmes ; garantir aux femmes l'égalité d'accès à la justice ; et intégrer les questions d'égalité dans toutes les politiques et mesures.

14. En conclusion, il y a dans tous les domaines du Conseil de l'Europe, en commençant par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), le Congrès, et d'autres organes et institutions, la même demande de participation équilibrée, d'approche intégrée de l'égalité, d'action spécifique et de suivi des résultats.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la représentation équitable

15. Dans sa Charte révisée (2007)¹⁵, le Congrès indique que la délégation de chaque Etat membre devrait assurer une représentation équitable des femmes et des hommes présents dans les organes statutaires des collectivités locales et régionales de l'Etat membre, c'est-à-dire que toutes les délégations doivent comprendre, à partir de 2008, des représentants des deux sexes avec une participation d'au moins 30 % du sexe sous-représenté.

16. Résolu à poursuivre sur cette voie, le Congrès a adopté en 2010 la Résolution 303 « Pour une égalité durable des genres dans la vie politique locale et régionale »¹⁶, dans laquelle il invite les délégations nationales à appliquer désormais ce seuil aussi bien aux membres titulaires qu'aux membres suppléants et, dans toute la mesure du possible, à atteindre le pourcentage de 40 % conformément à la Recommandation (2003)3 du Comité des Ministres. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette résolution, le Congrès a décidé de suivre régulièrement la répartition hommes-femmes au sein du Congrès et de publier les données (sur les membres titulaires et suppléants, les présidents de commissions, de groupes politiques et de groupes de travail, les rapporteurs) à l'occasion de chaque session.

17. Le Congrès rappelle également dans cette même Résolution 303 (2010) sa Résolution 176 (2004) sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes aux niveaux local et régional : une stratégie pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans les villes et les régions¹⁷, et considère que cette stratégie doit s'appuyer sur des actions concrètes. Le Congrès souligne qu'il serait vain d'encourager les femmes à s'engager en politique sans s'attaquer aux inégalités de fond qui persistent dans nos sociétés. Il préconise une double démarche – une approche intégrée et des actions spécifiques. Le Congrès recommande également aux pouvoirs locaux et régionaux d'Europe de formaliser leur engagement en faveur d'une plus grande égalité pour

13 Programme transversal du Conseil de l'Europe sur l'égalité entre les femmes et les hommes :

<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02factsheets/FactSheet%20Gender%20equality%20A4%20en.pdf>

14 CM(2013)136 final, Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2014-2017 :

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c71a7

15 <http://urlz.fr/45l5>, article 2

16 Congrès : Résolution (2010)303 « Pour une égalité durable des genres dans la vie politique locale et régionale » :

<http://tinyurl.com/zeceey2>

17 Congrès : Résolution 176 (2004) « Approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes » :

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=816579>

toutes et tous en signant la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale¹⁸ initiée par le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et en appliquant la Charte.

L'application de quotas au Congrès : bref aperçu de la situation depuis 2008

18. Depuis l'introduction pour la première fois par la Charte révisée du Congrès (2007) d'un quota concernant la proportion des femmes dans toutes les délégations nationales au Congrès (au moins 30%), le Congrès a abordé la question avec détermination. Les résultats peuvent être considérés comme une preuve tangible de la politique des quotas en tant qu'outil efficace pour accroître la participation des femmes dans les instances de prise de décision. L'évolution a été progressive mais implacable. Alors qu'en 1994, 84,19 % des membres étaient des hommes et 12,39% des femmes, ces chiffres avaient atteint 65,09 % pour les hommes et 31,05 % pour les femmes en 2011 et 56,92 % pour les hommes et 40,57 % pour les femmes en 2014¹⁹.

19. En ce qui concerne les postes représentatifs de haut niveau, bien que 72,93 % (132) des postes de président et vice-président étaient occupés par des hommes et 27,02 % (49) par des femmes entre 1994 et 2014, il faut souligner que pour la première fois en 2010, les vice-présidents du Congrès étaient en nombre égal. Aujourd'hui (mandat 2014-2016), il y a 7 hommes et 10 femmes élues en tant que président / vice-président.

20. L'application des quotas a été à la fois un long processus et un apprentissage accéléré pour le Congrès. Un des problèmes résidait dans le fait que les quotas introduits en 2008 n'établissaient aucune distinction entre les membres titulaires et suppléants. Il en est résulté que certaines délégations ont donné priorité aux hommes comme membres titulaires et aux femmes comme membres suppléants. Une fois le problème identifié, le Congrès a réagi en introduisant en 2011 des quotas séparés à la fois pour les membres titulaires et suppléants.

21. Un autre effet indésirable de l'imposition de quotas concerne les pays représentés par des petites délégations au Congrès (tels que l'Albanie, Andorre, l'Arménie, le Lichtenstein, l'Islande, la Lituanie et Saint-Marin). En fait, pour ces pays, le quota de 30% correspond à un quota de 50% puisqu'ils ne sont représentés que par deux membres (titulaires et suppléants), contrairement aux pays représentés par de grandes délégations (par exemple, l'Italie, la France, l'Allemagne, la Fédération de Russie, la Turquie, etc.). Cela conduit à une situation d'inégalité entre les Etats membres; le remède serait le passage vers un quota minimum plus élevé pour tous les pays à plus long terme.

22. En conclusion, on peut dire malgré quelques difficultés, la mise en place de quotas a été un succès pour la représentation des femmes non seulement en tant que membres des délégations nationales mais également en tant que présidentes. C'est un signe positif indiquant qu'il est temps d'aller plus loin afin de parvenir à un quota de 40% de représentation minimum pour les femmes.

3. Elections locales et régionales : la question de l'égalité d'accès et de la représentation équilibrée

23. Le Conseil de l'Europe s'est penché sur la question à différents niveaux par le biais de ces différents organes. Le Congrès a consacré sa Recommandation 273 (2009)²⁰ à l'égalité d'accès aux élections locales et régionales. Le paragraphe 5b recommande que le Comité des Ministres encourage les gouvernements des Etats membres, « pour obtenir une représentation égale des genres »,

- à mettre en place un système électoral aux niveaux local et régional assurant une alternance hommes-femmes sur les listes (avec un minimum de 1 pour 3) et assorti, en cas de non-respect, de sanctions financières, et
- à permettre au genre sous-représenté d'accéder à des postes à responsabilité au sein des exécutifs des municipalités et des régions ».

24. La Commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) a donné suite²¹ à la demande du Comité des Ministres relative à la recommandation du Congrès et a

18 Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale :

http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_fr.pdf

19 Fiche d'information : Les travaux du Congrès sur les droits des femmes et l'égalité entre les hommes et les femmes, Strasbourg, 18 janvier 2016: <http://urlz.fr/45iw>

20 Recommandation 273 (2009) :

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1565589&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true>

21 Observations de la Commission de Venise en vue de la réponse du Comité des Ministres :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)021-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)021-f)

rappelé plusieurs documents, dont la Déclaration relative à la participation des femmes aux élections (CDL-AD(2006)020), selon lesquels « les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle ». Dans sa réponse au Congrès sur cette question, le Comité des Ministres a encouragé les Etats membres « à tenir compte de ces textes dans leurs efforts visant à promouvoir une participation électorale large et équitable à tous les niveaux²² ».

a. Systèmes électoraux

25. Dans un rapport de 2009 sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique (CDL-AD(2009)029)²³, la Commission de Venise examine les systèmes électoraux pour les élections législatives. Les résultats peuvent cependant être transposés au niveau local et régional étant donné que les systèmes électoraux sont identiques à tous les niveaux. De même, si différents systèmes électoraux coexistent dans un même pays, par exemple pour les élections régionales, leur impact sur la participation des femmes est similaire à des systèmes comparables dans d'autres pays.

26. D'après le rapport de la Commission de Venise, l'une des constatations les plus nettes est que les pays qui appliquent un système de représentation proportionnelle (RP) comptent une proportion plus élevée de femmes dans leurs parlements que ceux appliquant un système de scrutin majoritaire. Les systèmes électoraux mixtes tels que les systèmes mixtes avec compensation proportionnelle semblent plus favorables à la représentation des femmes au parlement que les systèmes majoritaires, mais moins propices à l'élection de femmes que les systèmes de RP traditionnels. Parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, seuls l'Azerbaïdjan, la France et le Royaume-Uni ont un système de scrutin majoritaire.

27. Dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, les parlementaires sont élus à la représentation proportionnelle dans des circonscriptions plurinominales (plutôt qu'uninominales). D'une manière générale, les circonscriptions plurinominales favorisent davantage la désignation et la représentation des femmes que les circonscriptions uninominales.

28. Les systèmes électoraux sont très importants pour la mise en œuvre des quotas, dont le fonctionnement varie d'un système à l'autre. Il est plus facile de les introduire dans les systèmes de représentation proportionnels. Cependant, des quotas ont été mis en place dans certains systèmes majoritaires. Un système de quotas qui n'est pas compatible avec le système électoral en place reste purement symbolique.²⁴

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

30. Un même système électoral ne produira pas forcément les mêmes effets dans tous les pays car il peut présenter des différences considérables du point de vue de ses caractéristiques et de son type particulier. Le système électoral n'est qu'un facteur parmi d'autres qui ont un impact sur la représentation des femmes, de sorte que ses effets dépendent largement des conditions politiques et sociales de chaque pays ou région (si le pays est constitué de régions à pouvoirs électoraux). Le système électoral ne fait que faciliter ou gêner l'accès des femmes au parlement.

b. Quotas par sexe

31. Augmenter la participation et la représentation des femmes à la vie politique implique des mesures pour supprimer les obstacles politiques, économiques, sociaux, culturels et religieux dans la sphère publique comme dans la sphère privée, formelle et informelle. Diverses stratégies, dont les quotas, ont été proposés et mises en œuvre pour contribuer à augmenter la représentation des femmes aux postes de pouvoir et de décision.

22 Réponse adoptée par le Comité des Ministres à la Recommandation 273 (2009) du Congrès :

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1670555&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

23 CDL-AD(2009)029 : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)029-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)029-f)

24 Quota Project :La base de données mondiale des quotas de femmes : <http://www.quotaproject.org/fr/index.cfm>

32. Le recours aux quotas électoraux réservés aux femmes est bien plus répandu qu'on ne le croit. Au niveau mondial, près d'un pays sur deux applique aujourd'hui un système de type quota électoral pour ses élections législatives.

i. Mesures en faveur de la parité et quotas par sexe

33. La communauté internationale recommande de prendre certaines mesures afin de promouvoir une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes dans les instances de prise de décision. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW 1979)²⁵ et le Programme d'action de Pékin²⁶ (adopté lors de la 4^e Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes, 1995) ont constitué à cet égard des politiques importantes pour légitimer la demande d'un équilibre hommes-femmes en politique formulée par les organisations de femmes.

34. L'égalité d'accès et la pleine participation des femmes dans les structures de pouvoir et la prise de décision est l'un des 12 objectifs énoncés dans le Programme d'action. Le but clairement affiché est de parvenir à l'équilibre hommes-femmes dans le processus de désignation des candidats, ainsi que dans tous les processus décisionnels. Le Programme voit dans les « comportements et pratiques discriminatoires » l'origine de l'inégalité dans la vie publique.

35. Après avoir mis l'accent sur le manque de ressources ou le manque de volonté des femmes de participer à la vie politique, l'attention se porte désormais sur les mécanismes institutionnels et culturels d'exclusion qui empêchent les femmes de faire jeu égal avec les hommes en politique. Les responsabilités se sont déplacées : ce n'est plus à la femme de promouvoir le changement, mais aux institutions qui, de ce fait, doivent agir pour identifier et remédier aux causes de la sous-représentation des femmes.

36. Diverses recommandations et résolutions émanant de différentes institutions et organisations du Conseil de l'Europe mentionnent les quotas ou d'autres mesures en faveur de la parité comme moyen pour améliorer la participation des femmes à la prise de décision politique et publique au niveau international, national, régional et local (la Recommandation (2003)3 du Comité des Ministres, la Résolution 1706 (2010) de l'APCE « Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux », la Résolution 303 (2010) du Congrès « Pour une égalité durable des genres dans la vie politique locale et régionale », ainsi que la Déclaration CM(2009)68 du Comité des Ministres « Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans les faits » mentionnées plus haut).²⁷

ii. Types de quotas

37. Les quotas par sexe²⁸ peuvent être mis en place à chaque niveau du système politique - national, régional ou local. Vu la lenteur à laquelle le nombre de femmes progresse en politique, la demande de méthodes plus efficaces pour parvenir à un équilibre des sexes dans les institutions politiques est de plus en plus forte. Les quotas en sont une. La méthode étant relativement efficace, l'espoir est grand de voir la représentation des femmes augmenter de façon considérable. Parallèlement, les quotas soulèvent de sérieux doutes et se heurtent parfois une forte opposition. On distingue trois grands types de quotas par sexe en politique :

- sièges réservés (constitutionnels et/ou législatifs),
- quotas légaux de candidats (constitutionnels et/ou législatifs),
- quotas adoptés par les partis politiques (volontaires).

38. Alors que le nombre de sièges réservés régleme le nombre d'élues, les deux autres types de quotas fixent la proportion minimum de femmes sur les listes de candidats, soit comme une obligation légale, soit comme une mesure inscrite dans les statuts de chaque parti politique. Il existe toutefois bien d'autres types de quotas.

39. Les quotas légaux, qu'ils soient constitutionnels et/ou législatifs, étant contraignants par nature, ils sont à première vue plus efficaces que les quotas volontairement appliqués par les partis. Or ce n'est pas toujours le cas dans la pratique. Pour que l'adoption et la mise en œuvre de quotas légaux soient efficaces, il faut non seulement des règles strictes en matière de placement sur les listes et des

25 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

26 Programme d'action de Beijing : <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>

27 CM(2009)68 final https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d12d9

28 www.quotaproject.org

mécanismes d'application valables, mais aussi un engagement de la part des partis politiques. Même avec des systèmes de quotas légaux, les partis jouent un rôle déterminant dans leur mise en œuvre. Des décideurs politiques réticents trouveront toujours le moyen de contourner la législation ou de l'appliquer de manière insatisfaisante.

iii. Les partis, premiers responsables

40. Les partis politiques sont un élément vital de la promotion des femmes en politique. Quel que soit le système électoral, le pouvoir de recruter, de sélectionner et de désigner les candidats est entre leurs mains. Le processus de désignation des candidats par les responsables politiques est une phase cruciale pour que des femmes soient élues. Toute tentative de régler le problème de la sous-représentation des femmes en politique doit donc viser les partis politiques ainsi que leurs conceptions d'assemblées plus inclusives et leurs stratégies en la matière. Les systèmes des quotas confèrent aux responsables politiques, et non aux femmes elles-mêmes, la responsabilité du recrutement. La plupart du temps, les électeurs ne savent pas grand-chose de la manière dont les candidats sont choisis ; ils ont tendance à voter pour un parti, non pas pour tel ou tel candidat.

41. Les différents types de quota ciblent les différents niveaux du processus de désignation des candidats, en général, l'un des trois niveaux suivants :

- le vivier de candidats potentiels,
- les candidats qui se présentent à l'élection,
- les élus.

42. Même si des amendements à la constitution et de nouvelles lois électorales prévoyant les quotas par sexe peuvent sembler plus autoritaires, rien ne dit que ces méthodes sont plus efficaces que les quotas volontaires adoptés par les partis politiques pour augmenter le nombre de femmes élues. Tout dépend des règles applicables. La question essentielle est de savoir si les candidates sont vraiment en position d'être élues et si le placement des candidats sur les listes est réglementé de telle sorte que les candidates ne seront pas reléguées en bas de la liste, ou s'il existe un système d'alternance homme/femme. Les sanctions applicables en cas de non-respect ont aussi leur importance.

iv. Les quotas en pourcentage

43. Les quotas de femmes exigent que les femmes représentent un certain nombre ou pourcentage de membres d'une instance pour avoir un impact. L'idée de base des mécanismes de quotas est de permettre aux femmes d'accéder à des fonctions politiques et de veiller à ce que l'élection d'une poignée de femmes ne serve pas simplement d'alibi dans la vie politique. L'idée qui voulait que les sièges réservés ne concernent qu'une ou deux femmes représentant une catégorie aussi vague que générale de « femmes » ne convainc plus. Aujourd'hui, les systèmes de quotas visent à garantir que les femmes constituent une importante minorité de 20, 30 ou 40%, voire un véritable équilibre entre les sexes de 50-50%.

44. La majeure partie des quotas a pour but de faire augmenter la représentation des femmes, car le problème concerne généralement la sous-représentation des femmes, ce qui est particulièrement important, vu qu'elles représentent en général 50 % de la population de tous les pays du monde. Certains systèmes de quotas ne prennent toutefois pas position en faveur de l'un ou l'autre des sexes, ce qui signifie que leur objectif est de corriger la sous-représentation des femmes comme des hommes ou, pour le moins, de fixer un plafond pour les deux sexes. Dans un tel cas, le critère peut être que ni l'un ni l'autre des deux sexes n'est autorisé à occuper plus de 60 % des sièges et moins de 40 %. Un quota de cinquante/cinquante, par nature exempt de biais en faveur de l'un ou l'autre des deux sexes, fixe aussi une représentation féminine maximum, ce que ne fait pas une réglementation imposant un minimum.

45. Selon le concept de « masse critique » tel qu'appliqué en la matière, il suffit que les femmes occupent un certain pourcentage des sièges pour que la vie politique et les politiques changent. On s'accorde généralement à penser que les femmes doivent atteindre une masse critique d'environ un tiers des sièges d'un organe pour être en mesure d'exercer une réelle influence sur les décisions qui sont prises. Cependant, une meilleure représentation équilibrée requiert un minimum de 40 % de chacun des sexes et des mesures allant au-delà de l'introduction d'une « masse critique » de femmes.

46. Le concept de « masse critique » et la manière dont il s'applique à la question d'une représentation politique équilibrée soulève quelques critiques. Pour nos fins, il serait plus important de se concentrer sur les « actions critiques », qui permettraient d'obtenir des gains réels en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, tels la mise en réseau par le biais de fortes organisations

de femmes, la sensibilisation, la mobilisation, le renforcement des capacités, la création de coalitions thématiques reliant des hommes et des femmes politiques, des lobbyistes et des experts aptes à tirer parti de l'élan politique et des opportunités qui se présentent.²⁹

v. Arguments pour et contre les quotas

47. Les quotas, bien qu'étant un instrument puissant pour accroître la représentation des femmes, sont une mesure controversée. Les arguments pour ou contre leur mise en place afin d'augmenter la présence politique des femmes ne manquent pas. La base de données mondiale des quotas de femmes³⁰ en a retenu certains :

48. Arguments contre :

- Les quotas bafouent le principe de l'égalité des chances pour tous en favorisant les femmes par rapport aux hommes.
- Les quotas ne sont pas démocratiques, ce sont les électeurs qui doivent décider qui élire.
- Les quotas exigent d'élire des représentants politiques en raison de leur sexe, et non de leurs qualifications, ce qui signifie que des candidats plus qualifiés seront exclus.
- De nombreuses femmes ne souhaitent pas être élues au simple motif qu'elles sont des femmes.
- La mise en place de quotas crée des tensions significatives dans l'organisation des partis.
- Les quotas bafouent les principes de la démocratie libérale.

49. Arguments pour :

- Les quotas de femmes n'équivalent pas à de la discrimination, mais compensent les entraves empêchant les femmes d'occuper la place qui leur revient dans la politique.
- Les quotas permettent à plusieurs femmes de siéger ensemble au sein d'une commission ou d'une assemblée, ce qui limite le stress souvent ressenti par les femmes isolées.
- En leur qualité de citoyennes, les femmes ont droit à une participation égale.
- L'expérience des femmes est indispensable dans la vie politique.
- Les élections sont affaire de représentation, et non de niveau d'instruction.
- Les femmes sont tout aussi qualifiées que les hommes, mais les qualifications des femmes sont dévalorisées et minimisées dans un système politique dominé par les hommes.
- En réalité, ce sont les partis politiques qui contrôlent les nominations, et pas les électeurs qui décident de la personne qui sera élue, les quotas n'enfreignent donc pas les droits des électeurs.
- La mise en place de quotas peut entraîner des conflits, qui peuvent toutefois se révéler purement temporaires.
- Les quotas peuvent contribuer à alimenter la démocratisation en rendant le processus de nomination plus transparent et officiel.

vi. Voie rapide et piste incrémentale

50. Les quotas électoraux par sexe sont la « voie rapide »³¹ pour parvenir à l'égalité de représentation des femmes et des hommes en politique par rapport à la « piste incrémentale », qui repose sur l'idée d'une ligne de progression constante et ininterrompue. La société évoluant et de nouvelles générations plus soucieuses d'égalité des sexes succédant aux précédentes, l'égalité entre les femmes et les hommes s'imposera progressivement. L'accent porte sur les ressources et sur la participation des femmes au marché du travail, et le niveau d'éducation est censé s'accompagner plus ou moins automatiquement d'un plus grand nombre de candidates.

51. Avec la « voie rapide », la hiérarchie du pouvoir entre les sexes se reproduit de génération en (jeune) génération ; dès lors, l'égalité des sexes et le nombre de femmes en politique ne sont pas à l'abri d'un revirement. La représentation politique des femmes ne s'améliorera pas automatiquement au fil des générations et les hommes ne renonceront pas à leurs pouvoirs de leur plein gré.

²⁹ The implementation of Quotas, European Experiences, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2004, p. 160 (en anglais)

³⁰ The implementation of Quotas, European Experiences, p. 8 (en anglais)

³¹ Women, Quotas and Politics, Routledge research in comparative politics, Drude Dahlerup (éd.), 2006 (en anglais)

52. Il existe un troisième et même un quatrième discours ; celui dit « aveugle » (le sexe n'a aucune importance en matière de représentation politique, donc il ne faut rien faire) et « la politique est une affaire d'hommes » (ce discours se préoccupe beaucoup du sexe mais part du principe que la femme n'a ni les capacités ni les qualifications requises pour occuper des fonctions politiques, elle doit être cantonnée dans son rôle de mère et de femme au foyer).

vii. Les quotas au niveau infranational en Europe

53. Les informations les plus complètes sur l'application des quotas par sexe ou volontaires se trouvent sur « La base de données mondiale de quotas de femmes »³², un projet collaboratif d'International de l'Union interparlementaire (UIP) et de l'université de Stockholm (IDEA). Les quotas électoraux y sont définis comme des pourcentages « obligatoires ou contraignants » de candidates aux élections.

54. Le site recense 33 Etats membres du Conseil de l'Europe qui appliquent des quotas par sexe légaux ou des quotas volontaires adoptés par les partis politiques au niveau infranational (local et régional). L'information sur les quotas au niveau infranational ne prétend pas être exhaustive.

55. Dans 22 Etats membres, un parti politique au moins a adopté des quotas volontaires : Autriche, Croatie, Chypre, République tchèque, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse et Royaume-Uni.

56. Quatorze Etats membres ont mis en place des quotas légaux au niveau infranational. Ces quotas sont inscrits dans la constitution (Grèce, Italie) ou dans la loi électorale (13 pays), voire dans les deux (Grèce, Italie) : Albanie (33 %), Belgique (50 %), Bosnie-Herzégovine (40 %), France (binômes homme-femme), Grèce (33 %), Italie (12 régions sur 20), « L'ex-République yougoslave de Macédoine » (33 %), Monténégro (30 %), Pologne (35 %), Portugal (33 %), Serbie (30 %), Slovénie (40 %) et Espagne (40 %). Le dernier pays à en avoir mis en place est la Géorgie (30 %), (la France, la Grèce, l'Italie, la Slovénie et l'Espagne ont également mis en place des quotas volontaires). Le seuil minimum le plus répandu est 33 %, ce qui signifie que chaque sexe doit représenter au moins 33 % des candidats ; la Belgique a le seuil le plus élevé (50 %). La plupart des pays ont introduit les quotas dans les années 2000. Il n'y a pas de quotas prévus par la loi pour le niveau infranational dans les Etats fédéraux, tels que l'Autriche, l'Allemagne, et au Royaume-Uni, à la différence de pays ayant des structures similaires tels que l'Italie, l'Espagne et le Portugal, qui, comme indiqué ci-dessus, ont fixé des quotas pour les niveaux infranationaux de gouvernement.

57. À l'exception du Monténégro, tous les pays réglementent le classement des candidats sur les listes. La règle la plus courante est la représentation obligatoire des deux sexes dans un groupe de trois candidats. Dans certains pays comme la Belgique et la Bosnie-Herzégovine, les deux têtes de liste ne peuvent pas être du même sexe. On parle d'alternance lorsqu'un candidat sur deux est une femme. Le non-respect des règles entraîne des sanctions, la plus courante étant la non-acceptation de la liste et l'obligation pour le parti d'y remédier. Les autres sanctions peuvent aller jusqu'à une minoration du financement public.

4. Statistiques électorales sur la représentation des femmes et des hommes au niveau local et régional

a. Accès aux statistiques

58. Deux questions se posent pour bien comprendre la situation de la représentation politique des femmes au niveau local et régional : comment le cadre juridique et politique du Conseil de l'Europe a-t-il été mis en œuvre dans les Etats membres ? Quel type de suivi a été mis en place ? Il faut des statistiques sur plusieurs années, ventilées par sexe, pour interpréter et analyser la situation.

59. Un questionnaire a été envoyé aux délégations nationales et aux associations pour connaître les résultats des dernières élections du point de vue de la représentation politique des femmes au niveau local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, à charge pour elles de les distribuer à leurs membres.

60. Le but était de connaître le nombre de femmes élues maires et conseillères municipales, présidentes de région et membres des assemblées régionales, et l'existence éventuelle de statistiques ventilées par sexe et de quotas et, dans l'affirmative, quels types de quotas. Certaines questions portaient sur les mesures prises pour soutenir et renforcer la représentation politique des

32 <http://www.quotaproject.org/>

femmes au niveau local et régional. Il y a eu 28 réponses : 23 d'Etats membres et 5 de différentes régions dans les Etats membres.

61. Tous les Etats membres n'ayant pas répondu au questionnaire, il n'a pas été possible d'interpréter et d'analyser la situation dans son ensemble. Il a donc fallu se tourner vers d'autres sources d'information et voir ce que l'on pouvait y trouver. Les statistiques de la Commission européenne sur les résultats des élections locales et régionales, bien que plus intéressantes, sont malheureusement incomplètes.

b. Synthèse des résultats de l'enquête du Congrès

62. Pour la plupart, les pays ayant répondu au questionnaire disposent de statistiques ventilées par sexe sur la représentation politique des femmes au niveau régional et local. Certains recueillent aussi des données ventilées par sexe en fonction de l'âge, du niveau d'éducation et de l'origine ethnique.

63. Dix-sept pays ont adopté des lois sur les quotas électoraux – huit pour les scrutins régionaux, neuf pour les scrutins au niveau local. Deux pays, la République tchèque et le Luxembourg, envisagent d'en adopter. Six pays sur les dix-sept ayant des lois sur les quotas ont établi des règles sur l'ordre de classement des candidats de chaque sexe sur les listes et ont prévu des sanctions en cas de non-respect de la loi. Lorsqu'on les interroge sur les effets de ces lois, les réponses varient. La plupart ont constaté une légère augmentation du nombre de femmes élues. Il est clair que la mesure a été efficace, mais pas suffisamment.

64. Dans dix-sept pays sur vingt-huit, un parti politique au moins a mis en place des quotas volontaires, avec des effets variables. La mise en place des quotas a eu des effets positifs sur la représentation politique des femmes en Belgique, en Espagne et en Turquie. En Suède et en République tchèque, ils ont eu des effets sur les partis politiques qui avaient mis en place des quotas volontaires.

65. Vingt-et-un pays ont mené des actions spécifiques pour soutenir et renforcer la participation politique des femmes au niveau local et régional. L'Etat comme les ONG ont mis en œuvre différentes initiatives. Exemples d'actions spécifiques : stratégies pour l'égalité, réseau des femmes maires, commissions pour l'égalité entre les femmes et les hommes, et campagnes de sensibilisation. Elles ont notamment permis de mieux faire comprendre l'importance de la représentation des femmes et d'augmenter le nombre de candidates et de femmes maires (Belgique, Bosnie-Herzégovine, France, Géorgie, Grèce, Islande, Lituanie, Lettonie et Slovaquie).

66. Dans dix pays, les partis politiques ont commencé à prendre des mesures pour impliquer davantage les femmes dans la vie politique, par exemple des caucus de femmes au sein des partis, des activités de sensibilisation, des campagnes pour encourager les femmes à participer à la vie politique et des groupes de travail spéciaux pour l'égalité femmes-hommes.

67. Quinze pays ont indiqué que les organisations nationales des pouvoirs locaux et régionaux se sont attachées à promouvoir la participation des femmes en politique : commissions pour l'égalité entre les femmes et les hommes, soutien des organisations de femmes qui forment les candidates à l'action politique, projets de mentorat, approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, etc. Parmi ces mesures, l'une a consisté à encourager les municipalités à signer la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale, la Charte du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE).

68. Dans les pays qui affichent les pourcentages de femmes maires les plus élevés, il apparaît qu'elles ont été élues au suffrage indirect par les conseils municipaux et régionaux. Il y a moins de femmes à la tête des communes dans les pays où les maires sont élus directement par les citoyens et nommés par les partis politiques. Est-ce dû au fait que les partis politiques sont responsables du processus de désignation des candidats ou les citoyens ont-ils tendance à voter pour des hommes aux élections municipales – une femme a-t-elle plus de chance de devenir maire avec un mode de scrutin indirect ? La question mérite d'être approfondie.

c. Autres statistiques

69. Le Conseil de l'Europe a réalisé une étude comparative sur les résultats des premier et deuxième cycles de suivi de sa Recommandation (2003) 3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique³³. La recommandation définit la participation équilibrée comme la représentation minimum de 40 % des deux sexes dans tous les organes

33 Démocratie paritaire : une réalisation encore lointaine, étude du Conseil de l'Europe 2010 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059206a>

décisionnels. L'étude a comparé les années 2005 et 2008 et inclut les statistiques régionales et locales. Les questions recourent en partie celles de notre enquête. Les pays qui ont répondu aux trois enquêtes de 2005, 2008 et 2015 n'étant malheureusement pas forcément les mêmes, une comparaison pertinente s'avère difficile.

70. La Commission européenne recueille des données ventilées par sexe³⁴ annuellement depuis 2003 pour le niveau régional – présidents et membres des assemblées régionales – et depuis 2011 pour le niveau local – maires et conseillers municipaux. Les statistiques de la Commission concernent trente-cinq pays, soit les vingt-huit pays de l'Union européenne, ainsi que « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'Islande, le Lichtenstein, le Monténégro, la Norvège et la Serbie. Elle ne dispose pas de statistiques sur la représentation politique des femmes et des hommes au niveau local dans douze Etats membres du Conseil de l'Europe.

71. Les statistiques de la Commission permettent de suivre l'évolution des femmes et des hommes dans vingt-quatre pays membres du Conseil de l'Europe qui ont des assemblées régionales. Nous avons retenu celles de 2005 et de 2015. Concernant le niveau local, nous avons décidé de prendre les statistiques de 2015 de la Commission européenne et celles de 2005 du Conseil de l'Europe sur les vingt-cinq pays pour lesquels des données sont disponibles.

72. Les tableaux ci-après montrent la représentation des femmes au niveau régional et reposent sur les données de la Commission européenne. Tous les pays n'ont pas d'assemblées régionales. Les tableaux de la représentation des femmes au niveau local reposent en partie sur les données de la Commission européenne (données de 2015) et en partie sur celles de l'étude sur la démocratie paritaire du Conseil de l'Europe mentionnée ci-dessus.

34 Commission européenne : http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/index_fr.htm

Tableau 1.1 Membres des assemblées régionales

Membres (assemblées régionales)	2015		2005	
	Femmes (%)	Hommes (%)	Femmes (%)	Hommes (%)
UE-28	32	68	29	71
Belgique	42	58	32	68
République tchèque	19	81	-	-
Danemark	39	61	-	-
Allemagne	32	68	32	68
Grèce	17	83	18	82
Espagne	45	55	38	62
France	49	51	48	52
Croatie	22	78	-	-
Italie	18	82	11	89
Lettonie	26	74	-	-
Hongrie	11	89	13	87
Pays-Bas	34	66	-	-
Autriche	32	68	30	70
Pologne	24	76	16	84
Portugal	23	77	10	90
Roumanie	15	85	-	-
Slovaquie	15	85	-	-
Finlande	44	56	40	60
Suède	48	52	46	54
Royaume-Uni	31	69	21	79
République de Serbie	19	81	-	-
Turquie	8	92	2	98
Norvège	45	55	44	56
Tous pays	28	72	25	75

73. En dix ans, le nombre d'élues a progressé de 3 % dans les assemblées régionales, dont quatre avaient atteint le seuil minimum de 40 % dès 2005. En 2015, elles étaient six. Huit assemblées régionales comptaient moins de 20 % de femmes en 2015 (République tchèque, Grèce, Hongrie, Italie, Roumanie, Serbie, Slovaquie, et Turquie). La représentation des femmes a progressé dans douze assemblées régionales. Les plus fortes progressions sont enregistrées en Belgique, au Portugal et au Royaume-Uni.

Tableau 1.2 Présidences de région

Présidents (assemblée régionale)	2015		2005		
	Etats membres	Femmes (%)	Hommes(%)	Femmes (%)	Hommes (%)
UE-28		17	83	16	84
Belgique		0	100	0	100
République tchèque		7	93	15	85
Danemark		40	60	-	-
Allemagne		31	69	19	81
Grèce		15	85	9	91
Espagne		65	35	29	71
France		4	96	8	92
Croatie		14	86	-	-
Italie		14	86	18	82
Lettonie		20	80	-	-
Hongrie		5	95	15	85
Pays-Bas		8	92	28	72
Autriche		22	78	11	89
Pologne		19	81	7	93
Portugal		50	50	0	100
Roumanie		0	100	-	-
Slovaquie		0	100	12	88
Finlande		21	79	16	84
Suède		33	67	40	60
Royaume-Uni		50	50	38	62
République de Serbie		0	100	-	-
Turquie		7	93	0	100
Norvège		26	74	32	68
Tous pays		15	85	13	87

74. En dix ans, la représentation des femmes a augmenté de 2 % dans les assemblées régionales, ce qui n'est pas un changement significatif. Quatre Etats membres sur vont trois n'avaient aucune femme élue à la tête d'une assemblée régionale en 2015, contre trois en 2005.

75. Treize pays comptent moins de 20 % de présidentes de région. Huit pays en ont moins en 2015 qu'en 2005. Quatre ont 20-29 % de présidentes de région ; deux en ont 30-39 %. Quatre ont atteint ou dépassé les 40 %. Au Portugal, en Espagne et au Royaume-Uni, le nombre d'élues aux présidences de région a considérablement augmenté. Le Danemark en compte 40-60 %.

76. Globalement, dans les régions, le tableau est plutôt sombre et les progrès sont lents. Visiblement, il est beaucoup plus difficile pour les femmes de décrocher un poste à responsabilité dans les assemblées régionales.

Tableau 1.3 Elus municipaux

Conseillers municipaux	2015		2005	
	Femmes (%)	Hommes (%)	Femmes (%)	Hommes (%)
Belgique	36	64	26,5	73,5
République tchèque	27	73		
Danemark	30	70	27	73
Allemagne	:	:	24,4	75,6
Estonie	31	69	28,4	71,6
Irlande	20	80	18,9	81,1
Grèce	18	82		
Espagne	35	65	26	74
Croatie	20	80	10,7	89,3
Italie	27	73	16,9	83,1
Chypre	18	82	20,4	79,6
Lettonie	31	69	42,3	57,7
Lituanie	25	75	20,6	79,4
Luxembourg	22	78	17,8	82,2
Hongrie	30	70		
Pays-Bas	:	:	16	84
Portugal	26	74		
Slovénie	32	68	13	87
Finlande	36	64	36,4	63,6
Suède	44	56	42,4	57,6
Islande	44	56	31,2	68,8
Turquie	11	89		
Lettonie	17	83	28,3	71,7
Norvège	38	62	35,5	64,5

77. Le tableau concerne une sélection de municipalités, ce qui permet de comparer l'évolution entre 2005 et 2015. Deux pays sur vingt-trois – l'Islande et la Suède – ont atteint le seuil minimum de représentation de 40 % au niveau local en 2015. Seule la Suède dépasse les 40 % en 2005 et 2015. Dix-neuf pays ont plus de 20 % de conseillères municipales – c'est sept fois plus qu'il y a dix ans. Six en ont moins de 20 %, soit autant qu'il y a dix ans. Douze ont enregistré une progression.

78. Les statistiques pour 2005 et 2015 révèlent des progressions considérables, notamment en Croatie, en Islande, en Italie, en Slovénie et en Espagne. Le nombre de conseillères a reculé de 11 % en Lettonie, tandis que les autres pays ont vu une progression de 2-4 %. Ce point mérite d'être approfondi, mais ce n'est pas le l'objet du présent rapport.

Tableau 1.4 Maires

Maires	2015		2005	
	Femmes (%)	Hommes (%)	Femmes (%)	Hommes (%)
Belgique	13	87	8,5	91,5
République tchèque	4	96	0	100
Danemark	12	88	7,7	92,3
Allemagne	10	90	7,5	92,5
Estonie	14	86	13,3	86,7
Irlande	19	81	20,2	79,8
Grèce	4	96	2	98
Espagne	17	83	12,5	87,5
Croatie	7	93	3,9	96,1
Italie	13	87	9,6	90,4
Chypre	0	100	3	97
Lettonie	24	76	36,4	63,6
Lituanie	5	95	5	95
Luxembourg	10	90	10,2	89,8
Hongrie	20	80	14,4	85,6
Pays-Bas	21	79	18	82
Autriche	6	94	2	98
Portugal	8	92	5,2	94,8
Slovénie	8	92	5,7	94,3
Finlande	17	83	13,4	86,6
Suède	37	63	32,1	67,9
Islande	26	74	19,2	80,8
Turquie	3	97	0,6	99,4
Lettonie	9	91	0	100
Norvège	22	78	17,1	82,9

79. Aucun pays n'atteint ce que le Comité des Ministres définit comme une participation équilibrée, soit une représentation minimum de 40 % des deux sexes dans tous les organes de décision politique.

80. Chypre est le seul pays où aucune femme n'a été élue maire en 2015. Dans quatorze pays, les femmes représentent moins de 10 % des maires alors qu'en Hongrie, en Islande, en Lettonie, aux Pays-Bas et en Slovaquie et, 20-29 % des maires sont des femmes. Les autres pays en comptent moins de 20 %. La Suède est le seul pays où plus de 30 % des maires sont des femmes (37 %).

81. Le nombre de femmes maires a manifestement progressé dans la plupart des pays.

Tableau 1.5 Maires et membres des conseils ou des assemblées en 2015³⁵

	Maire ou autre dirigeant/-e		Membres	
	Femmes (%)	Hommes(%)	Femmes(%)	Hommes (%)
Tous pays	15	85	35	65

82. Si l'on prend les statistiques de la Commission pour les 35 pays membres, on constate qu'en 2015, le taux de représentation des femmes au niveau local se rapproche de la définition d'une participation équilibrée, avec 35 % de femmes et 65 % d'hommes, même si le taux prescrit pour la prise de décision politique n'est pas atteint.

83. En France, en Islande et en Suède, 40 % ou plus des conseillers sont des conseillères. Dans onze pays (Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Norvège, Slovaquie, Espagne et Royaume-Uni), les femmes représentent 30-39 % des conseillers municipaux. Le pourcentage tombe à 20-29 % dans treize pays et à 10-19 % dans cinq pays.

84. Les données des trente-cinq pays membres fournies par les statistiques de la Commission indiquent qu'il y avait 15 % de femmes maires contre 85 % d'hommes en 2015, ce qui semble attester que les postes à responsabilité sont toujours l'apanage des hommes dans les municipalités.

d. Impact des quotas : première évaluation après dix ans d'application

85. La question qui nous intéresse au premier chef ici est de voir si on peut déduire des données ci-dessus que les systèmes de quotas par sexe ont eu, ou n'ont pas eu, un impact sur le résultat des élections et si d'autres facteurs influent de façon décisive sur les résultats.

86. La majorité des quatorze pays qui ont mis en place des lois sur les quotas électoraux au niveau infranational les ont adoptées il y a une dizaine d'années seulement. Certains enregistrent une proportion plus élevée d'élues, au moins comme conseillères ou comme membres des assemblées régionales. Le Danemark fait figure d'exception puisqu'il a introduit les quotas volontaires avant d'y renoncer, et pourtant, le taux de représentation des femmes y est légèrement plus élevé que dans bien d'autres pays.

87. La Belgique, premier pays à avoir mis en place les quotas électoraux par sexe, a aussi fixé le seuil le plus élevé (50 %). Les femmes occupaient 42 % des sièges dans les assemblées régionales en 2015, soit 10 % de plus qu'en 2005. L'augmentation est tout aussi importante dans les conseils municipaux, où le taux de conseillères est passé de 26 % à 36 % entre 2005 et 2015. Si l'on regarde du côté des maires et des présidents des assemblées régionales, on constate que les femmes restent très peu représentées. En 2015 comme en 2005, il n'y a aucune femme présidente de région.

88. En Espagne, où le seuil est fixé à 40 %, les assemblées régionales comptaient 45 % d'élues en 2015, contre 38 % en 2005. Concernant les présidences de région, 65 % étaient entre les mains de femmes en 2015 – un record absolu. La Grèce, le Portugal et la Serbie ont fixé un seuil de 33 % ; la Pologne, 35 %. En 2015, ces pays comptaient 17 % à 24 % de femmes dans leurs assemblées régionales. En Grèce, la situation n'a pas évolué depuis 2005, alors qu'au Portugal, le changement a été considérable, puisque les femmes représentaient 50 % des présidents de région en 2015, contre zéro en 2005.

89. Plus le seuil est élevé, plus le pourcentage de femmes est important dans les rangs des assemblées régionales. Mais sans recherches plus poussées, il est impossible d'établir une véritable corrélation entre les deux phénomènes.

e. Quotas volontaires des partis

90. Il convient de noter que dans certains pays qui appliquent uniquement des quotas volontaires adoptés par les partis, la représentation des femmes est élevée (Islande, Norvège, Suède et Pays-Bas). On pense généralement que les niveaux élevés de représentation des femmes en Suède et en Norvège sont principalement dus au système de quotas appliqué par les partis, alors que, dans ces

35 Base de données de la Commission européenne sur la prise de décision au niveau local : http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/municipal-councils/index_fr.htm

deux pays, les quotas ont été instaurés alors que le taux de représentation des femmes était déjà élevé. Dans ces deux pays, on peut donc dire que la législation sur les quotas a joué un rôle secondaire. En revanche, la combinaison de facteurs structurels – notamment institutionnels, socioéconomiques et culturels – et de facteurs stratégiques, comme les activités et les campagnes lancées par les partis politiques et le mouvement des femmes, explique les modèles de représentation des femmes.

91. S'agissant de la mise en œuvre des quotas, il est difficile d'établir une relation entre type de quotas et représentation des femmes et d'en tirer des conclusions – mis à part le fait que bien des quotas ne sont pas correctement mis en œuvre. On manque également de données permettant une évaluation effective de l'impact des règles et réglementations en matière de quotas. Le renforcement de la représentation des femmes peut aussi résulter du seul débat sur la mise en place des quotas.

92. La législation prévoit principalement deux formes de sanctions en cas de non-respect des quotas juridiquement contraignants : la non-acceptation des listes avant l'élection et la réduction du financement public. Certains pays ont adopté des incitations financières (en Géorgie, les partis politiques qui présentent moins de 20 % de candidats de l'autre sexe dans un groupe de dix sur leurs listes électorales ne peuvent pas prétendre à un financement public supplémentaire, mais le système ne semble pas produire l'effet escompté³⁶).

93. Lorsque des quotas volontaires sont adoptés, le niveau central du parti ou une autre instance pertinente doit établir un 'contrat' avec les sections locales sur la mise en œuvre pratique des quotas.

94. Il y a des écarts entre la théorie et la pratique. Il suffit de chercher des informations sur les règles qui ont été adoptées en matière de quotas pour se rendre compte qu'elles ne sont pas respectées en pratique. Il n'est donc pas possible d'établir une relation entre type de quotas et représentation des femmes et d'en tirer des conclusions – mis à part le fait que bien des quotas ne sont pas correctement mis en œuvre.

95. Pour que les quotas juridiquement contraignants soient mis en œuvre avec succès, il faut des organes institutionnels chargés de gérer, de superviser et de contrôler leur application. Concernant les quotas volontaires adoptés par les partis politiques, le droit ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect desdits quotas. Les seules sanctions disponibles sont les pressions exercées par le niveau central du parti, les groupes de femmes et l'électorat. Des recherches plus approfondies sur la mise en œuvre des quotas sont nécessaires.

5. Conclusions

96. L'analyse des données statistiques de ces dix dernières années nous livre quelques conclusions qui confirment que les solutions existent, mais qu'elles ne fonctionnent pas forcément comme on le voudrait et impliquent divers paramètres.

97. S'agissant des **systèmes électoraux**, le nombre de femmes élues est étroitement lié au système électoral. Si l'on veut parvenir à une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans nos démocraties, les législateurs doivent donc garder à l'esprit que dans les pays où les systèmes électoraux semblent avoir un impact négatif sur la représentation politique des femmes dans les organes élus, il faut adapter et réformer lesdits systèmes afin de promouvoir une représentation équilibrée par sexe.

98. S'agissant de la **désignation des candidats**, quel que soit le système électoral, le pouvoir de les choisir et de les désigner est entre les mains des partis politiques, qui sont les vrais responsables de l'équilibre des sexes dans la prise de décision politique car ce sont eux qui contrôlent le 'jardin secret des nominations'. Une fois candidates, les femmes font aussi bien que les hommes.

99. Concernant les **systèmes des quotas**, les quotas électoraux par sexe ont favorisé une augmentation rapide de la représentation des femmes dans certains cas et ont eu des résultats moins favorables dans d'autres. Ce que l'on doit surtout retenir, c'est que pour être efficace, un système de quotas doit être compatible avec le système électoral en place et que les règles en matière de quotas, par exemple 40 % de femmes sur les listes électorales, doivent être assorties de règles relatives au classement sur les listes et – dans le cas des quotas juridiquement contraignants – de sanctions juridiques efficaces.

100. Pour ce qui est du **suivi de la situation**, la première chose à faire est de recueillir des données et des informations, et d'analyser leur évolution. Une autre chose tout aussi importante est de sensibiliser à l'importance des tendances émergentes ou persistantes, des difficultés et des obstacles

36 www.quotaproject.org

identifiés et/ou des solutions nécessaires pour résoudre les problèmes afin d'atteindre les objectifs énoncés dans la Recommandation (2003)³. Malheureusement, des statistiques ventilées par sexe font défaut sur la durée pour toutes les élections au niveau national, régional et local dans tous les pays membres. Il faut remédier à cette situation, car il n'est pas possible de tirer des conclusions pertinentes sans ces données.

101. Toute une série de **facteurs socioéconomiques, culturels et politiques** peuvent gêner ou faciliter l'accès des femmes à la politique. Les approches structurelles montrent que la participation des femmes en politique dépend de facteurs tels que le développement global du pays, l'existence d'un Etat providence bien établi, le statut socioéconomique des femmes, leur niveau d'éducation et leur part dans la population active. Les approches culturelles font référence aux différences entre les sexes dans la socialisation politique et entre les rôles assignés à chacun des sexes dans la vie adulte, ainsi qu'au poids de la religion ou de la culture. Parmi les facteurs purement politiques – comme les caractéristiques institutionnelles des démocraties –, le développement des partis et du système de partis, leur soutien ou le poids des mouvements et réseaux de femmes sont aussi des éléments importants.

102. L'égalité hommes-femmes au niveau local et régional, la participation des femmes au processus de décision au niveau régional et bien plus encore au niveau local sont des domaines d'action prioritaire dans lesquels l'Etat doit s'engager et créer les conditions nécessaires pour une participation effective des femmes. Les décisions qui, dans une communauté, affectent la vie de tous – femmes et des hommes, filles et garçons – ne devraient pas être prises par les membres de l'un des deux sexes uniquement ou presque.

103. Une étude approfondie a montré que, dans une multitude de contextes, lorsque les femmes ont les mêmes chances que les hommes de mener une vie socialement et politiquement active, les économies et les sociétés prospèrent. Il en va de l'intérêt de tous de reconnaître pleinement la contribution essentielle des femmes aux communautés, à la société et à l'économie, ainsi que le coût élevé de l'inégalité entre les femmes et les hommes. L'égalité hommes-femmes n'est pas seulement une question d'équité, c'est aussi un objectif économique^{37 38 39}.

104. Enfin, il convient de rappeler que les systèmes électoraux et les quotas par sexe ne sont pas les seuls facteurs qui influent sur la représentation des femmes. Nous savons que les quotas en tant que tels ne suppriment pas d'autres obstacles, même s'ils contribuent à faire évoluer les comportements et donnent aux femmes accès à la représentation politique. Pour renforcer efficacement la représentation descriptive et substantielle des femmes en politique, il ne suffit pas de revoir la législation électorale ; une approche beaucoup plus large et globale est nécessaire. Les quotas électoraux par sexe peuvent permettre à la représentation politique des femmes de faire un bond historique. Néanmoins, une telle réforme – à condition qu'elle soit bien conçue et efficace – peut faciliter un tel processus⁴⁰.

6. Prochaines étapes

105. Avec ou sans quotas par sexe, les partis politiques doivent adopter des plans d'action spécifique pour recruter des femmes après avoir analysé les causes de leur sous-représentation. Ces plans doivent se concentrer sur les moyens de parvenir à une participation et représentation équilibrée des femmes comme des hommes dans les bureaux des partis et dans les instances élues.

106. Les partis politiques sont un élément vital de la promotion des femmes en politique. Quel que soit le système électoral, le pouvoir de recruter, de sélectionner et de désigner les candidats est entre leurs mains. Toute tentative de régler le problème de la sous-représentation des femmes en politique doit donc viser les partis politiques ainsi que leurs conceptions d'assemblées plus inclusives et leurs stratégies en la matière.

107. Les Etats membres ne doivent pas oublier que la signature de la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale est aussi pour eux un moyen de s'engager

37 Si le taux de participation des femmes rattrapait celui des hommes en 2030, le PIB augmenterait de 12 %, OCDE, Inégalités hommes-femmes: Il est temps d'agir, 2012, <http://www.oecd.org/fr/parite/agir.htm>

38 Selon les chiffres d'Eurofound, les coûts estimés de l'écart du taux d'emploi entre les femmes et les hommes s'élèvent à 325 milliards d'euros par an (soit 2,5 % du PIB actuel de l'UE), <http://www.eurofound.europa.eu/news/news-articles/labour-market/eurofound-highlights-costs-and-challenges-of-gender-employment-gap-in-presentation-to-informal-epsco>

39 *Gender equality, economic growth and employment* (Egalité entre les femmes et les hommes, croissance économique et emploi), Åsa Lofström, 2009 <http://www.eurofound.europa.eu/news/news-articles/labour-market/eurofound-highlights-costs-and-challenges-of-gender-employment-gap-in-presentation-to-informal-epsco>

40 Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique de la Commission de Venise : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)029-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)029-f)

politiquement en faveur de cette égalité ; ils doivent être encouragés à élaborer un plan d'action pour intégrer la perspective de genre dans les activités des collectivités territoriales, les instances politiques, le rôle d'employeur ; la fourniture de biens et de services⁴¹.

108. Les statistiques ventilées par sexe et les outils pour le suivi de l'égalité entre les femmes et les hommes pour le choix des candidats et les élections doivent être développés. La Commission européenne dispose de statistiques ventilées par sexe pour les élections régionales et locales dans trente-cinq des quarante-sept Etats membres du Conseil de l'Europe. Les statistiques électorales officielles de beaucoup de pays ne donnant aucune précision sur les candidats nommés à l'élection par sexe, ces informations doivent être recherchées par d'autres moyens.

109. Le suivi des nominations et des élections passe par des statistiques ventilées par sexe qui doivent être recueillies et analysées en vue de satisfaire aux objectifs de la Recommandation (2003)3. On ne saurait trop rappeler qu'il est impossible de suivre les progrès accomplis sans ces données. Comme dit l'adage, on ne peut améliorer que ce que l'on mesure !

110. De nombreuses mesures – programmes de renforcement des capacités, formation des candidats, programmes de recrutement, systèmes de mentorat pour les nouveaux membres inexpérimentés, heures de réunion qui respectent la vie de famille, possibilités de faire garder les enfants, soutien des organisations de femmes – doivent être développées et mises en œuvre. Ainsi, afin d'informer et d'éduquer les candidats aux formes directes et indirectes de discrimination possibles au sein des partis politiques, la sociologue norvégienne Berit Ås a identifié cinq formes subtiles de répression – invisibilité, humiliation et culpabilisation, ridiculisation, rétention d'information et double peine – pour aider les femmes à développer des contre-stratégies et lutter contre les techniques d'éviction⁴². La formation aux compétences et au leadership est importante pour préparer les femmes à se présenter et devrait être encouragée à tous les niveaux.

111. Il existe d'autres mesures comme la lutte contre les clichés de genre et les comportements sexistes⁴³ en général, et une approche de l'inscription des électeurs soucieuse d'équité en particulier : elle permet de préparer les agents à faire en sorte que les femmes figurent sur les listes sur un pied d'égalité avec les hommes ; l'éducation des électeurs afin de promouvoir le respect de l'égalité des droits des femmes à participer⁴⁴. La mise en place de réseaux entre les groupes de femmes et d'autres ONG qui soutiennent la participation politique des femmes et les candidates devrait être encouragée.

112. Des lieux réservés aux femmes peuvent être importants pour discuter des problèmes et sensibiliser aux questions qui les concernent. Cela peut se faire dans les sections de femmes au sein des partis politiques ou des instances des pouvoirs locaux, comme l'Association des municipalités basques, le lieu de rencontre d'EUDL des femmes maires et des conseillères, Virginia Woolf Basquescola⁴⁵. L'association propose des formations qui traitent des obstacles individuels et collectifs que rencontrent les élues et des moyens d'intégrer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques publiques, ainsi que des cours de communication, de leadership et de gestion d'équipe.

113. Dès lors que des quotas par sexe sont mis en place, trois facteurs sont déterminants pour qu'ils se traduisent par une augmentation de la représentation politique des femmes : la conception du système de quotas, les règles de placement sur les listes électorales et les sanctions en cas de non-respect. Pour être efficace, le système des quotas doit être compatible avec le système électoral. Les quotas seront plus facilement introduits dans les systèmes de représentation à la proportionnelle et les femmes auront plus de chances d'être élues. Le système électoral n'est qu'un facteur parmi d'autres qui ont un impact sur la représentation des femmes et ses effets dépendent largement des conditions politiques et sociales dans chaque pays. Le système électoral peut faciliter ou gêner l'accès des femmes aux élections.

114. Quel que soit le système électoral, que les quotas soient juridiquement contraignants ou adoptés par les partis, il importe de prévoir des règles sur le classement des candidats sur les listes en fonction des sièges qui peuvent être remportés. Il faut des règles explicites sur la mise en œuvre des quotas par sexe, comme les systèmes d'alternance – lorsqu'un candidat sur deux est une femme ou

41 Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale : www.charter-equality.eu

42 <http://kjonnsforskning.no/en/five-master-supression-techniques>

43 Voir également CG(18)10, 2010 Pour une égalité durable des genres dans la vie politique locale et régionale, exposé des motifs https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1582495&Site=COE&direct=true#P159_17499

44 <http://www.oecd.org/social/gender-development/29592332.pdf>

45 <http://www.eudel.eus/destacados/basqueskola/?lang=en>

lorsque les deux têtes de liste ne peuvent pas être du même sexe. Sans classement des candidats sur les listes, le système des quotas n'aura aucun effet.

115. Dans le document relatif à la désignation des membres d'une délégation au Congrès, le Congrès devrait inscrire, au même titre que la représentation politique des différents partis, la représentation des deux sexes au sein de chaque parti/groupe politique dans les différentes instances politiques afin de mettre en œuvre (et d'évaluer régulièrement) les décisions du Conseil de l'Europe et du Congrès en matière de participation et représentation équilibrée des femmes et des hommes au niveau local et régional de gouvernement. Cette première étape de recueil obligatoire de statistiques ventilées par sexe des résultats électoraux des partis politiques mettra en lumière l'égalité entre les femmes et les hommes au sein d'une instance politique élue, comme le conseil municipal ou régional.

116. Il devrait également intégrer et mettre en œuvre le concept de budgétisation sensible au genre dans le processus de travail du Conseil de l'Europe et du Congrès.