

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



18<sup>e</sup> SESSION PLENIERE

CG(18)10

8 février 2010

## Pour une égalité durable des genres dans la vie politique locale et régionale

Commission de la Cohésion sociale

Rapporteur : Britt-Marie LÖVGREN, Suède (L, GILD<sup>1</sup>)

A. Projet de résolution .....	2
B. Projet de recommandation .....	4
C. Exposé des motifs.....	6

### Résumé

L'égalité durable entre les hommes et les femmes en politique tarde à devenir réalité.

Le présent rapport analyse les obstacles à la représentation paritaire dans la sphère politique locale et régionale. Il présente des mécanismes qui ont fait leurs preuves pour permettre aux autorités locales et régionales de répondre à l'exigence fondamentale de la démocratie. Un appui pratique et des conseils joints à la volonté et la détermination politiques pourront remédier aux inégalités.

Il souligne, en outre, 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 et sans changer la culture qui prévaut dans de nombreux gouvernements des territoires.

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



## A. PROJET DE RESOLUTION<sup>2</sup>

1. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe garantissent l'égalité en droit entre les femmes et les hommes, y compris celui de se présenter aux élections, de voter et d'être élu. Pourtant ces droits sont considérablement restreints dans la pratique.

2. Dans la vie politique locale et régionale européenne, les élus ne sont pas toujours représentatifs de la diversité de la population.

3. Le Congrès, pour sa part, considère que l'égalité entre hommes et femmes fait partie intégrante des droits de l'homme et constitue un critère fondamental de la démocratie. Celle-ci suppose une visibilité, une autonomisation et une participation égale des deux sexes dans tous les domaines de la vie privée et publique. Grâce à leur proximité avec la population, les pouvoirs locaux et régionaux peuvent prendre des décisions qui favorisent l'égalité des genres et influencer sur la vie quotidienne des citoyens.

4. Ils peuvent, en effet, agir dans les secteurs d'activité relevant de la gouvernance locale et régionale et notamment dans leur rôle politique, en tant qu'employeur, en matière de commande publique, de prestation de services, d'aménagement durable et d'urbanisation, d'accès aux équipements municipaux et de la coopération internationale.

5. Conformément aux décisions du Comité des Ministres<sup>3</sup> le Congrès s'engage à respecter le principe d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de sa propre institution. A cet égard, il se félicite qu'en application de sa Charte<sup>4</sup>, depuis sa 15<sup>e</sup> session, en mai 2008, les délégations de tous les Etats membres soient composées au minimum de 30 % de femmes, titulaires et substitués confondus. Résolu à poursuivre dans cette voie, le Congrès :

a. invite les délégations nationales à appliquer désormais ce seuil aux membres titulaires d'une part, et aux membres suppléants d'autre part et, dans toute la mesure du possible à atteindre le pourcentage de 40 % conformément à la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique;

b. dans le cadre de la mise en œuvre de la présente résolution, décide de suivre régulièrement la répartition hommes/femmes au sein du Congrès et de publier les données (membres titulaires et suppléants, présidents de commissions, de groupes politiques et de groupes de travail, rapporteurs) à l'occasion de chaque session ;

6. En outre, il convient :

a. de demander à ses organes, observateurs et partenaires, d'intégrer la perspective de genre dans tous leurs travaux ;

b. d'inscrire la dimension de genre dans les textes fondateurs de toute structure créée à l'initiative du Congrès et de faire en sorte que cette dimension soit prise en compte dans ses activités ;

<sup>2</sup> Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission de la Cohésion sociale le 12 octobre 2009.

Membres de la Commission :

*Valerio Prignachi (Président), E. Haider (Vice-Président), V. Rogov (Vice-Président), M. Aliev, S. Altobello, A. Antosova, S. Barnes, B. Belin, S. Berger (remplaçante : G. Neff), S. Bohatyrchuk-Kryvko, J.-M. Bourjac, S. Casey, M. Castro Almeida, A. Clemente Olivert, L. Chunaeva, A. Colucci, I. Dragunkina, J. Eugster-Van Bergeijk, P. Filippou, M. Gerasymenko, S. Geirsson, M. Gojkovic (remplaçante : D. Davidovic), I. Henttonen, U. Hiller, G. Horvath, T. Karol, M. Khan, W. Krochmal, I. Kuret, F. Lastra Valdes, B.-M. Lövgren, D. Lloyd-Williams, E. Maurer, A. Mimenov, D. Ronga, R. Roperio Mancera, E. Simonetti (remplaçante : P. Muratore), J. Smyla, C. Tascon-Mennetrier, G. Thum, R. Tirlé, A. Toader, E. Van Vaerenbergh, F. Wagner, J. Warmisham, P. Wies, C. Yusifov.*

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : D. Rios et M. Grimmeissen

<sup>3</sup> 1040<sup>e</sup> réunion du 5 novembre 2008.

<sup>4</sup> Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (2 mai 2007), article 2, para 2d.

c. de sensibiliser son Secrétariat à l'égalité des genres et d'assurer sa formation pour une prise en compte de cette question dans tous les travaux du Congrès ;

7. Par ailleurs, le Congrès rappelle 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 régions, et considère qu'un suivi de cette stratégie par des actions concrètes est nécessaire.

8. A cet effet, le Congrès invite les collectivités locales et régionales à donner une impulsion et un soutien politique par des actions propres à :

a. encourager les femmes à être candidates aux élections et à aller au bout de leur mandat afin que les conseils et assemblées soient plus représentatifs des populations (diversité des générations, des origines et des expériences rencontrées dans la communauté), et pour ce faire :

- assurer le renouvellement des personnes ayant un mandat politique,
- amener les élus à encourager et solliciter les femmes pour qu'elles se portent candidates,
- veiller à ce que nul n'ait à dépenser ses fonds privés pour sa propre campagne ou dans l'exercice de sa fonction ;

b. créer ou développer la capacité des collectivités locales et régionales à proposer des mesures et des services prenant en considération les différences entre les femmes et les hommes, et pour ce faire :

- recueillir des informations sur les usagers et les bénéficiaires de leurs services et sur les prestations fournies différenciées par sexe et autres catégories pertinentes,
- concevoir et adopter des plans d'action en faveur de l'égalité en y associant les organisations de femmes: fixer des objectifs clairs, établir un calendrier, mettre en place un suivi en s'assurant que les élus en soient informés et que les responsables administratifs rendent compte des progrès réalisés,
- donner aux personnes travaillant pour les collectivités locales et régionales les moyens et le soutien nécessaires pour remplir leur mission efficacement et équitablement,
- former les élus et le personnel administratif à la question de l'égalité et aux outils tels que l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire (*gender budgeting*),
- faciliter la conciliation de la vie privée et professionnelle (aménagement des horaires de réunions, soutien de la prise en charge des enfants, etc ...),
- permettre aux femmes d'accéder aux niveaux supérieurs des emplois de l'administration,
- sensibiliser et impliquer les organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux ;

c. faire preuve de vigilance dans leur communication interne et externe et celle de leurs élus, et pour ce faire :

- combattre les stéréotypes liés au genre,
- ne pas tolérer dans la vie politique les comportements sexistes qui ne seraient acceptés dans aucun autre contexte ou les attitudes discriminatoires,
- offrir une image positive à la fois des femmes et des hommes élus et en rendant leur action plus visible par des campagnes d'information sur le rôle des élus ;

d. faciliter l'accès des femmes, notamment candidates aux élections ou élues, aux médias locaux.

9. Aux partis politiques dont l'intervention est cruciale pour permettre aux femmes de se présenter aux élections, le Congrès propose une nouvelle approche incluant :

- de privilégier, pour le choix des candidats, la capacité de représenter les préoccupations et les expériences des communautés, plutôt qu'une longue expérience d' élu,
- de mener une action positive pour augmenter le nombre de femmes sélectionnées et de manifester publiquement leur soutien aux candidatures féminines,
- d'appliquer un équilibre hommes/femmes à la sélection des postes à responsabilité plutôt que le seul critère de l'ancienneté,
- d'encourager la constitution de réseaux de femmes.

10. Enfin, le Congrès recommande aux pouvoirs locaux et régionaux d'Europe de formaliser leur engagement en faveur d'une plus grande égalité pour toutes et tous en signant la *Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale* initiée par le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)<sup>5</sup> et en mettant en œuvre la Charte sur leur territoire en s'inspirant des outils - guide et indicateurs - proposés pour évaluer les progrès.

## B. PROJET DE RECOMMANDATION<sup>6</sup>

1. Les déclarations et plans d'action des chefs d'Etat et de Gouvernement lors des sommets du Conseil de l'Europe ont rappelé que la participation égale des femmes et des hommes est un élément crucial de la démocratie. Malgré toutes ses activités, l'action du Conseil de l'Europe pour promouvoir et mettre en œuvre l'égalité des genres doit encore s'intensifier pour combler l'écart entre l'égalité de droit et l'égalité de fait, que ce soit au sein du Conseil de l'Europe ou dans les Etats membres.

2. De même, la participation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision politique, qui est une exigence essentielle de toute société démocratique, n'est pas encore une réalité au sein de tous les parlements nationaux. La représentation moyenne des femmes dans les chambres basses ou uniques du parlement en Europe est, en effet, de 19,3%.<sup>7</sup> Seuls trois Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>8</sup> réalisent l'équilibre de la représentation des sexes (40% de chaque sexe) et sept autres<sup>9</sup> atteignent la masse critique de 30% de femmes<sup>10</sup>.

3. Le Congrès, pour sa part, soutient pleinement la récente Déclaration du Comité des Ministres *Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans les faits*<sup>11</sup> et réaffirme son engagement de longue date en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes,<sup>12</sup> y compris dans la vie politique et administrative. A cet égard, il se félicite que, conformément à sa Charte<sup>13</sup>, depuis sa 15<sup>e</sup> session (mai 2008), les délégations de l'ensemble des Etats membres aient satisfait aux dispositions relatives à la participation d'au moins 30% du sexe sous-représenté et marque sa détermination à poursuivre dans cette voie. Il encourage l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à donner une suite favorable à la Proposition de résolution de certains de ses membres, en juin 2008,<sup>14</sup> afin d'assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans chaque délégation nationale.

4. En outre, le Conseil de l'Europe, ayant ouvert la voie en définissant des concepts tels que la parité démocratique et en développant des stratégies, le Congrès se réjouit des initiatives prises au sein de l'Administration du Conseil de l'Europe pour la parité et encourage la Commission pour l'Egalité des chances<sup>15</sup> à poursuivre ses efforts pour assurer une représentation plus équilibrée des agents et des agentes de l'Organisation à tous les niveaux hiérarchiques (en particulier l'objectif d'atteindre le seuil de 40% dans les grades supérieurs).<sup>16</sup>

5. Par ailleurs, le Congrès considère qu'il incombe aux gouvernements au premier chef d'assurer la responsabilité de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, mais que les acteurs publics à tous les niveaux de gouvernance sont responsables et doivent participer à la défense et à la réalisation de cette égalité, ainsi qu'au processus d'évolution sociale et culturelle qu'elle exige.

<sup>5</sup> [www.ccre.org](http://www.ccre.org)

<sup>6</sup> Voir note de bas de page 2.

<sup>7</sup> Asie: 18,3 % ; Afrique subsaharienne : 18%.

<sup>8</sup> Finlande, Pays-Bas, Suède.

<sup>9</sup> Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, « ex-République yougoslave de Macédoine », Islande, Norvège.

<sup>10</sup> Union interparlementaires ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)) : conclusions du Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique. Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise). Juin 2009.

<sup>11</sup> Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans les faits. Déclaration du Comité des Ministres, Madrid, 12 mai 2009.

<sup>12</sup> Recommandation 148(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 régions.

<sup>13</sup> Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (2 mai 2007), article 2, para 2d.

<sup>14</sup> Proposition de résolution de Mme Err et plusieurs de ses collègues: 30 % au moins de représentants de chaque sexe au sein des délégations nationales de l'Assemblée : un nouvel impératif (Doc. 11664 du 25.6.2008).

<sup>15</sup> constituée en mars 2004 par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

<sup>16</sup> Articles 3 & 13 du Statut du Personnel (non-discrimination), Article 22 de l'Annexe II du Statut du Personnel (égalité des chances).

6. A cet effet, il recommande aux Etats membres de renforcer la capacité des autorités nationales, régionales et locales à mener des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes, et notamment par :

- des législations obligeant la prise en compte de la dimension de genre dans toutes les actions des autorités à tous les niveaux, d'en évaluer l'impact et de rendre cette évaluation publique (indices d'égalité) ;
- des aides, y compris financières, permettant aux municipalités et aux régions d'instaurer une approche intégrée de l'égalité hommes-femmes (*gender mainstreaming*) dans leurs services, le cas échéant grâce à des programmes spécifiques<sup>17</sup> ayant pour objectif de contribuer à une société de l'égalité durable des genres par la juste répartition de pouvoirs, de ressources et de services de valeur égale entre les femmes et les hommes ;
- des conditions incitant les femmes à s'engager et à maintenir leur engagement dans la vie politique et d'accéder à des responsabilités, ainsi que des mesures facilitant leur candidature aux élections (instauration de systèmes de quotas tout en veillant à leur application, combinés à d'autres outils d'actions positives).
- l'analyse par les instances compétentes de la présence des candidates aux élections dans les médias et le financement de campagnes de sensibilisation encourageant l'élection de femmes ;
- la parité à tous les niveaux au sein de l'administration, des messages clairs contre les discriminations et des ressources affectées au développement d'outils spécifiques et à la formation: prise en compte du respect de l'égalité dans la carrière des agents de la fonction publique, formation des fonctionnaires en charge de la préparation du budget aux techniques d'intégration d'une perspective de genre à chaque étape de la préparation du budget (*gender budgeting*).<sup>18</sup>

7. Il invite aussi la Banque de Développement du Conseil de l'Europe à tenir compte des besoins spécifiques des femmes et des hommes dans les projets qu'elle finance et de leur impact différencié selon les sexes.

8. Enfin, le Congrès salue le travail du Comité Directeur pour l'Egalité entre les Femmes et les Hommes (CDEG) et en particulier sa volonté de combler le fossé entre l'égalité *de jure* et l'égalité *de facto* par des mesures positives et l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, et par son action pour combattre les stéréotypes grâce à l'éducation et aux médias, et invite les ministres qui se réuniront à Bakou, les 24 et 25 mai 2010, à tenir compte du niveau local et régional dans le traitement de ces thèmes.

<sup>17</sup> A l'instar du Programme pour une égalité durable des genres de l'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Suède (SALAR).

<sup>18</sup>Voir Conseil de l'Europe. Direction Générale des droits de l'homme et des affaires juridiques. L'égalité dans les budgets : pour une mise en œuvre pratique. Manuel. Avril 2009.

## C. EXPOSE DES MOTIFS<sup>19</sup>

### 1. Introduction

Le Conseil de l'Europe<sup>20</sup> et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux peuvent s'enorgueillir d'un engagement de longue date en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes aux niveaux de la gouvernance nationale, locale et régionale ; ils ont ouvert la voie en définissant des concepts tels que la parité démocratique et des stratégies tels que l'approche intégrée de l'égalité et en développant des outils comme l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire, en vue d'analyser et de déterminer l'impact, sur l'égalité entre les femmes et les hommes, des décisions prises par les instances politiques de tout niveau. L'exigence d'une participation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision politique est considérée comme un pilier essentiel de toute société démocratique. Toutefois, les progrès réalisés en matière d'augmentation du nombre de femmes élues aux niveaux national, régional et local sont encore insuffisants.

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), ayant observé les difficultés rencontrées par les collectivités locales pour mettre l'égalité en pratique, a rédigé un manuel rassemblant des exemples de mesures et élaboré une Charte<sup>21</sup>, qui propose quelques actions concrètes que les signataires peuvent mener dans les divers secteurs d'activités des collectivités locales (rôle politique, fonction d'employeur, marchés publics et contrats, prestation de services, aménagement et développement durable, fonction de régulateur, jumelages et coopération internationale).

### 2. L'égalité des genres, l'approche intégrée et les autorités locales et régionales

L'égalité des genres n'est pas uniquement un problème de femmes, mais concerne aussi les hommes et la société tout entière. Les préjugés et les stéréotypes sur les femmes et les hommes affectent tous les aspects de la vie et notamment la vie sociale et familiale, la culture, l'éducation, l'emploi, la santé et la vie politique et publique.

L'égalité des genres est un but et l'approche intégrée de l'égalité une stratégie visant ce but. En 1998, le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe (CDEG) a défini l'approche intégrée de l'égalité des genres comme la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques. Cela n'exclut pas les actions spécifiques. Considérer la perspective de l'égalité des genres comme une partie intégrante des activités et du processus de prise de décision permet de définir plus facilement les domaines où ces mesures spécifiques sont nécessaires. Il s'agit d'une double démarche - approche intégrée plus actions positives - ces dernières étant un moyen de compenser les inégalités actuelles.

Les pouvoirs locaux et régionaux sont bien placés pour promouvoir et mettre en œuvre l'égalité des genres et influencer sur la vie quotidienne des femmes et des hommes, des filles et des garçons. Etant dans de nombreux Etats membres des employeurs importants, leurs politiques ont un impact sur les conditions de travail et de rémunération, en particulier des femmes, qui constituent la majorité des employés dans ces secteurs. Ils fournissent des services de base, tels les soins aux enfants et aux personnes âgées. Enfin, et surtout, les autorités locales et régionales sont des institutions démocratiques. Par ses élus, chaque citoyen peut avoir une influence sur la manière dont l'égalité des genres est mise en œuvre dans nos sociétés.

<sup>19</sup> Préparé avec la contribution de Diane Bunyan, Directrice de GEM Consult, Bristol, Royaume-Uni.

<sup>20</sup> Recommandation Rec(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 publique ; Déclaration du Comité des Ministres : Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans les faits, Madrid, 12 mai 2009.

<sup>21</sup> CCRE. *La Ville pour l'égalité*. 2005 ; La Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale. 2006 : [http://www.ccre.org/docs/charte\\_egalite\\_fr.pdf](http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_fr.pdf)

### **3. La place des femmes dans la politique locale et régionale**

Tous les Etats membres garantissent aux femmes les mêmes possibilités qu'aux hommes de se présenter aux élections, de voter et d'être élues. Cependant, ces droits sont considérablement restreints dans la pratique. Le Congrès reconnaît que le vote familial est régulièrement constaté lors des observations d'élections et la Commission de Venise a consacré en 2006 un chapitre sur la participation des femmes aux élections dans son Code de bonne conduite en matière électorale.

#### **3.1 Combien de femmes y a-t-il au sein des autorités locales ?**

Selon une étude publiée par le Conseil de l'Europe en 2009<sup>22</sup>, le pourcentage de femmes dans les gouvernements régionaux s'est légèrement accru de 19,4 % en 2003 à 20,9% en 2008 (données disponibles pour 9 Etats membres seulement). Au niveau local, le pourcentages de conseillères était de 23,5 % en 2005 et de 23,8 % en 2008, soit une progression de 0,3 % seulement (dans 23 Etats membres).

#### **3.2 Qu'est-ce qui peut améliorer la situation ?**

##### **Les quotas**

D'après les chiffres du CCRE<sup>23</sup>, la plupart des pays ayant les plus forts pourcentages de femmes élues n'ont pas de quotas nationaux, à l'exception de l'Espagne. Cependant, au niveau international, les quotas semblent efficaces ; la plupart des 50 pays ayant le plus de femmes au sein de leur parlement national ont eu recours à des quotas. Les statistiques montrent que l'adoption de quotas ou d'autres outils d'action positive a réellement pour effet d'augmenter le nombre des femmes élues.

Le succès des quotas dépend d'un certain nombre de facteurs : le système électoral en vigueur, le type de quotas (par exemple, un seuil de 30 % de femmes sur une liste électorale sans préciser leur place sur la liste n'a que peu d'effets puisque les femmes se trouvent alors principalement en fin de liste) et la qualité de l'application et du contrôle des quotas.

L'étude du Conseil de l'Europe<sup>24</sup> révèle peu de différences entre le nombre de femmes élues au niveau local et régional dans les pays ayant adopté des quotas ou dans lesquels les partis politiques ayant adopté des quotas. Cela amène à conclure que les quotas eux-mêmes ne permettent pas d'assurer une participation égale entre les femmes et les hommes, mais que d'autres mesures sont nécessaires pour remettre en question des normes existantes ou les préjugés sociaux.

##### **La taille de la circonscription**

L'autre point notable est le déséquilibre considérable entre le pourcentage des femmes maires et celui des femmes élues, qui montre qu'il est plus difficile encore pour les femmes d'accéder aux plus hautes responsabilités locales.

Plusieurs études ont montré que les femmes ont plus de chances d'être élues dans des petites communes ayant peu de ressources. Par exemple, en Hongrie, les femmes représentaient en 2006 19,8 % des maires de petites communes (jusqu'à 500 habitants) mais seulement 4,8 % des maires de communes de plus de 50 000 habitants. Les femmes ont plus de chances d'être élues maires de petites communes qui n'ont pas le budget nécessaire pour rémunérer leur maire et font donc appel à l'activité bénévole des femmes.

<sup>22</sup> Démocratie paritaire: une réalisation encore lointaine. Etude comparative sur les résultats des premier et deuxième cycles de suivi de la Recommandation Rec(2003)3 du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. Conseil de l'Europe, 2009.

<sup>23</sup> Les femmes en politique en Europe. Statistiques de 34 pays européens membres du CCRE (projet), 2008.

<sup>24</sup> Ibid

## **Le système électoral**

Un rapport de la Commission de Venise<sup>25</sup> examinant l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique conclut qu'une approche plus large et globale que le changement de législation électorale est nécessaire pour augmenter de manière effective la représentation des femmes. Cependant, une réforme électorale appropriée peut faciliter un tel progrès.

### **3.3 Pourquoi les femmes sont-elles sous-représentées au niveau local ?**

De nombreuses études ont été menées sur cette question et diverses idées et propositions sur la manière de surmonter les obstacles ont été avancées. Lorsque des femmes se présentent à des élections, elles sont élues dans des proportions proches de celles des hommes : 44,9 % pour les femmes et 47,5 % pour les hommes<sup>26</sup>. Les femmes ont par ailleurs plus de chances d'être impliquées au niveau local sous des formes diverses, telles que les campagnes pour les services locaux, le soutien pour les écoles locales ou l'assistance aux victimes de violences domestiques.

#### **Reconnaissance publique et valorisation**

Dans de nombreux pays, le problème n'est pas seulement d'amener les femmes à se porter candidates à des responsabilités locales, mais de trouver des candidats, quels qu'ils soient. Une étude norvégienne<sup>27</sup> a montré qu'il existait un désengagement vis-à-vis des formes conventionnelles de participation publique et un fossé de plus en plus large entre la population et ses représentants, deux phénomènes qu'elle attribuait à la perte d'influence des autorités locales sur les problèmes de leurs territoires. Il y a une grande confusion concernant le rôle des autorités locales et les responsabilités et compétences des représentants locaux. A cela s'ajoute une méfiance à l'égard de l'engagement politique traditionnel, des partis politiques et des institutions du pouvoir.

#### **Représentativité**

Il est fréquent que les élus locaux ne « ressemblent » pas aux populations qu'ils représentent. Ce sont majoritairement des hommes, d'un âge supérieur à la moyenne de la population et issus de la communauté majoritaire. Le plus souvent, ils exercent une profession intellectuelle, ont un niveau d'études supérieur à la moyenne et n'ont pas d'obligations familiales. Naturellement, un élu est capable de représenter les intérêts de groupes auxquels il n'appartient pas, mais les autorités locales et régionales gagneraient à ce que leurs membres représentent les diverses générations, origines et expériences rencontrées dans leur communauté.

### **Pourquoi les femmes souhaitent-elles être élues au niveau local ?**

La Commission britannique des conseillers municipaux<sup>28</sup> a observé que les candidats aux élections répondaient aux motivations suivantes, largement analogues pour les femmes et les hommes : servir la communauté, améliorer la localité, un vif intérêt pour un domaine particulier, le soutien à un parti politique, une tradition familiale d'engagement politique, la réponse à une sollicitation, le mécontentement vis-à-vis du conseil ou de l'élue actuel. Très peu de personnes ont mentionné le statut ou les quotas (parti politique).

<sup>25</sup> Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique. Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), juin 2009.

<sup>26</sup> Représenter le futur. Rapport de la Commission des Conseillers (*Representing the future. The report of the Councillor's Commission*), Gouvernement du Royaume-Uni, Département des Communautés et du Gouvernement local, Londres, décembre 2007.

<sup>27</sup> Rapports officiels norvégiens. Etude sur le pouvoir et la démocratie. Oslo : Université d'Oslo, 2003.

<sup>28</sup> Rapport de la Commission du Royaume-Uni des conseillers municipaux.

## **Pour quelles raisons les femmes ne souhaitent-elles pas être candidates ou conserver leur mandat ?**

Dans le cadre de cette même étude, des élus et des personnes quittant leurs fonctions ont été invités à décrire les obstacles à la participation politique. Les raisons invoquées sont notamment :

- Une méconnaissance des activités des autorités locales, le manque d'informations sur la manière d'être sélectionné et soutenu en tant que candidat, l'absence de visibilité dans les médias locaux ;
- Culture : l'image négative dans les médias et la communauté ; les commentaires et les comportements hostiles de la part d'autres conseillers et de fonctionnaires ; l'atmosphère de club sélectif fermé aux nouveaux-venus ; la sélection en tant que candidat est plus difficile que l'élection ; les femmes et les membres de minorités ethniques ne sont pas censés représenter uniquement leur communauté ou un intérêt spécifique ;
- Problèmes de temps : l'horaire et les modalités des réunions ; les problèmes de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, surtout pour les femmes ayant des responsabilités familiales et celles qui travaillent ; la difficulté de dire « non » lorsqu'on leur demande de participer à une réunion ou une activité.

On peut également ajouter à cette liste les raisons suivantes, identifiées par d'autres études : la faible participation aux affaires locales, le coût d'une candidature à une élection et la rémunération de l'activité, le manque de confiance en soi.

## **Ces obstacles sont-ils le véritable problème ?**

Pour toutes les raisons ci-dessus, il est difficile pour les femmes de participer à la vie politique. Cependant, comme Nan Sloane<sup>29</sup> l'a souligné, la difficulté peut provenir de nos perceptions. « On considère communément qu'une série d'obstacles sépare les femmes de leur objectif, et que ce que les femmes veulent vraiment, c'est une reconnaissance, c'est-à-dire un pouvoir et une influence dans les systèmes et les structures existants. » Elle affirme que cette approche rejette la responsabilité de ce problème sur les femmes elles-mêmes : elles manquent de confiance ou d'expérience, elles auraient besoin d'une formation supplémentaire ou de se mettre davantage en avant et, surtout, de s'affirmer davantage. « Les femmes pourraient participer si elles le voulaient, mais elles ne semblent pas le souhaiter. »

De nombreuses actions ont été menées afin de surmonter ces obstacles, souvent avec succès, mais les véritables problèmes de fond demeurent et aucun progrès réel ne sera possible si on ne leur apporte pas de solution. Ces problèmes sont les suivants :

- L'inégalité fondamentale :
  - Un rapport du CEDAW<sup>30</sup> constate « la persistance de stéréotypes patriarcaux traditionnels profondément ancrés concernant le rôle et les responsabilités des femmes et des hommes dans la famille et au dehors, qui sont la cause principale des violences envers les femmes et se reflètent dans les choix éducatifs des femmes, leur situation de désavantage sur le marché du travail et leur faible niveau de participation à la vie politique et publique ». Cette mentalité est observée dans de nombreux pays.
  - Souvent, la transition postsocialiste a affecté négativement l'égalité entre les femmes et les hommes : elles ont moins de chances de participer à la vie politique ou associative, connaissent un taux de chômage et des niveaux de pauvreté plus élevés et sont confinées à un rôle bien plus traditionnel dans leur famille et dans la société.
  - La crise économique actuelle suscite des appels à abandonner les actions de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et à soutenir les industries qui emploient principalement des hommes, en revenant ainsi aux valeurs traditionnelles selon lesquelles l'emploi des hommes est considéré comme étant plus important que celui des femmes.

<sup>29</sup> Centre pour les femmes et la démocratie (Royaume-Uni). Présentation à la Commission de la cohésion sociale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Linz, Autriche, 28 avril 2009.

<sup>30</sup> CEDAW. Conclusions sur la Serbie. 38<sup>e</sup> Session, mai-juin 2007.

- Discrimination :
  - Les femmes sont confrontées à la discrimination dans tous les aspects de leur vie, y compris quand elles se présentent à une élection et lorsqu'elles sont élues. La conception selon laquelle la politique et la prise de décision sont un domaine réservé aux hommes signifie que les femmes sont incapables d'exercer ces rôles. Par rapport à leurs homologues masculins, les femmes sont davantage exposées à des attaques de leurs adversaires et des médias.
  - Les femmes candidates et élues ont moins facilement accès aux médias, et il n'est par conséquent pas considéré « normal » qu'une femme occupe une telle position.
  - Les femmes sont souvent exclues des réunions informelles qui sont organisées avant les processus décisionnels officiels et lors desquelles les décisions sont prises.

#### 4. Que peut-on faire ?

##### Volonté politique

Le point le plus important, c'est que même lorsque la législation garantit l'égalité entre les femmes et les hommes, celle-ci n'a aucun effet en l'absence d'une volonté politique claire concernant sa mise en œuvre et son suivi. La Charte du CCRE mentionne ce problème et requiert des signataires un engagement public en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et une déclaration de leur intention d'agir dans ce domaine (article 4). De même, la Déclaration de Madrid du Comité des Ministres mentionne l'obligation de prendre des mesures pour réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces mesures sont essentielles pour combattre les préjugés qui prévalent encore.

##### Suivi

Le CCRE élabore des indicateurs qui peuvent être utilisés pour contrôler l'impact de sa Charte. Ces indicateurs sur la participation politique sont analogues à ceux que propose la Recommandation (2003) 3 du Comité des Ministres :

- le pourcentage de femmes et d'hommes élu(e)s,
- le taux de réussite des femmes et des hommes (le pourcentage de femmes/d'hommes élu(e)s divisé par le pourcentage de candidat(e)s femmes/hommes x 100),
- le pourcentage de femmes dans des fonctions supérieures (maires-adjointes).

##### Combattre les stéréotypes

La Charte du CCRE (article 6) et la Déclaration de Madrid abordent la question des stéréotypes. Au Royaume-Uni, par exemple, la vice-présidente du Parti travailliste Harriet Harman a été qualifiée, dans la presse britannique, de « harpie » et décrite comme une « folle » en raison de ses commentaires sur la parité. Ce type de présentation dissuade les femmes de se porter candidates à des fonctions électives.

##### Propositions d'actions

Les propositions d'actions suivantes ont prouvé leur efficacité pour améliorer la participation des femmes ou ont été soumises par des élus et des ONG :

- **Le rôle des élus doit être bien compris, ce qui nécessite :**
  - la participation de toutes les fractions de la communauté, y compris les femmes, aux discussions sur les questions qui les concernent ;
  - une sensibilisation de la population au rôle des élus avec l'assistance des ONG représentatives des groupes défavorisés et marginalisés ;
  - l'exemple public de processus décisionnels efficaces et équitables tenant compte des différents points de vue ;
  - des contacts directs et réguliers entre les élus et ceux qu'ils représentent, en vue d'influer sur leurs idées et leurs sujets d'intérêt, y compris concernant les femmes et les hommes ;
  - l'organisation de campagnes d'information dans les médias sur le rôle des élus, en y incluant des femmes ;
  - la mise en place d'une éducation à la citoyenneté efficace ;

- **Faciliter les candidatures de femmes à des élections :**
  - veiller à ce que nul n'ait à dépenser ses fonds privés pour sa propre campagne ou dans l'exercice de sa fonction ;
  - limiter le nombre de mandats qu'un élu peut effectuer afin qu'il y ait un renouvellement bénéfique et limiter la durée des mandats des maires et des principaux responsables ;
  - amener les élus à encourager et solliciter les femmes pour qu'elles se présentent (les femmes indiquent souvent que cela les a poussées à se porter candidates) ;
- **Les partis politiques doivent avoir une nouvelle approche :**
  - privilégier, pour le choix des candidats, la capacité à représenter les préoccupations et les expériences des communautés, plutôt qu'une longue expérience d'élu ou de membre d'un parti ;
  - mener une action positive pour augmenter le nombre de femmes sélectionnées (par exemple grâce à la position et au nombre des femmes sur les listes ou à des listes préliminaires uniquement composées de femmes) ;
  - appliquer un équilibre hommes/femmes à la sélection des postes de responsabilité plutôt que le seul critère de l'ancienneté ;
  - ne pas tolérer dans la sphère politique des comportements qui ne seraient acceptés dans aucun autre contexte professionnel ;
- **L'organisation de l'administration locale et régionale doit favoriser la prise de responsabilités :**
  - l'horaire des réunions doit permettre aux femmes et aux hommes ayant d'autres responsabilités d'y assister ;
  - soutenir la prise en charge des enfants, etc. ...
  - former les membres nouvellement élus ;
  - soutien de l'administration pour les nouveaux élus, refus des attitudes discriminatoires, y compris à l'égard des femmes élues ;
  - introduire dans les codes de bonne conduite destinés aux élus des clauses sur le traitement mutuel et du public avec respect et l'écoute des points de vues de toutes les parties de la communauté ;
  - campagnes de publicité ou d'information offrant une image positive, à la fois, des femmes et des hommes élu(e)s.

## **5. Créer et améliorer les politiques et les services pour prendre en considération les différences entre les femmes et les hommes**

Les autorités locales et régionales constituent la sphère de gouvernance la plus proche des citoyens; à cet égard une responsabilité particulière leur incombe pour faire en sorte que leurs politiques et pratiques ne soient pas intentionnellement ou non discriminatoires. Dans le cadre des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes, l'approche intégrée offre aux autorités locales et régionales une méthode d'analyse et de révision des politiques existantes pour s'assurer que celles-ci soient équitables. En allouant équitablement les ressources – humaines, physiques et financières – , ces autorités peuvent montrer qu'elles répondent aux aspirations de leurs citoyens et contribuent à renforcer la démocratie.

Les personnes qui travaillent pour les collectivités locales et régionales sont habituellement très attachées à l'offre de services publics et, comme les élus, veulent servir au mieux la population de leur région. Cependant, elles n'ont pas toujours les moyens ni le soutien nécessaires pour remplir cette tâche efficacement ou équitablement.

### **Volonté et impulsion politiques**

Une impulsion et un soutien politiques en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes sont essentiels pour garantir que cette question soit simplement prise en compte. Les responsables politiques doivent être convaincus que cette égalité est un aspect important de la gestion des collectivités locales et régionales et que l'administration doit y être sensibilisée.

Une impulsion doit aussi venir du plus haut niveau de l'administration, qui doit montrer que l'égalité entre les femmes et les hommes est un volet important des activités de la collectivité et que les directeurs des services se verront confier des responsabilités en la matière.

### **Législation**

Certains pays ont adopté des lois qui obligent les autorités locales et régionales à évaluer l'impact de leurs politiques et pratiques sur les femmes et les hommes. En Suède, des améliorations considérables ont pu être réalisées grâce à la méthode éprouvée des 3 R (« Representation, Resources, Realia »).

En Norvège, la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes requiert la prise en compte d'une perspective de genre dans toutes les actions des autorités locales et régionales, qui doivent présenter la situation et les mesures pertinentes dans leurs rapports et budgets annuels.

Au Royaume-Uni, les instances publiques – y compris les autorités locales et régionales – ont l'obligation légale de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et doivent évaluer l'impact de leurs politiques, pratiques et procédures sur l'égalité entre les femmes et les hommes, entre les personnes valides et handicapées et entre les personnes de races différentes. Cette évaluation doit être rendue publique.

### **Publicité**

La Norvège publie chaque année les résultats de l'indice d'égalité entre les femmes et les hommes, qui évalue les communes au moyen d'une série de mesures directes et indirectes de l'égalité (le taux d'accueil en structure pour les enfants âgés de un à cinq ans, le niveau d'éducation des femmes et des hommes, le taux d'activité des femmes et des hommes, leur niveau de rémunération, le pourcentage de femmes au sein du conseil municipal). La publication de ces informations a permis des améliorations, personne ne souhaitant être en bas de la liste.

### **Nombre des femmes dans l'administration locale**

Il est difficile d'obtenir des données précises sur la présence des femmes dans l'administration locale, mais les informations disponibles montrent que les femmes sont sous-représentées aux niveaux supérieurs et surreprésentées dans les catégories les moins rémunérées.

### **Actions de remédiation aux inégalités**

La Charte du CCRE (Article 11) requiert des signataires qu'ils reconnaissent la nécessité de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les aspects du monde de l'emploi et qu'ils reconnaissent le droit à la conciliation de la vie professionnelle, sociale et privée. Ses signataires s'engagent à passer en revue leurs politiques et leurs procédures et à remédier aux inégalités, y compris des points de vue suivants :

- l'égalité de salaire, y compris à travail égal, et les dispositifs de revalorisation des salaires, des rémunérations, des régimes salariaux et des retraites ;
- le recrutement équitable, la transparence et l'équité des possibilités de promotion et de développement de carrière ;
- la représentation équilibrée des femmes et des hommes à tous les niveaux, en particulier aux plus élevés ;
- la lutte contre la ségrégation professionnelle basée sur le genre ;
- la concertation avec les employés et leurs syndicats en vue de garantir une participation équilibrée des femmes et des hommes aux organes de concertation et de négociation.

Les indicateurs développés actuellement en vue d'évaluer les progrès sur ces points devraient inclure le nombre des femmes et des hommes exerçant des postes de responsabilité et l'écart général de salaire entre les femmes et les hommes employés par l'administration locale et régionale.

## **Plans d'action**

Une des manières les plus efficaces d'améliorer la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes est de concevoir des plans d'action.

## **Informations**

Pour pouvoir décider des actions à entreprendre, il faut disposer d'informations. Les autorités locales et régionales doivent avoir des informations sur les usagers et les bénéficiaires de leurs services et sur les prestations fournies. Ces informations doivent être différenciées selon le sexe et diverses autres catégories pertinentes. Elles peuvent faire apparaître des différences considérables entre les femmes et les hommes et peuvent servir à définir des priorités.

## **Consultation**

Le fait de demander à la population locale de définir ses priorités contribue à augmenter la participation, et les ONG sont un très bon moyen de recueillir l'opinion de personnes qui, dans un autre contexte, hésiteraient à s'exprimer ou à s'engager auprès des autorités locales ou régionales.

## **Formation**

Les personnels doivent comprendre ce qui est attendu d'eux. Ils doivent savoir distinguer un comportement acceptable d'un comportement qui ne l'est pas, comprendre des concepts de base tels que l'égalité entre les femmes et les hommes et maîtriser des outils tels que l'approche intégrée de l'égalité et l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire. Il est nécessaire que les autorités veillent à ce que leurs personnels reçoivent une formation leur permettant d'effectuer ces tâches.

## **Ressources**

Les personnels ne doivent pas percevoir l'égalité entre les femmes et les hommes comme une nouvelle tâche à effectuer sans ressources ni soutien supplémentaires. Il est essentiel qu'un financement adéquat garantisse que les actions prioritaires peuvent être mises en œuvre. Cela peut inclure l'apport d'une expertise spécifique sur les questions d'égalité entre les sexes, en s'appuyant sur des spécialistes des différents services.

## **Suivi**

Une fois que les priorités ont été définies avec les responsables politiques, il est nécessaire que l'administration s'assure que des progrès sont réalisés et que les élus sont tenus informés de ces progrès (ou de leur absence), et que les responsables administratifs aient à rendre compte des changements effectifs réalisés.