




RÉSUMÉ

Parlements Sensibles au Genre

Pour des parlements attentifs aux besoins et aux intérêts des hommes comme des femmes dans leurs structures, leur fonctionnement, leurs méthodes et leur action





On trouvera dans ce résumé un aperçu des principales conclusions de l'enquête sur les parlements sensibles au genre menée par l'UIP en 2009 et 2010.

Il est la synthèse d'une publication détaillée sur les parlements sensibles au genre, rédigée par Sonia Palmieri pour l'UIP (2011).

Le Projet de l'UIP sur les Parlements Sensibles au Genre a bénéficié du soutien financier d'Irish Aid.

Copyright © Union interparlementaire (2011)

ISBN 978-92-9142-501-3

RÉSUMÉ

Parlements Sensibles au Genre

Pour des parlements attentifs aux besoins et aux intérêts des hommes comme des femmes dans leurs structures, leur fonctionnement, leurs méthodes et leur action



Introduction

En 2008, l'Union interparlementaire a lancé un projet collaboratif d'étude de la sensibilité au genre des parlements, réalisé en partenariat avec le Programme du PNUD sur la gouvernance dans la région arabe et International IDEA en Amérique latine.

Ce projet s'appuie sur l'expérience acquise par l'UIP au cours de 30 années de recherches sur la parité dans les parlements et s'inscrit directement dans la logique de l'étude publiée en 2008 sous le titre *Égalité en politique : Enquête auprès de femmes et d'hommes dans les parlements*. Il ressort clairement de cette étude que, dans ce domaine, le changement est surtout initié par les femmes et que le moment semble venu pour que l'institution tout entière prenne en charge un part de cette responsabilité. La question qui se pose alors est de savoir ce que font les parlements, en tant qu'institutions, pour encourager et favoriser l'égalité des sexes. Quelles sont les politiques qui contribuent à faire avancer l'égalité des sexes ? Les structures institutionnelles des parlements du monde sont-elles attentives aux questions de genre ?

L'étude sur la réceptivité des parlements aux questions de parité avait pour objectif de recueillir des informations primaires sur la meilleure façon de faire des parlements des institutions sensibles au genre, intégrant efficacement la dimension de genre dans leur travail. Une recherche préliminaire (comprenant des questionnaires, des entretiens avec des parlementaires et du personnel parlementaire ainsi que la production d'études de cas sur des pays) a été effectuée en 2009 et 2010.

Objectifs du projet

1. Accroître les connaissances sur la réceptivité des parlements aux questions de genre

Il s'agit d'enquêter sur la réceptivité des parlements aux questions de genre en termes de culture institutionnelle et opérationnelle. La culture opérationnelle d'un parlement se traduit de différentes façons; elle a par exemple des répercussions sur les installations, les horaires des séances, l'allocation des budgets et les services disponibles.

Le terme de « culture institutionnelle » fait référence à des règles, habitudes et usages non écrits qui ont été adoptés au fil du temps et sont

Il ressort clairement de cette étude que, dans ce domaine, le changement est surtout initié par les femmes et que le moment semble venu pour que l'institution tout entière prenne en charge un part de cette responsabilité.

inhérents à des institutions initialement conçues par des hommes.

Le projet a également pour but de faire connaître les bonnes pratiques actuelles en matière d'intégration de la dimension de genre dans la politique de développement des parlements et d'étudier les mécanismes les plus efficaces dans ce domaine, notamment les commissions parlementaires et les groupes de femmes parlementaires, ou encore la prise en compte de la dimension de genre dans l'établissement des budgets.

2. Fournir aux parlements, et aux autres parties prenantes, des outils sur la réceptivité au genre des parlements et l'intégration de la dimension d'égalité des sexes

Sur la base de l'enquête, le projet vise à mettre en évidence des exemples de bonnes pratiques, à diffuser des recommandations et des références permettant d'évaluer la réceptivité des parlements au genre ainsi que leur capacité d'intégration de cette dimension.

Il s'agit également de formuler des recommandations suggérant différentes réformes susceptibles de faire des parlements des institutions plus sensibles à la question de genre.

3. Renforcer les capacités de prise en compte de la dimension de genre dans les parlements

Enfin, le projet a également comme objectif de renforcer les capacités des parlements à devenir des institutions plus sensibles au genre, notamment en renforçant les capacités des commissions et des groupes parlementaires en matière d'égalité des sexes par le biais d'une assistance technique et d'actions de formation. Il est prévu d'organiser dans les parlements diverses activités pour promouvoir des actions de ce type et sensibiliser les principales parties prenantes.

Les questionnaires soumis aux autorités parlementaires, groupes parlementaires et membres du parlement ont été conçus en 2008, après consultation de parlementaires d'une part, et de spécialistes des parlements et de la question de genre d'autre part. Quarante-cinq autorités parlementaires de 77 pays ont répondu à l'enquête. Soixante et onze groupes parlementaires (partis) de 42 pays ont rempli le second questionnaire et 123 parlementaires de 50 pays le troisième. Les réponses émanaient d'un nombre sensiblement égal d'hommes et de femmes parlementaires.

En plus des questionnaires, des entretiens individuels ont été organisés avec des parlementaires, hommes et femmes, de chaque région du monde. Un grand nombre de ces entretiens ont été réalisés dans le cadre d'études de cas pays réalisées en 2009 et 2010. Ces pays ont été choisis sur la base d'innovations récemment mises en œuvre dans les parlements nationaux et de l'émergence de bonnes pratiques. Chaque région du monde a donné lieu à un rapport régional et des études de cas ont été rédigées (voir annexe 1 pour les détails méthodologiques). Le rapport global reflète l'ensemble de cette enquête.

Le texte qui suit est un bref résumé de ce rapport, dont il présente les principales conclusions et recommandations.

L'étude sur la réceptivité des parlements aux questions de parité avait pour objectif de recueillir des informations primaires sur la meilleure façon de faire des parlements des institutions sensibles au genre, intégrant efficacement la dimension de genre dans leur travail.



Rendre les parlements sensibles au genre

Un parlement sensible au genre est un parlement qui répond aux besoins et aux intérêts des hommes et des femmes à travers ses structures, son fonctionnement, ses méthodes et son action. Le terme de « genre » désigne ici les perceptions sociales associées au fait d'être de sexe masculin ou féminin ainsi que les relations entre femmes, hommes, filles et garçons. Ces perceptions et ses relations s'établissent dans le cadre social et s'apprennent par la socialisation. La notion de genre englobe également les attentes qui ont trait aux caractéristiques, aptitudes et comportements probables des femmes et des hommes et met en évidence, du point de vue sociologique, des rôles qui sont le fruit de la société. Sexe et genre n'ont pas la même signification. Alors que le terme « sexe » signale des différences biologiques, « genre » fait référence aux différences sociales qui peuvent être modifiées en ce sens que l'identité, les rôles et les relations liées au genre sont déterminées par la société¹.

Un parlement sensible au genre est fondé sur le principe de l'égalité des sexes, c'est-à-dire, que les hommes et les femmes y ont les mêmes droits de participation, au niveau des structures et des processus, sans discrimination ni récrimination. Dans les parlements sensibles au genre, il n'y a pas d'obstacle à la représentation des femmes et l'institution parlementaire donne l'exemple (ou sert de modèle) à la société en général. Certaines institutions privilégient un langage et un comportement moins agressifs, des horaires de séances plus compatibles avec la vie familiale, l'aménagement de garderies, la possibilité de congés parentaux et organisent des formations à la prise en compte de la dimension de genre à l'intention de tous les parlementaires.

Pour respecter les principes de base de l'égalité des sexes, le Parlement se fixe des règles qui sont compréhensibles par tous les parlementaires, ne comprennent aucune exclusion, restriction ou discrimination envers les femmes et prévoient l'emploi d'une langue neutre du point de vue du genre. Certaines organisations intègrent la nécessité de réviser toutes les politiques, législations et pratiques selon le principe de l'égalité des sexes, soit en instituant une commission expressément chargée de cette question soit en partageant cette responsabilité entre l'ensemble des organes du Parlement. Les parlements sensibles aux questions

de genre travaillent en conformité avec les principes d'égalité des sexes dont ils tiennent compte pour fixer les priorités en fonction d'interventions stratégiques et ciblées visant à établir l'égalité entre les hommes et les femmes.

En devenant sensible au genre, les parlements adoptent une stratégie d'intégration de la dimension de genre. L'intégration de la dimension de genre est un processus d'évaluation et de prise en compte de l'impact sur les hommes et les femmes de tout projet (législation, politique, programme, etc.), à tous les niveaux et dans tous les domaines. Son but ultime est l'égalité homme-femme. Elle recouvre des stratégies qui placent les questions de genre au centre des décisions de politique générale et des programmes, des structures institutionnelles et de l'allocation des ressources. L'intégration des questions de genre dans le travail du Parlement doit contribuer à une mise en place et une supervision efficaces des lois et politiques traitant des besoins et intérêts des hommes et des femmes.

Saisir au quotidien toutes les occasions d'intégrer la question du genre

Un parlement sensible au genre est un parlement qui favorise l'égalité homme-femme et vise à ce que cette égalité soit atteinte dans l'ensemble de la société. Pour ce faire, il intègre la dimension de genre dans l'ensemble de ses travaux et productions. Les parlementaires ont la possibilité d'assumer cette responsabilité dans leurs activités quotidiennes : dans leurs fonctions législative, de contrôle et représentative.

Dans leur fonction législative, les parlementaires établissent et débattent des lois et politiques, contrôlent et approuvent le budget national. S'agissant de la question du genre, les parlementaires ont la possibilité de proposer des lois sur l'égalité des sexes, de passer toutes les dispositions législatives au crible du genre, de poser des questions, en cours de débats, sur les conséquences d'un projet de loi respectivement sur les hommes et sur les femmes, d'étudier si la fiscalité et la répartition des dépenses sont équitables pour les hommes et les femmes, ou, tout au moins, n'ont pas d'effet négatif sur l'un ou l'autre des deux sexes.



Les parlementaires doivent toujours avoir en tête le public cible d'un projet de loi et considérer les conséquences que ce projet peut avoir sur différents sous-groupes de la population, et plus particulièrement sur les femmes et les hommes, les filles et les garçons.

Dans leur fonction de **contrôle**, les parlementaires exercent un contrôle sur l'action et les dépenses du gouvernement par des débats, des questions et des enquêtes. En voici quelques exemples :

- lors des séances de questions, les parlementaires peuvent interroger les ministres sur l'efficacité de leurs programmes en matière d'égalité homme-femme. Le simple fait de poser une question dans ce cadre permet déjà d'appeler l'attention sur le sujet;
- les parlementaires peuvent adresser des questions écrites aux ministres et à leurs services quand ils veulent des réponses plus substantielles, notamment des données ventilées par sexe;
- lors des débats budgétaires, les parlementaires peuvent interroger les ministres sur les dépenses publiques et leur impact sur les hommes et les femmes, les filles et les garçons;
- en tant que membre d'une commission, les parlementaires ont la possibilité d'interroger

un large éventail de groupes et de personnes individuelles (organismes publics, universités, organisations privées, etc.) pour connaître leur avis sur l'efficacité des actions et programmes gouvernementaux;

- les parlementaires peuvent passer par les médias pour faire connaître leurs conclusions.

La fonction **représentative** du Parlement comprend le devoir de rendre des comptes à la population, de représenter les attentes et les intérêts des citoyens et de les informer sur les débats, les nouvelles lois, les dépenses et politiques gouvernementales. Du point de vue du genre, les parlementaires doivent s'assurer qu'ils tiennent compte des besoins des divers groupes de population de leur circonscription. Pour ce faire, ils doivent s'assurer que tous les citoyens ont la possibilité de venir les voir lors

La notion de genre englobe également les attentes qui ont trait aux caractéristiques, aptitudes et comportements probables des femmes et des hommes et met en évidence, du point de vue sociologique, des rôles qui sont le fruit de la société.

Rendre les parlements sensibles au genre

de leurs permanences de circonscription, ce qui implique notamment de veiller à ce que les heures de permanence permettent à tous, hommes et femmes, de s'y rendre.

Les parlementaires doivent également veiller à constituer de solides réseaux auprès d'un large éventail de groupes dans leur circonscription et au niveau national, en incluant notamment les représentants de mécanismes nationaux de promotion des femmes, d'ONG, de syndicats et des universitaires travaillant sur les questions de genre. C'est dans cette optique qu'ont été créés les groupes parlementaires de femmes. Les parlementaires ont aussi la possibilité de mettre à profit certaines occasions comme les conférences, réunions, voyages d'études, visites de présentation et ateliers pour constituer des réseaux avec d'autres parlementaires, les médias et la société civile. En constituant et en entretenant de solides réseaux, les parlementaires pourront rester au fait de l'évolution des questions de genre. Il faut qu'hommes et femmes travaillent ensemble à la promotion de l'égalité des sexes.

Enfin, les parlementaires doivent exploiter toutes les occasions qui se présentent à eux, non seulement pour poser des questions mais aussi pour

faire connaître les réponses qui leur sont données. Dans les cas où la législation est insuffisante et où des besoins subsistent, les parlementaires ont la possibilité de proposer des solutions par le biais d'amendements ou de propositions de lois nouvelles.

Induire un changement systématique en faveur de l'égalité des sexes


Améliorer l'inclusivité des parlements est un défi complexe qui s'adresse à tous. Outre une dynamique plus large et plus fondamentale en faveur de la démocratie, c'est un défi qui requiert tout à la fois l'implication d'un plus grand nombre de femmes, des infrastructures mieux adaptées aux besoins des deux sexes et le renforcement des politiques et législations en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. Ces recommandations sont développées ci-dessous.

1. Augmenter le nombre et la présence des femmes au Parlement

Le nombre des femmes parlementaires a certes augmenté au fil des années mais il n'est toujours pas en adéquation avec la proportion

Femmes et parlement : le chemin parcouru

Vue d'ensemble	1995	2011
Proportion des sièges détenus par des femmes dans l'ensemble des chambres	11,3%	19%
Chambres comprenant au moins 30% de femmes	7 sur 229 (3,0%) • 5 chambres uniques ou basses • chambres hautes	43 sur 262 (16,4%) • 26 chambres uniques ou basses • 17 chambres hautes
Chambres comprenant 10% des femmes ou moins	141 sur 229 (61,6%)	62 sur 262 (23,6%)
Chambres ne comprenant aucune femme	13	10
Nombre de Présidentes d'Assemblée	24 (10,5%)	38 (14,1%)



Rwanda Audit sur le genre

Au Rwanda, un « audit participatif interne sur le genre » a été réalisé par le Parlement en 2009. Il visait à recueillir des données sur les résultats des efforts d'intégration de la dimension de genre et à permettre au Parlement de prévoir des mesures précises et efficaces pour combler les lacunes subsistant dans ce domaine. Les premiers résultats ont confirmé les assertions des parlementaires selon lesquelles les problèmes résiduels relevaient davantage de « problèmes de capacité » que d'engagement. Tandis que les personnes interrogées, parlementaires et

personnels, ont démontré leur bonne connaissance des thèmes et concepts liés à l'intégration de la dimension de genre, elles ont été relativement peu nombreuses à déclarer savoir comment mener une analyse « genre » ou comment appliquer des concepts de genre à leur travail au Parlement. L'audit a également mis en évidence un besoin de formation et de renforcement des capacités du personnel comme des parlementaires. Les résultats de l'audit faciliteront les actions entreprises pour réaliser les objectifs d'égalité homme-femme à l'échelle de l'institution.²

des femmes dans la société. En janvier 2011, les femmes occupaient 19% des sièges parlementaires dans le monde. Faciliter l'accès des femmes au Parlement reste un défi partout dans le monde.

Au fil des années, l'instauration de dispositions législatives spéciales s'est avérée un moyen efficace pour accroître la présence des femmes dans les parlements. Pour atteindre un objectif de parité, les parlements peuvent promouvoir des mesures législatives spéciales, telles que des mécanismes obligeant les partis à placer davantage de candidates en position éligible. Des amendements en ce sens peuvent être apportés aux lois électorales, constitutions et plates-formes des partis politiques. Ces dispositions doivent prévoir l'application de sanctions en cas de non-respect par les partis des normes fixées par la loi.

Il est certes important que les femmes soient nombreuses mais il est vital que des **femmes accèdent à des positions de leadership parlementaire**. Le nombre des femmes présidentes (ou vice-présidentes) d'assemblée est encore relativement faible. Si de plus en plus de femmes accèdent à la présidence de commissions, elles restent le plus souvent cantonnées dans des domaines considérés comme « mineurs » tels que la condition des femmes, le droit et la justice, le travail et l'éducation. Le processus de nomination de femmes à des commissions est régi par les partis

politiques et les groupes parlementaires. Pour initier un changement, il faudrait recourir à une méthode plus transparente tenant davantage compte des capacités, des expériences et des préférences individuelles des membres. Une mesure de discrimination positive donnant la préférence aux femmes sur les hommes en cas de qualification égale faciliterait l'accession d'un plus grand nombre de femmes à des positions dirigeantes. En Iraq, par exemple, le nombre de positions de pouvoir réservées aux femmes est aligné sur leur représentation au Parlement (25%).

2. Elaborez un cadre juridique adapté en matière d'égalité des sexes

Un certain nombre de pays ont mis en œuvre **des lois sur l'égalité des sexes** couvrant un large éventail de mesures non discriminatoires. Ces lois ont largement contribué à faire avancer les choses du point de vue des femmes et des hommes. Dans les pays où de telles lois n'ont pas encore été votées par le Parlement, il conviendrait de le faire. Dans les pays où les lois sur l'égalité des sexes remontent à plus de 10 ans, il convient de les actualiser pour introduire des cadres d'intégration de la dimension de genre.

La législation sur l'égalité des sexes doit également porter sur l'intégration de la dimension de genre au Parlement. Il convient de désigner une personne ou un organe qui soit chargé de vérifier que les lois intègrent la dimension de genre. Il

Rendre les parlements sensibles au genre

convient également de s'assurer que cet organe dispose du soutien d'une infrastructure parlementaire adaptée, par exemple d'une commission ayant le pouvoir de contrôler l'application de la loi, et plus particulièrement d'un cadre d'intégration de la dimension de genre. Certains parlements ont par exemple suggéré que l'évaluation de l'impact d'une loi, qui accompagne toute initiative législative, tienne compte de la dimension de genre.

Des **plans d'action** comprenant des mesures concrètes et détaillées permettraient également au Parlement de repérer les lacunes législatives et de définir des objectifs généraux.

3. Elaborer le cadre d'une politique du genre dans le parlement

Dans un parlement, la **politique du genre** peut prendre la forme d'une feuille de route ou d'un plan définissant l'engagement du Parlement par rapport à l'égalité des sexes et détaillant un certain nombre d'objectifs et de processus destinés à concrétiser cet engagement. Cette politique générale déterminerait ensuite un faisceau de mesures politiques applicables au fonctionnement interne et à l'ensemble des objectifs.

S'agissant du **fonctionnement interne du Parlement**, ces mesures pourraient comprendre une action de prévention du harcèlement, une répartition équitable des ressources et des allocations (accès à des services de recherche, à des ordinateurs et des espaces de bureaux, etc.) et la définition d'un comportement correct défini par un code de conduite.

Il semble en effet que les parlements disposent souvent d'un **code de conduite** mais que celui-ci tienne rarement compte de la dimension de genre. Il s'agit d'une importante lacune qui mérite l'attention non seulement des parlements mais aussi d'organisations telles que l'UIP. Tandis que les parlements estiment pour la plupart que les ressources et les indemnités sont équitablement réparties, il est patent que les femmes restent sous-représentées dans les postes auxquels sont associées les indemnités les plus élevées (présidence d'assemblée ou de commission). Il est donc nécessaire de mettre en place des plans d'action pour garantir que les femmes ne sont pas toujours considérées en dernier pour

Les commissions d'égalité des sexes peuvent également appuyer d'autres commissions et coopérer avec elles pour les encourager à tenir compte des questions de genre dans leur domaine de compétence.

une promotion. Les politiques de prévention du **harcèlement** sont très rares et, même si des mécanismes de plaintes existent, il n'est pas toujours évident qu'ils soient indépendants du processus politique.

4. Intégrer la dimension de genre dans le travail parlementaire

La seule présence de femmes dans un parlement n'est pas un gage d'égalité entre les hommes et les femmes. Celle-ci dépendra plutôt du degré de prise en compte effective des questions de genre par le Parlement, ses politiques et ses infrastructures.

Faire le point

Dans un premier temps, il convient de procéder à une **évaluation interne** des capacités du Parlement à intégrer la dimension de genre. Cette étape peut prendre la forme d'un audit interne, comme celui réalisé au Rwanda.

Une infrastructure spéciale d'intégration de la dimension de genre

Il existe deux principaux mécanismes institutionnels susceptibles d'aider les parlements à évaluer systématiquement leurs travaux en fonction du genre : les commissions d'égalité des sexes et les groupes parlementaires de femmes. Les **commissions d'égalité des sexes** jouent le rôle d'incubateur d'idées en matière de genre et contribuent à maintenir ces questions à l'ordre du jour des parlements. Elles présentent le grand avantage de pouvoir travailler en étroite collaboration - et d'établir des relations officielles - avec les mécanismes nationaux de promotion des femmes, les médiateurs et les organisations non gouvernementales. Le Pakistan a mis en place une pratique intéressante qui consiste à envoyer directement les rapports de la commission de l'égalité des sexes au ministre compétent.

Certaines commissions ont été en mesure d'influencer la politique menée dans différents domaines, notamment l'éducation, la santé et l'emploi, et la liste est loin d'être close. L'un des atouts de ces commissions est leur statut de structure permanente : ce sont des organes du parlement au même titre que les autres commissions et elles disposent des mêmes ressources (en budget et en personnel). Certains parlements ont néanmoins conféré un statut (consultatif) légèrement différent aux commissions d'égalité des sexes, ce qui affecte leur capacité de suivi des mesures prises en application de leurs recommandations.

En règle générale, les commissions chargées de l'égalité des sexes sont cependant sur un pied d'égalité avec les autres commissions parlementaires, et ont une efficacité comparable. Il semble que les limites de leur efficacité soient liées à leur axe d'investigation, au nombre des femmes présentes au parlement, aux capacités de leur président(e) et au degré d'appui dont elles disposent de la part des dirigeants du Parlement. Les commissions d'égalité des sexes peuvent également appuyer d'autres commissions et coopérer avec elles pour les encourager à tenir compte des questions de genre dans leur domaine de compétence. Dans ce cas, les commissions d'égalité des sexes ont un rôle d'initiateur, d'appui et de suivi auprès des autres

commissions pour une meilleure intégration de la dimension de genre.

Lorsque la responsabilité de l'intégration de la dimension de genre est du ressort d'une commission spécialement chargée de l'égalité homme-femme, ladite commission doit avoir le même rôle, les mêmes responsabilités et les mêmes pouvoirs que les autres commissions parlementaires et doit disposer des mêmes ressources. Si possible, le personnel parlementaire apportant son assistance aux travaux des commissions chargées de l'égalité homme-femme devrait travailler avec elles pendant au moins une session parlementaire afin d'éviter une dispersion de l'expertise en matière de genre. Il est essentiel que ces commissions soient reconnues comme des structures permanentes du parlement.

Le processus d'intégration de la dimension de genre appliqué par ces commissions doit être explicite et être clairement exposé sur les sites d'information du public (notamment sur le site du Parlement). Les commissions d'égalité des sexes doivent disposer de processus de consultation systématique des organisations de femmes et des experts en matière de genre, notamment pour l'étude des projets de lois. Ces commissions doivent avoir accès à des données ventilées par sexe pour être en mesure d'analyser le rapport avantage/coût des mesures prises.

Suède

Sensibilisation aux questions de genre

Le Réseau du Président de l'Assemblée suédoise en faveur de l'égalité homme-femme a été créé en 1995 par la Présidente, Mme Brigitta Dahl. Au début du printemps 1995, celle-ci organise une réunion avec sept femmes parlementaires, issue chacune d'un des partis représentés au Parlement. Son objectif est de discuter de la façon dont elles pourraient unir leurs forces pour exploiter pleinement l'atout de la nouvelle et importante représentation des femmes au Parlement. De nombreuses idées émergent des conversations, menant en particulier à l'établissement d'un réseau sur l'égalité des sexes parmi les membres

du Parlement. Ce réseau vise à éclairer et à mettre en perspective les conditions et partis pris régissant le travail parlementaire et politique, et à analyser les développements possibles pour les membres et le parlement dans son ensemble. Des petits-déjeuners de travail et des séminaires sur l'égalité des sexes et la démocratie au sens large, sont également organisés à l'intention des parlementaires et des dirigeants du parlement. Le Réseau du Président a récemment été rebaptisé Comité de référence du président sur l'égalité homme-femme.

Rendre les parlements sensibles au genre

Dans les parlements où il a été décidé de ne pas créer une commission d'égalité des sexes, ces questions sont généralement traitées par la commission de la condition de la femme, de la politique sociale ou des droits de l'homme. On peut considérer que les commissions multitâches présentent un avantage car leurs membres ont la possibilité d'appliquer le principe d'équité homme-femme à un plus large éventail de questions mais ils ont, en revanche, moins de temps à consacrer aux problèmes de genre.

Les **groupes parlementaires de femmes** sont des groupes de coordination transversaux auxquels les femmes parlementaires participent sur la base du volontariat. Ces groupes ont permis aux femmes de se regrouper au-delà des clivages de partis et constituent un cadre permettant l'implication de la société civile et des partenaires du secteur privé. De tels groupes ont réussi à montrer la nécessité de légiférer sur des questions liées aux femmes et à l'égalité des sexes comme la violence domestique, la non-discrimination, la santé et les droits des femmes. La participation d'hommes à ces groupes de femmes s'est avérée bénéfique. Il a été constaté que ces groupes ont été particulièrement efficaces dans les parlements où les femmes ont délibérément mis de côté leur appartenance à un parti pour s'impliquer dans le travail du groupe. Lorsque l'intégration de la dimension de genre est confiée à un groupe de femmes, ce groupe doit être considéré comme un organe important du parlement. Les commentaires des personnes ayant répondu au questionnaire laissent également penser qu'une définition claire de la mission et des objectifs du groupe, ainsi qu'un financement suffisant, sont des facteurs déterminants de son efficacité.

L'enquête a mis en évidence d'autres mécanismes susceptibles de sensibiliser les parlements aux questions de genre, dont le Réseau du Président de l'Assemblée suédoise en faveur de l'égalité des sexes est un exemple.

Développer des outils et accroître les capacités

L'intégration de la dimension de genre dans les travaux législatifs des parlements exige des connaissances et une certaine expertise. L'enquête a révélé diverses interprétations des concepts de genre, d'intégration de la dimension de genre

et de parlements sensibles au genre. Si certains parlements connaissent bien ces concepts, d'autres ont des connaissances moins approfondies et une conscience moins claire de la dimension de genre et de sa relation aux travaux de l'assemblée (techniques, administratifs et législatifs). Une certaine confusion conceptuelle et une compréhension limitée de la façon dont le parlement peut superviser les questions de genre ont également été constatées. Les parlements pourront organiser des **séances de formation** sur certains de ces concepts. Ces formations devront clairement établir que les questions d'égalité des sexes ne concernent et ne regardent pas uniquement les femmes.

Il existe malheureusement très peu d'exemples d'utilisation d'une « **liste de contrôle** » permettant d'évaluer la prise en compte de la dimension de genre dans la législation. Pour aider les parlementaires et le personnel parlementaire à évaluer la sensibilité des lois à la dimension de genre, le Cambodge a élaboré un cadre en cinq étapes, chacune comprenant un ensemble de questions d'évaluation.

Il est véritablement préoccupant que les parlements disposent encore rarement de **données par sexe**, lesquelles constituent la base de tout véritable effort d'intégration de la dimension de genre. Il faut que les organismes statistiques des gouvernements remédient rapidement à cette lacune pour que l'intégration de la dimension de genre puisse passer de la théorie à une pratique à grande échelle.

Il est également nécessaire de mieux faire connaître les mécanismes dont disposent déjà les parlementaires, tels que les débats, les questions aux ministres, les billets de sensibilisation, les pétitions ou les séances d'arbitrage. Dans cette optique, il est, par exemple, possible d'organiser des **formations d'incitation ou d'orientation** tenant compte de la dimension de genre, à l'intention des nouveaux parlementaires comme de ceux en exercice. Il faudrait également institutionnaliser certaines mesures liées au genre, telles que la présence de **conseillers en matière de genre**, de (multiples) **personnes relais sur la question de genre** dans chaque commission, etc. En suivant l'exemple des parlements d'Amérique latine, les parlements nationaux devraient

Cinq étapes d'évaluation de la prise en compte de la dimension de genre dans la législation

La liste de contrôle cambodgienne

Etape 1

Déterminer l'objectif, la portée et la mise en œuvre de la loi envisagée ; identifier les groupes susceptibles d'être particulièrement affectés par le projet de loi et les éventuelles implications en matière de genre;

Etape 2

Mesurer l'impact de la loi envisagée ; le cas échéant, utiliser des données ventilées par sexe ; si de telles données ne sont pas disponibles, trouver d'autres éléments exploitables;

Etape 3

Étudier spécifiquement le mode de rédaction du projet de loi; s'assurer que la langue utilisée est claire, simple et neutre du point de vue du genre;

Etape 4

S'interroger sur l'administration, les coûts, les réglementations et l'éducation publique; se demander si les femmes seront impliquées dans ces processus;

Etape 5

Faire une double vérification de l'ensemble – s'assurer que la « question de genre » a bien été considérée à chaque étape de l'analyse³.

aussi envisager de créer des unités techniques capables de fournir les informations spécialisées nécessaires pour faire progresser l'intégration de la dimension de genre à tous les niveaux dans les parlements.

5. Améliorer la culture et les infrastructures parlementaires

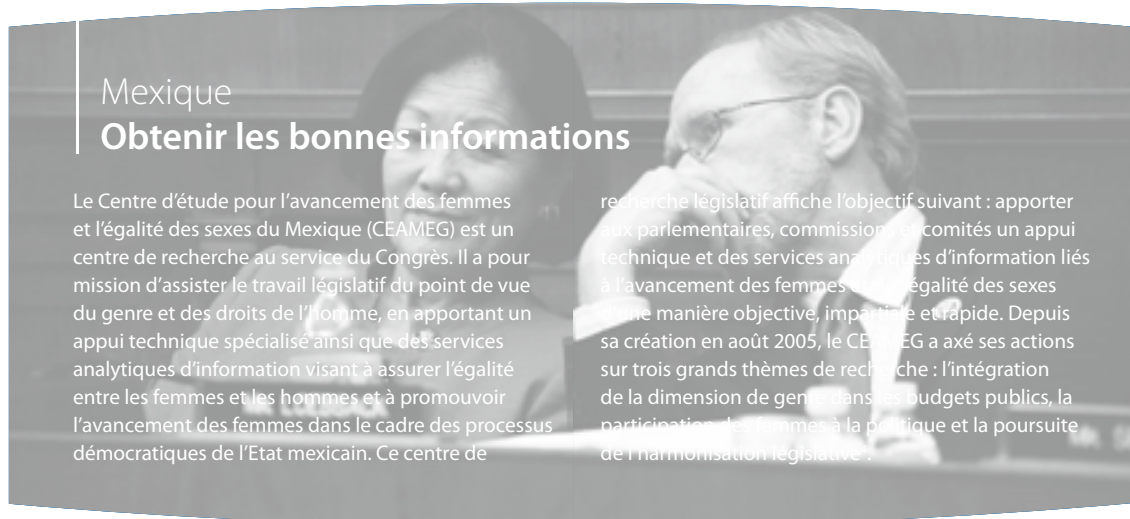
La question de la sensibilité au genre de la **culture et des infrastructures** des parlements ouvre un nouveau domaine de recherche. En arrivant au parlement, les parlementaires sont tenus de se conformer aux **règles et normes institutionnelles**, qu'elles soient écrites ou non. Ces règles et normes constituent une culture parlementaire dans laquelle les femmes signalent qu'elles ne se sentent pas toujours à l'aise. L'utilisation d'un **langage** désobligeant et sexiste leur donne le sentiment d'être marginalisées, sentiment occasionnellement aggravé par des cas de **harcèlement sexuel**. Avec le temps, **les bâtiments des parlements** ont été modifiés pour mieux s'adapter à la présence des femmes; l'installation de toilettes pour les femmes est par exemple une mesure élémentaire. Par ailleurs,

certaines femmes parlementaires signalent des discriminations dans la **répartition des ressources** (bureaux, ordinateurs, personnel et structures de recherche).

Il serait utile que les parlements analysent en détail le **degré de masculinité de l'institution**, en étudiant la culture, les usages et les pratiques en vigueur dans le fonctionnement quotidien, s'agissant par exemple de la nature « sexuée » des procédures, discours, rites et cérémonies. Dans un parlement, il a été suggéré d'évaluer le degré de masculinité de l'institution en étudiant la masculinité des œuvres d'art présentes dans les bâtiments ou des noms donnés aux salles de réunion.

Il est aussi nécessaire de réétudier la façon dont le parlement **communique** avec ses représentants, notamment la façon dont les questions de genre sont formulées par les hommes et les femmes. Il faudrait en effet que ces questions bénéficient d'une plus grande visibilité, ce qui serait en phase avec les exigences croissantes d'un électorat plus conscient des questions sociales.

Rendre les parlements sensibles au genre



Mexique

Obtenir les bonnes informations

Le Centre d'étude pour l'avancement des femmes et l'égalité des sexes du Mexique (CEAMEG) est un centre de recherche au service du Congrès. Il a pour mission d'assister le travail législatif du point de vue du genre et des droits de l'homme, en apportant un appui technique spécialisé ainsi que des services analytiques d'information visant à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes et à promouvoir l'avancement des femmes dans le cadre des processus démocratiques de l'Etat mexicain. Ce centre de

recherche législatif affiche l'objectif suivant : apporter aux parlementaires, commissions et comités un appui technique et des services analytiques d'information liés à l'avancement des femmes et à l'égalité des sexes d'une manière objective, impartiale et rapide. Depuis sa création en août 2005, le CEAMEG a axé ses actions sur trois grands thèmes de recherche : l'intégration de la dimension de genre dans les budgets publics, la participation des femmes à la politique et la poursuite de l'harmonisation législative.

Le problème qui apparaît, et de loin, comme le plus crucial à la lecture des réponses aux questionnaires est celui de l'**équilibre entre travail et famille**. Les parlementaires constatent généralement qu'ils sont dans l'incapacité de passer beaucoup de temps avec leur famille. Les stéréotypes tenaces qui attribuent aux femmes la responsabilité de la maison compliquent singulièrement la situation des femmes parlementaires qui assument souvent un double rôle.

Les parlements pourraient améliorer la situation en réaménageant les horaires de façon à ne plus prévoir de séances la nuit ou pendant les vacances scolaires, en prévoyant la possibilité pour tous les membres de prendre un congé pour s'occuper de leurs enfants - non seulement à l'occasion d'une naissance mais aussi chaque fois que nécessaire. Un aménagement des locaux pour répondre aux besoins des femmes reprenant le travail après un congé de maternité est également une idée intéressante, ainsi que la

mise en place d'un système de vote par procuration permettant aux femmes qui allaitent de voter sans avoir à être présentes en plénière. Des salles spéciales peuvent être aménagées pour les femmes qui allaitent et, surtout, des garderies peuvent être installées dans les parlements. Les parlements pourraient également donner davantage l'exemple en matière de congé de maternité/paternité ou de congé parental en établissant leurs propres règles adaptées aux conditions particulières de l'institution parlementaire.

6. Améliorer la sensibilité au genre des services parlementaires

Si les parlements doivent porter davantage d'attention aux questions de genre au niveau de leurs membres, des mesures similaires sont à prendre pour les centaines, parfois les milliers de personnes qui travaillent à leurs côtés. **Les conditions de travail** des personnels parlementaires sont souvent les mêmes que celles des élus. Il ne faut pas oublier que les horaires de travail du personnel sont souvent tout aussi épuisants que ceux des parlementaires pendant les sessions. Par ailleurs, les parlementaires exercent une influence sur la culture institutionnelle du lieu de travail du personnel parlementaire. L'enquête en a révélé des exemples en matière de code vestimentaire du personnel (après que les femmes parlementaires se sont battues pour un assouplissement) ou dans des cas de harcèlement sexuel de la part de parlementaires vis-à-vis du personnel.

Les parlements pourraient également donner davantage l'exemple en matière de congé de maternité/paternité ou de congé parental en établissant leurs propres règles adaptées aux conditions particulières de l'institution parlementaire.

L'étude a également montré que les travaux parlementaires sont souvent répartis en fonction du sexe. Une distribution plus équitable des tâches, échappant aux stéréotypes, devrait être l'un des objectifs clairement annoncés des politiques de parité. Les politiques en matière de genre doivent veiller à permettre l'accès de nombreuses femmes à des postes de direction, y compris au prix de mesures positives privilégiant les femmes par rapport aux hommes.

La formation des personnels parlementaires aux questions de genre est restée limitée. Les parlements sont rarement disposés à reconnaître que les personnes disposant d'une expertise en matière d'égalité des sexes ont des compétences particulières susceptibles d'enrichir le travail parlementaire. Il s'est plutôt avéré difficile de créer et d'entretenir les compétences professionnelles d'équipes techniques spécialisées dans ce domaine. C'est une tendance qu'il faut inverser.

Pour toutes ces raisons, il est important de veiller en permanence à la culture et aux infrastructures du lieu de travail du personnel parlementaire.

Partager la responsabilité en matière de genre

La seule présence des femmes au parlement ne suffit pas à établir l'égalité des sexes, laquelle ne peut être atteinte que si elle est perçue comme la responsabilité de tous les acteurs de la société. Dans cette optique, les hommes, tout comme les partis politiques, ont un rôle de premier plan à jouer.

Inclure les hommes dans la promotion de l'égalité des sexes

L'idée que les hommes doivent prendre part aux actions parlementaires visant à établir l'égalité des sexes s'impose de plus en plus (parmi les femmes comme parmi les hommes). Cette évolution est due à un changement des attitudes sociales et à une prise de conscience dans l'électorat du fait qu'il n'est plus possible de continuer à exclure les femmes de la sphère politique - et que la politique pourrait même en pâtir si les élites politiques ignoraient les femmes et le problème du genre.



Rendre les parlements sensibles au genre

De ce fait, les hommes s'intéressent de plus en plus à la question. Certains **co-parrainent - ou parrainent même entièrement - des initiatives législatives** visant à supprimer toute discrimination. Des hommes ont été nommés présidents ou membres d'organes chargés de l'égalité des sexes au Parlement. Il a, par exemple, été suggéré de modifier les règles des parlements pour imposer la présence d'hommes et de femmes dans toutes les commissions parlementaires, y compris celles sur l'égalité des sexes, de telle sorte que toutes les questions puissent être considérées du point de vue du genre, ce qui par définition inclut la prise en compte de l'opinion des hommes.

L'idée d'inclure les hommes dans les activités de sensibilisation de la population aux questions d'égalité des sexes a notamment donné de bons résultats. Des hommes ont participé aux célébrations organisées lors de la Journée internationale de la femme, ont été inclus dans les délégations aux réunions annuelles de la

Commission de la condition de la femme et ont participé à des visites de terrain dans des endroits où la discrimination est évidente et manifeste.

Accroître la responsabilité des partis politiques en matière d'intégration de la dimension de genre

En règle générale, les partis ne sont pas perçus comme des organisations ouvertes et transparentes. Bien que se disant favorables à la participation des femmes, les partis restent dominés par les hommes. Ce point est important car les partis politiques apparaissent de plus en plus comme l'épine dorsale de l'organisation politique et constituent un mécanisme permettant aux femmes et aux hommes de promouvoir une plate-forme législative en faveur de l'égalité des sexes.

Les partis ont une influence déterminante sur les parlementaires qui souhaitent mettre en œuvre un programme d'égalité homme-femme. L'existence d'une « aile » ou d'une « organisation » de femmes

Costa Rica

Construction d'une expertise « genre »

Au Costa Rica, l'Unité technique sur l'égalité des sexes et l'équité dépend du bureau du directeur exécutif de l'Assemblée. Elle a été créée pour assurer le respect des exigences introduites dans le cadre de la planification institutionnelle de l'Assemblée. L'Unité a pour objectif général de « promouvoir, planifier, proposer, coordonner, orienter, renforcer et contrôler l'intégration de la dimension de genre dans toutes les fonctions de l'Assemblée législative, conformément aux engagements de l'État en matière de genre et d'égalité ». L'Unité vise plus précisément à :

- constituer une unité technique sur le genre, ayant une structure organisationnelle fonctionnelle et moderne qui permette d'intégrer la dimension de genre dans tous les processus de l'Assemblée législative;
- apporter des conseils d'expert en matière de genre à toutes les instances législatives techniques et administratives de façon à intégrer la dimension de genre à tous les processus législatifs;
- coordonner et promouvoir des processus de formation et de sensibilisation sur le genre à l'intention du personnel technique, administratif et législatif afin de développer des outils pratiques d'intégration de la dimension de genre dans le travail législatif;
- créer des stratégies de communication et de coordination avec la société civile et les organisations de façon à encourager la participation du public à l'intégration de la dimension de genre dans les divers processus de l'Assemblée législative⁵;
- promouvoir et coordonner les actions de planification institutionnelle nécessitant une prise en compte de la dimension de genre;



est le principal canal de participation des femmes au sein des partis. Si cette stratégie présente des avantages, elle a aussi l'inconvénient d'isoler les femmes des hommes. Certains partis travaillent néanmoins à une politique d'égalité des sexes, organisent des séminaires et des conférences qui permettent à des spécialistes de la question de genre de s'exprimer sur divers thèmes importants, établissent des liens forts avec les milieux universitaires et les organisations non gouvernementales. Il faudrait que les partis encouragent la modification de leurs statuts et règlements en faveur d'une meilleure représentation des femmes tant parmi leurs adhérents que parmi leurs dirigeants.

Les femmes s'aperçoivent qu'elles se heurtent à des obstacles qui empêchent la parité dans les instances exécutives décisionnaires des partis politiques, soit parce que le nombre des hommes y est de loin supérieur à celui des femmes soit parce qu'elles ont du mal à disposer des ressources qui leur sont nécessaires. Par ailleurs, il est souvent difficile, pour les femmes et les hommes, de déposer des propositions de loi sans l'accord

de leur parti - et s'ils le font, ils s'exposent à des sanctions qui peuvent aller jusqu'à l'exclusion du parti. C'est ainsi que des femmes se résolvent parfois à garder le silence pour ne pas entamer le consensus de parti.

L'intégration de la dimension de genre, en tant que stratégie visant à établir la parité d'une manière plus globale, est rarement adoptée par les partis politiques, souvent en raison d'un manque de ressources (tant financières qu'humaines), et d'un manque de volonté politique. En fait, certains partis ne voient pas la nécessité d'adopter des pratiques tenant compte de la dimension de genre. D'autres sont néanmoins plus conscients de ce besoin et se préoccupent davantage d'assurer un suivi et d'évaluer leurs efforts en ce sens. Le travail, indispensable, de suivi des réseaux nécessiterait des efforts et un appui bien plus importants. Les partis pourraient également adopter des programmes transversaux visant à atteindre la parité et comprenant des stratégies claires d'intégration de la dimension de genre, et créer des instances de parti spécialisées pour superviser leur mise en œuvre.

Annexe 1

Méthodologie de la recherche

Trois **questionnaires** ont été élaborés en 2008 après consultation des parlementaires et de spécialistes du genre et des parlements. Ces questionnaires ont été adressés

1. aux autorités parlementaires, dans le but de recueillir des informations sur les politiques, cadres et infrastructures favorisant des parlements inclusifs;
2. aux groupes parlementaires (de partis), dans le but de recueillir des informations sur les processus de décision et l'inclusivité des groupes parlementaires (de partis);
3. aux parlementaires, dans le but de recueillir des informations sur les opinions des parlementaires et la façon dont ils envisagent l'inclusivité des parlements.

Quatre-vingt-quinze autorités parlementaires de 77 pays ont répondu à l'enquête. Soixante et onze groupes parlementaires de 42 pays ont rempli le second questionnaire et 123 parlementaires de 50 pays ont répondu au troisième. Un nombre sensiblement équivalent d'hommes et de femmes parlementaires ont répondu (cf. la partie « Profil des sondés » ci-dessous pour plus de détails).

L'ensemble des réponses a été saisi dans une base de données en ligne créée avec l'aide de la société suédoise de conseil en technologie de l'internet Transmachina; cette base est accessible à l'adresse www.gender-parliaments.org.

En plus des questionnaires, des entretiens ont été organisés avec des parlementaires, hommes et femmes, de chaque région du monde. La plupart de ces entretiens ont été réalisés dans le cadre d'**études de cas** pays réalisées en 2009 et 2010. Les pays ont été choisis sur la base d'innovations récemment mises en œuvre dans les parlements nationaux et de l'émergence de bonnes pratiques. Chaque région du monde a donné lieu à un rapport régional. Des études de cas nationales ont aussi été rédigées :

Afrique

- Rwanda
- Afrique du Sud (et d'autres études sont en préparation)

Amérique latine

- Argentine
- Bolivie
- Costa Rica
- Mexique
- Pérou

Asie-Pacifique

- Australie
- Cambodge
- Malaisie
- Viet Nam

Etats arabes

- Jordanie
- Tunisie (et d'autres études sont en préparation)

Europe

- Belgique
- Espagne
- Suède

Chaque étude de cas nationale s'appuie sur des visites de terrain et des observations effectuées dans les parlements et au cours de réunions avec un large éventail de parties prenantes, parmi lesquelles des parlementaires, du personnel administratif parlementaire et (dans certains cas) des représentants de la société civile; les objectifs étaient les suivants :

- identifier les principaux vecteurs d'intégration de la dimension de genre au parlement, c'est-à-dire les canaux permettant la prise en compte de la dimension de genre ou les forums permettant aux femmes parlementaires de débattre des questions qui les préoccupent, notamment les commissions parlementaires (en particulier celles spécialisées dans l'égalité des sexes), les groupes de femmes parlementaires, les moyens en recherche, les initiatives d'établissement de

budgets tenant compte de la dimension de genre, les débats en plénière, les liens avec la société civile, etc.;

- évaluer le degré de réceptivité des parlements aux questions de genre, notamment au niveau d'aménagement d'infrastructures de type salles d'allaitement ou crèches, allocation de budgets à des questions de genre, révision des horaires de séance en fonction des besoins des parlementaires ayant une famille et adoption d'un langage neutre du point de vue du genre;
- s'attacher à éliminer les règles, pratiques et usages « non écrits » pouvant avoir un effet discriminatoire, comme les « old boys'clubs », le harcèlement, les écarts de langage, les exclusions, etc.;
- analyser les pratiques du Parlement en matière d'intégration de la dimension de genre, d'identification des exemples de bonne pratique et la mise en évidence des problèmes à traiter.

Notes

1. Cf. la définition de l'UN/OSAGI, du PNUD et de l'UNESCO, citée dans PNUD, *Points d'entrée rapides sur l'autonomisation des femmes et l'égalité entre les sexes dans les groupes de gouvernance démocratique*, New York, 2007 et UIP, *Egalité en politique : Enquête auprès de femmes et d'hommes dans les parlements*, 2008
2. Source : étude de cas, Rwanda
3. D'après le projet d'appui législatif Cambodge-Canada, février 2003, "*The Key Steps of Gender Analysis of Legislation*"
4. Source : étude de cas, Mexique
5. Source : étude de cas, Costa Rica

Référence des images

Toutes les images © AFP et UIP sauf :

Quatrième de couverture : image inférieure © photostream de la Commission de l'éducation et du travail, Chambre des Représentants (Etats-Unis)

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire. Les demandes de reproduction ou de traduction en tout ou partie du texte de la présente publication seront accueillies favorablement. Elles doivent être adressées à l'Union interparlementaire.

Union interparlementaire
Chemin du Pommier 5
CH - 1218 Le Grand-Saconnex/Genève
Suisse

Tél. : +41 22 919 41 50
Fax : +41 22 919 41 60

E-mail : postbox@mail.ipu.org
Site web : www.ipu.org

Original : anglais
Mise en page : Julian Knott
Imprimé par Imprimerie Courand et associés, France



Union interparlementaire

Maison des Parlements
5 chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Genève, Suisse

Téléphone : +41 22 919 41 50
Fax : +41 22 919 41 60
E-mail : postbox@mail.ipu.org

Bureau de l'Observateur permanent de l'Union interparlementaire auprès des Nations Unies

220 East 42nd Street – Suite 3002
New York, N.Y. 10017
États-Unis d'Amérique

Téléphone : +1 212 557 58 80
Fax : +1 212 557 39 54
E-mail : ny-office@mail.ipu.org

www.ipu.org



ISBN 978-92-9142-501-3



9 789291 425013 >