



## RÉSUMÉ

La participation des femmes à la vie politique est un objectif à part entière pour ce millénaire. L'arrivée en force des femmes dans l'arène politique ouvre la porte à des changements au sein des sociétés. Leur engagement auprès des gouvernements aux niveaux national et local favorise l'adoption de politiques et de législations axées sur les femmes, les enfants et les familles.

- Nous avons la preuve aujourd'hui que les femmes qui font de la politique sont d'ardents défenseurs des enfants à tous les niveaux parce qu'elles favorisent l'adoption de législations qui reflètent les droits, priorités, expériences et contributions des femmes, des enfants et des familles et encouragent des changements d'orientation tangibles en ce sens.
- Bien que la représentation des femmes dans les organes parlementaires ait progressé régulièrement au cours de la dernière décennie, elles sont toujours sous représentées dans pratiquement tous les organes législatifs nationaux – représentant un peu moins de 17 pour cent du nombre total de parlementaires dans le monde. Plusieurs des effets pernicieux de la discrimination liée au sexe, qu'il s'agisse du faible niveau d'instruction, des attitudes sociales qui récuse la compé-

tence des femmes dans les postes à responsabilités, ainsi que la charge de travail plus lourde qui leur incombe, continuent à limiter leur participation à la vie politique.

- La présence des femmes dans les institutions locales peut avoir des retombées positives immédiates pour les femmes et les enfants, en particulier en ce qui concerne la répartition des ressources communautaires et les mesures qui concernent la garde des enfants.
- La participation des femmes aux négociations de paix et à la reconstruction au lendemain d'un conflit est indispensable pour garantir la sécurité et la protection des enfants et des autres populations vulnérables. Et pourtant, dans le meilleur des cas, le rôle des femmes dans la plupart des processus de paix est toujours informel. Si les gouvernements et les autres acteurs politiques ne demandent pas mieux que d'encourager les contacts avec des groupes de femmes qui ignorent souvent les lignes de conflit, ils n'invitent que rarement les femmes à s'asseoir à la table de négociations.
- Malgré leur participation limitée au jeu politique national et local et au processus de reconstruction après les conflits, les femmes engagées dans la vie politique et au gouvernement contribuent néanmoins à faire évoluer les choses. Leur influence ne se limite pas à l'adoption de législations plus vigoureuses en faveur des femmes et des enfants, mais elles aident également les organes décideurs à devenir plus démocratiques et plus égalitaires.
- Une participation accrue des femmes à la vie politique est essentielle pour promouvoir l'égalité des sexes, donner aux femmes des moyens d'action et faire respecter les droits de l'enfant. Les derniers obstacles qui s'opposent à leur participation doivent être levés, et les femmes doivent être encouragées et soutenues par leurs partis politiques lorsqu'elles décident de présenter leur candidature. On sait aujourd'hui que les quotas législatifs sont des moyens efficaces de stimuler la représentation des femmes dans l'administration locale, voire au niveau national, dans certains pays. Pour aboutir, les initiatives en faveur de l'égalité des sexes doivent aussi être soutenues par les hommes, en particulier les parlementaires et les dirigeants politiques. Des statistiques et des études plus poussées sont nécessaires pour évaluer dans son intégralité l'impact des femmes parlementaires sur les politiques relatives aux enfants.

# L'égalité dans la vie politique et au gouvernement

**L**es enfants ont beaucoup à gagner – ou à perdre – des décisions politiques mais ne peuvent guère les influencer puisqu'ils n'ont pas le droit de vote et personne pour représenter directement leurs intérêts dans les sphères du gouvernement. Leurs défenseurs – si tant est que quelqu'un plaide leur cause – peuvent réellement contribuer au respect des droits de l'enfant à la survie, au développement et à la protection.

Il est de plus en plus évident que les femmes qui font de la politique sont d'ardents défenseurs des enfants aux niveaux national et local. Leur action est tout aussi importante quand elles sont représentées dans les processus de paix et la reconstruction au lendemain d'un conflit. Leur participation à la vie politique peut modifier considérablement la conduite des affaires publiques d'un pays en le rendant plus attentif aux préoccupations de ses citoyens. Ce chapitre montrera que les femmes qui font de la politique encouragent également des changements d'orientation directs et tangibles qui reflètent les priorités, expériences et contributions des femmes, des enfants et des familles. Quand les femmes ne peuvent pas faire entendre leur voix en politique, ce sont d'ardents défenseurs des enfants qui sont réduits au silence.

La participation des femmes à la vie politique reste toutefois limitée. Bien que la représentation des femmes au parlement n'ait cessé d'augmenter au cours de la dernière décennie, la parité des sexes à tous les niveaux de la vie politique est loin d'être devenue une réalité. Au rythme actuel d'augmentation annuelle de la proportion de femmes membres des parlements nationaux – environ 0,5 pour cent au niveau mondial – la parité entre les sexes ne sera atteinte qu'en 2068 dans les organes législatifs nationaux<sup>1</sup>.

## Plaider en faveur des femmes, des enfants et des familles

Pour plusieurs raisons, l'évaluation de l'impact de la participation des femmes à la vie politique en général et sur les questions qui touchent à l'enfance en particulier, est une tâche complexe et difficile. Tout d'abord, dans de nombreux pays, le nombre de femmes qui font de la politique est beaucoup trop faible et leur présence dans la vie publique bien trop récente pour que l'on puisse mesurer vraiment l'effet de leur action. Deuxièmement, les sciences politiques n'ont commencé que très récemment à se pencher sur le comportement des parlementaires. Troisièmement, il y a le problème des indicateurs : quelle est l'unité de mesure adéquate pour évaluer l'impact d'un législateur ? L'appui aux projets de loi, les modalités de vote et l'ancienneté politique ne sont certes pas négligeables, mais il ne s'agit que de mesures d'influence relatives et non pas absolues.

Malgré ces difficultés, chaque fois que la représentation politique des femmes est relativement importante et qu'on dispose de données suffisantes pour évaluer leur impact, la même conclusion s'impose : dans la vie politique, les femmes ont une influence marquée dans au moins trois secteurs importants – les organes législatifs nationaux, les institutions locales et la reconstruction après les conflits.

- **L'arène politique nationale.** Lorsque les femmes sont mieux représentées au parlement, les organes législatifs sont plus sensibles aux préoccupations des femmes et des enfants, ce qui a une influence sur les textes de lois et les politiques qui traitent des droits de ces deux groupes.
- **L'arène politique locale.** La présence de femmes à des postes de responsabilité dans l'arène

politique locale permet souvent de privilégier les questions liées aux femmes et aux enfants. On a montré en Inde que la participation des femmes à la vie politique locale pouvait faire pencher la balance en faveur des femmes et des enfants lors de la répartition des ressources communautaires<sup>2</sup>.

- **Les processus de paix et la reconstruction après les conflits.** Il apparaît de plus en plus clairement que la contribution des femmes est essentielle tant au succès à long terme des processus de paix qu'à la stabilité d'un pays au lendemain d'un conflit.

## Les femmes dans l'arène politique nationale

### Promouvoir les intérêts des enfants et des femmes

La plupart des recherches sur les priorités des femmes parlementaires ont été réalisées dans des pays industrialisés où le comportement législatif est étudié de plus près que dans les pays en développement<sup>3</sup>. Les études de cas sur les comportements des législateurs en termes de soutien aux projets de loi et la nature des textes adoptés dans tout un éventail de pays industrialisés confirment l'attachement des femmes aux questions concernant les enfants, les femmes et les familles. Cet attachement se traduit à la fois par un soutien actif aux projets de loi appropriés et par une action en faveur de la promulgation de ces textes. L'enquête a été élargie à un certain nombre de pays en développement pour arriver aux mêmes conclusions<sup>4</sup>.

On aurait tort de conclure sur la base de ces résultats que toutes les femmes parlementaires se mobilisent en faveur des femmes et des enfants; il y a certes des exceptions. Cependant, les études qui suivent indiquent que de nombreuses questions qui touchent particulièrement les femmes et les enfants pourraient ne jamais figurer à l'ordre du jour des organes parlementaires sans un soutien vigoureux des femmes parlementaires.

Une étude originale portant sur les femmes parlementaires en Amérique latine a révélé qu'au parlement argentin, pendant la période 1993–1994, les projets de loi relatifs aux enfants et à la famille avaient 9,5 fois plus de chances d'être soutenus par des femmes députés que par leurs homologues masculins<sup>5</sup>. Par ailleurs, bien qu'elles n'aient représenté que 14 pour cent du nombre total de députés argentins, les femmes ont présenté pas moins de 78 pour cent des projets de loi relatifs aux droits des femmes<sup>6</sup>.

Selon des données récentes, ce type de comportement s'est vérifié au cours de la décennie suivante. En 1999, les femmes parlementaires d'Argentine ont joué un rôle capital dans l'adoption d'une loi modifiant le code pénal en définissant explicitement les crimes sexuels à l'égard des femmes et des enfants et en alourdissant les peines pour ces actes odieux. Plusieurs années plus tard, pendant l'année parlementaire 2004–2005, les femmes parlementaires ont contribué à l'adoption de la Loi sur la protection intégrale des droits des enfants et des adolescents<sup>7</sup>.

On constate des tendances similaires dans d'autres pays d'Amérique latine. En 1999, les députés femmes du Costa Rica ont présenté et contribué à l'adoption de la Loi contre l'exploitation sexuelle des mineurs, ainsi que des réformes du code pénal national alourdissant les peines infligées aux auteurs d'agressions sexuelles contre des enfants et des personnes handicapées. En 2003, en Colombie, les femmes sénateurs ont contribué à la promulgation de la toute première législation sur l'égalité des chances dans ce pays. Ces textes de loi comportent un large éventail de dispositions visant à promouvoir et garantir les droits des jeunes filles et des femmes, à éliminer les obstacles qui s'opposent à l'exercice de leurs droits, et à intégrer à tous les niveaux de l'administration des politiques équitables pour les hommes et les femmes<sup>8</sup>.

On observe le même phénomène dans les activités des femmes parlementaires des pays industrialisés. En Nouvelle-Zélande, un examen récent des débats parlementaires sur la question des soins aux enfants et des congés parentaux portant sur une période de 25 ans (de 1975 à 1999) a révélé des tendances similaires de la part des femmes parlementaires (*voir Figure 4.1, page 53*)<sup>9</sup>. Au Royaume-Uni, une analyse à paraître des débats en plénière de l'assemblée nationale du pays de Galles (3 millions de mots au total), a mis en lumière l'écart entre les législateurs hommes et femmes quand il s'agissait de lancer le débat sur les soins aux enfants<sup>10</sup>.

L'attachement des parlementaires à défendre la cause des enfants et des familles permet aussi de tresser des liens au-delà des partis et convictions idéologiques. Les pays dans lesquels des alliances multipartites de femmes parlementaires ont réussi à faire avancer la cause des femmes et des enfants sont notamment l'Afrique du Sud, l'Égypte, la France, la Fédération de Russie, les Pays-Bas, le Rwanda et la Suède<sup>11</sup>.

Dans le cas de la Fédération de Russie, un examen du rôle des femmes parlementaires à la

Douma (le parlement russe) entre 1995 et 1999 révèle qu'elles ont pu surmonter leurs divergences idéologiques et partisanses pour promouvoir une législation en faveur des enfants et des familles. Au nombre des mesures proposées on peut citer les soins et le soutien aux enfants; les prestations sociales pour les citoyens avec enfants; les prestations sociales pendant la grossesse et les congés parentaux; les réductions d'impôts pour les familles nombreuses; les sanctions pour les personnes reconnues coupables de violence familiale; et l'égalité des droits des hommes et des femmes qui ont une famille<sup>12</sup>.

Les initiatives visant à promouvoir les droits des enfants s'accompagnent souvent de mesures en faveur des droits des femmes. On peut citer en exemple le Rwanda, où en 1999, les femmes parlementaires ont joué un rôle d'importance capitale dans l'adoption d'une loi renforçant les droits des femmes. La nouvelle législation établissait pour la première fois le droit des femmes d'hériter de terres. Au lendemain du génocide rwandais, qui a détruit et dispersé de nombreuses familles, l'exclusion des femmes de la propriété foncière posait un grave problème. Cette violation de leurs droits fondamentaux empêchait non seulement les femmes d'accéder à la propriété

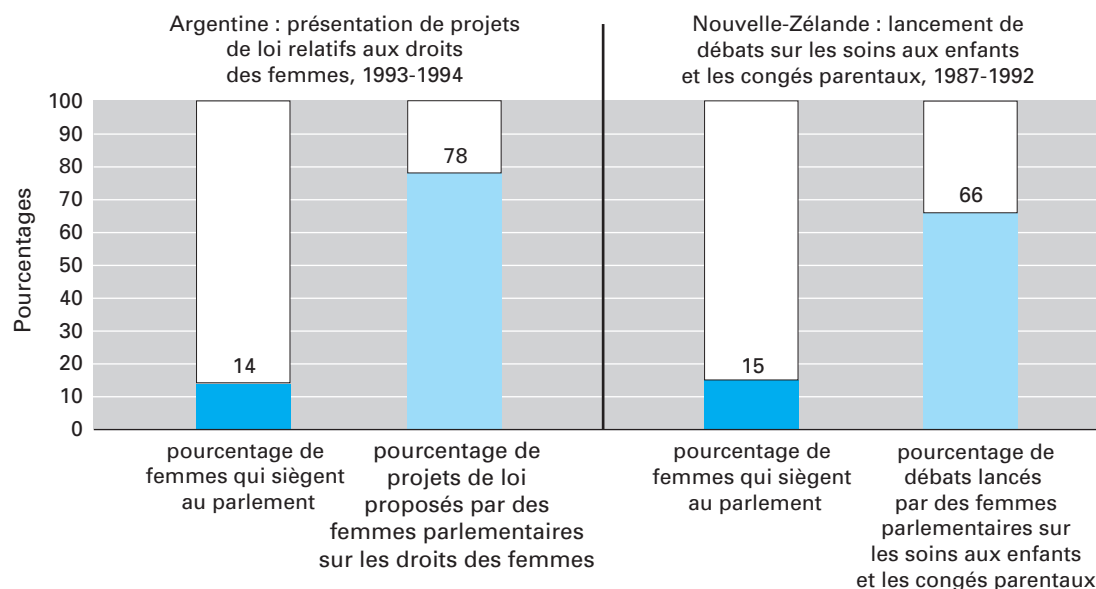
foncière mais elle avait également un impact négatif sur, notamment, la production et la sécurité alimentaires, l'environnement, les modes d'habitat, ainsi que les moyens d'existence des familles et des enfants restés au foyer.

Au Rwanda, les femmes parlementaires sont également intervenues vigoureusement en faveur d'une augmentation des dépenses publiques affectées à la santé et à l'éducation, ainsi que d'une aide spéciale aux enfants handicapés. En 2006, le Forum des femmes parlementaires, un groupe parlementaire multipartite constitué en 2003, a travaillé et soutenu un projet de loi visant à combattre la violence sexiste. Le texte proposé définira la violence sexiste et traitera les crimes commis pendant le génocide, ainsi que les violations qui sont toujours d'actualité<sup>13</sup>.

La mobilisation des femmes parlementaires rwandaises n'est pas un phénomène isolé; elle s'inscrit plutôt dans une tendance apparue dans d'autres pays de la région il y a quelques années. En Afrique du Sud, les femmes parlementaires se sont engagées avec détermination en faveur du texte de loi sur la violence familiale de 1998. Ce texte fait spécifiquement référence aux enfants, il définit les différentes formes de violence familiale

**Figure 4.1 Présentation de projets de loi en Argentine et en Nouvelle-Zélande**

**Les femmes parlementaires sont plus disposées que les hommes à soutenir les droits des enfants et des femmes**



**Source :** les calculs de l'UNICEF concernant la représentation parlementaire et l'évolution de la présentation des projets de loi en Argentine sont basés sur Jones, Mark P., 'Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives', *Policy Studies Journal*, vol. 25, no. 4, 1997, p. 613-629. Les calculs de l'UNICEF relatifs à la représentation des femmes au parlement et à l'évolution de la présentation des projets de loi en Nouvelle-Zélande sont basés sur Grey, Sandra, 'Does Size Matter? Critical mass and New Zealand's women MPs', *Parliamentary Affairs*, vol. 55, no. 1, janvier 2002. Bien que l'étude ait porté sur la période 1975-1999, les données utilisées concernaient la période 1987-1992.

## Les femmes et la politique : mythes et réalités

Doit-on s'attendre à ce que la participation des femmes parlementaires modifie les résultats de l'action gouvernementale ? Les raisons qui font penser que les femmes pourraient agir dans une perspective différente de leurs homologues de sexe masculin sont pratiques plutôt que théoriques.

### Une perspective différente

Dans une enquête approfondie menée auprès de 187 femmes parlementaires originaires de 65 pays par l'Union interparlementaire (UIP) en 1999, les personnes interrogées ont systématiquement présenté les femmes comme ayant des priorités différentes de celles des hommes. Quatre sur cinq ont estimé que les femmes avaient des idées conceptuellement différentes sur la société et la politique. Plus de 90 pour cent se sont accordées à dire que le renforcement de la participation des femmes apporterait un changement, et près de neuf sur 10 ont considéré que la participation des femmes à l'activité politique modifiait sensiblement les résultats de l'action des pouvoirs publics.

### Trois raisons pour lesquelles les femmes qui embrassent la carrière politique ont généralement une approche différente de la politique

**Les femmes ont souvent des raisons d'entrer en politique différentes de celles des hommes.** Dans l'enquête de l'UIP, 40 pour cent des personnes interrogées ont indiqué qu'elles étaient entrées en politique par intérêt pour le travail social et 34 pour cent par le biais d'organisations non gouvernementales, alors que les hommes empruntent souvent la voie plus « classique » de la politique politicienne. Cette constatation reflète bien une tendance déjà ancienne des femmes à s'impliquer dans la société civile pour promouvoir des projets à l'appui de la survie des ménages et à se focaliser sur l'action locale.

**Les femmes subissent souvent l'influence de modèles de socialisation différents de ceux des hommes et ont des vécus différents,** et elles font peser leur expérience et leurs compétences sur leurs décisions

politiques. Des changements importants se sont certes produits au cours des dernières décennies mais, dans la plupart des pays, les femmes assument toujours les principales responsabilités de prestataires de soins non professionnelles pour leur famille, et notamment les enfants et les personnes âgées.

**Les femmes sont plus enclines à se considérer comme les représentantes des femmes.** Il ressort par exemple d'une étude sur les parlementaires réalisée aux États-Unis que les femmes se sentent investies d'une responsabilité spéciale de représenter les autres femmes et se jugent plus capables de représenter leurs intérêts. En Irlande du Nord, par exemple, près d'un tiers des femmes qui votent estimaient qu'une femme représenterait mieux leurs intérêts.

### Pourquoi y a-t-il toujours aussi peu de femmes faisant de la politique ?

Étant donné la contribution qu'elles pourraient apporter au processus politique, une question vient immédiatement à l'esprit : pourquoi les femmes sont-elles encore aussi peu nombreuses à entrer en politique ? La réponse est complexe et diffère selon les pays, les sociétés et les communautés. Mais on peut dégager les points communs ci-après.

**Les femmes briguent rarement un mandat électif.** Il est difficile d'obtenir des chiffres exacts, mais les études existantes montrent que les femmes se présentent moins souvent que les hommes aux élections. Aux États-Unis, par exemple, il y a au moins 50 pour cent de plus d'hommes qui ont étudié les moyens de faire figurer leur nom sur le bulletin de vote ou ont examiné la possibilité de se présenter aux élections avec des bailleurs de fonds potentiels, des cadres de parti ou de personnalités locales, des membres de leur famille ou des amis.

• *Double fardeau des responsabilités publiques et privées :* comme les précédents chapitres l'ont montré, la charge de travail des femmes est généralement beaucoup plus lourde que celle des

hommes, les premières ayant alors moins de temps et d'énergie à consacrer à la vie politique. Aux États-Unis, il apparaît qu'à mesure qu'elles voient diminuer leurs responsabilités domestiques et familiales, les femmes cherchent davantage à briguer un mandat électif.

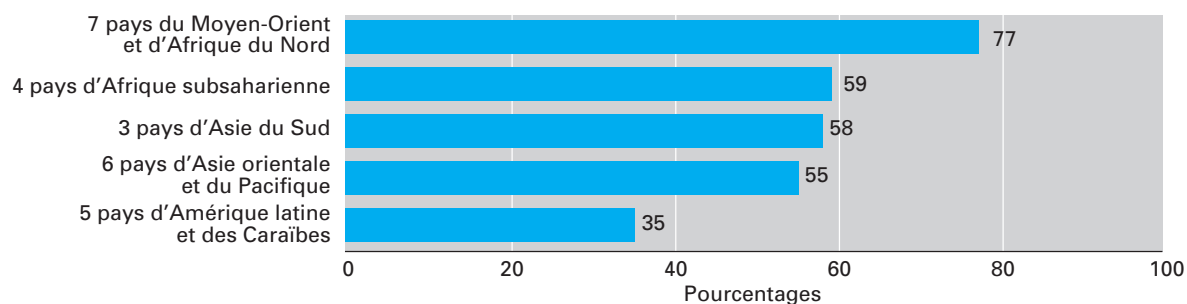
• *Une culture d'exclusion :* dans beaucoup de pays, les réseaux politiques et financiers sont contrôlés par les hommes. Les pratiques culturelles qui servent à entretenir et consolider les liens de solidarité masculine au sein de ces réseaux, telles que la consommation d'alcool et de tabac ou la pratique du golf, sont des étapes sur le chemin qui mène à un mandat électif. Il ressort d'une étude réalisée en Thaïlande que les hommes prédominent généralement dans les comités de recrutement et ont tendance à mettre hors jeu les femmes candidates, ce afin de conserver une structure qui leur est familière et aussi parce qu'ils ont plus de chances de connaître personnellement les candidats de sexe masculin.

• *Études supérieures.* Les femmes qui obtiennent un mandat électif ont généralement, surtout dans les pays en développement, fait des études supérieures. Sur les 187 femmes originaires des 65 pays sur lesquels a porté l'enquête menée par l'UIP en 1999, 73 pour cent étaient titulaires d'un diplôme du premier cycle de l'enseignement supérieur et 14 pour cent étaient également titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat. L'absence dans de nombreux pays de femmes ayant fait des études supérieures peut donc constituer un obstacle à l'accès des femmes à la vie politique et au gouvernement.

**Les femmes ont beaucoup de mal à gagner la confiance de l'opinion publique.** Il n'existe pratiquement pas de statistiques sur le nombre de femmes qui se présentent sans succès aux élections.

Toutefois, la façon dont les électeurs voient les choses peut être instructive à ce sujet. En moyenne, plus de la moitié des personnes interrogées dans la

**Figure 4.2 Dans la majorité des pays étudiés, la majorité de la population dit approuver ou approuver vigoureusement l'affirmation selon laquelle les hommes sont de meilleurs dirigeants politiques que les femmes**



Les calculs de l'UNICEF sont basés sur des données extraites de la World Values Survey, Round 4 (1991-2004). Les données relatives à chaque pays et territoire dans les agrégats régionaux concernent l'année disponible la plus récente pendant la période spécifiée. Les pays et territoires suivants figurent dans les agrégats régionaux mentionnés : **Moyen-Orient et Afrique du Nord** : Algérie, Arabie saoudite, Égypte, Iraq, Jordanie, Maroc, République islamique d'Iran. **Amérique latine et Caraïbes** : Argentine, Chili, Mexique, Pérou, République bolivarienne du Venezuela. **Asie du Sud** : Bangladesh, Inde, Pakistan. **Asie orientale et Pacifique** : Chine, Indonésie, Philippines, République de Corée, Singapour, Vietnam. **Afrique subsaharienne** : Afrique du Sud, Nigéria, Ouganda, République-Unie de Tanzanie.

Source : World Values Survey, <www.worldvaluessurvey.org>, consultée en juin 2006.

région de l'Asie orientale et du Pacifique, en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne ont souscrit à des degrés divers à l'idée selon laquelle les hommes font de meilleurs responsables politiques que les femmes, les trois quarts partageant ce point de vue dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Cela étant, dans d'autres parties du monde, les données disponibles sont plus positives. Beaucoup moins de personnes interrogées se rangent à cet avis dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, et plus de 80 pour cent des Thaïlandais pensent qu'une femme pourrait être un bon premier ministre.

**Les femmes quittent la politique.** On ne dispose pas de suffisamment de données pour dire si les femmes quittent le pouvoir plus souvent que les hommes du fait de l'hostilité des électeurs ou de la violence pure et simple parfois dirigée contre les femmes qui exercent un mandat électif (ou essaient de se présenter aux élections). Les femmes *pradhans* (dirigeantes) du Bengale occidental (Inde), par exemple, ont révélé que, même si les femmes ont obtenu, pour ce qui est de fournir des biens publics à leurs villages, des résultats au moins aussi bons que leurs homologues de sexe masculin, les villageois non seulement jugeaient la qualité de leur direc-

tion moins satisfaisante, mais aussi leur tenaient rigueur de la mauvaise qualité des services qui ne relevaient pas de leur compétence. Il n'est sans doute guère surprenant qu'environ la moitié des *pradhans* aient dit qu'elles ne se représenteraient pas aux élections. En Afghanistan, les femmes candidates aux élections de 2005 ont subi des actes de violence et, dans certains cas, ont reçu des menaces de mort.

### Les mythes concernant les femmes et la politique

Les mythes, positifs ou négatifs, concernant les femmes et la politique sont légion. Se fondant sur des présuppositions irréalistes concernant les femmes et la politique, ces mythes peuvent facilement perpétuer les stéréotypes et la discrimination. Deux de ces mythes sont analysés ci-après.

**Mythe 1 : chaque femme obtiendra des résultats tangibles pour les femmes et pour les enfants.** Le fait pour un membre du Parlement d'être une femme ne veut pas dire qu'elle favorisera automatiquement l'adoption de lois qui défendent les intérêts des femmes et des enfants. La personnalité et l'idéologie des femmes entrées en politique en font un groupe aussi divers qu'il est possible. Les femmes parlementaires doivent rendre des comptes à des man-

dants qui représentent un large éventail de milieux et d'intérêts, et il arrive souvent que des divergences tenant, par exemple, à l'idéologie, au cadre régional ou à la classe sociale, les opposent. Au surplus, elles sont membres de partis politiques et doivent parfois respecter la discipline de parti aux dépens de leurs propres préférences politiques. Néanmoins, de nombreux faits concourent à indiquer que, dans l'ensemble, les femmes parlementaires sont plus enclines que leurs homologues de sexe masculin à user de leur influence politique pour améliorer la situation des enfants, des femmes et des familles.

### Mythe 2 : les femmes ne sont pas faites pour les portefeuilles « difficiles ».

En 2005, l'UIP a compté 858 femmes détenant un portefeuille ministériel dans 183 pays. Toutefois, la répartition des portefeuilles est frappante. Près d'un tiers des portefeuilles ministériels confiés à des femmes concernaient la famille, les enfants, les jeunes et les questions sociales ou les questions féminines et l'éducation, mais les femmes ne s'étaient vu attribuer que 13 ministères de la défense et neuf ministères de l'économie à travers le monde (soit 1,5 pour cent et 1 pour cent, respectivement).

Voir Références, page 88.

et explique comment les enfants peuvent demander une protection contre les personnes qui les maltraitent<sup>14</sup>. Dans un pays voisin, la Namibie, les femmes parlementaires ont soutenu des projets de loi novateurs portant sur la violence familiale et sexuelle, tels que la Loi de 2000 contre le viol, qui protège les jeunes filles et les jeunes garçons, et la Loi relative à la violence familiale, en 2003<sup>15</sup>.

### Changer la politique

Les femmes qui siègent au parlement n'ont pas seulement un impact sur la législation de leur pays. Leur influence s'étend bien au-delà de leurs actions immédiates et elles encouragent l'évolution des priorités et des politiques du pouvoir législatif national – et notamment de leurs collègues de sexe masculin.

Les études permettent de penser que les hommes qui siègent aux parlements ont pris conscience aujourd'hui de l'importance cruciale des questions relatives aux femmes et à la famille et que, bien souvent, ils luttent aux côtés des femmes pour promouvoir l'égalité des sexes. Par exemple, dans les trois pays d'Amérique latine cités précédemment (l'Argentine, la Colombie et le Costa Rica), les parlementaires hommes soutiennent vigoureusement tant les intérêts des femmes (68 pour cent) que les questions relatives à la famille et aux enfants (66 pour cent). Bien que ces taux soient inférieurs aux indicateurs correspondants pour les femmes parlementaires (94 pour cent en faveur des femmes et 79 pour cent en faveur de la famille et des enfants), des enquêtes qualitatives, fondées sur des entretiens avec

des parlementaires, permettent de penser que le nombre d'hommes qui se sentent concernés par ces questions est en progression<sup>16</sup>.

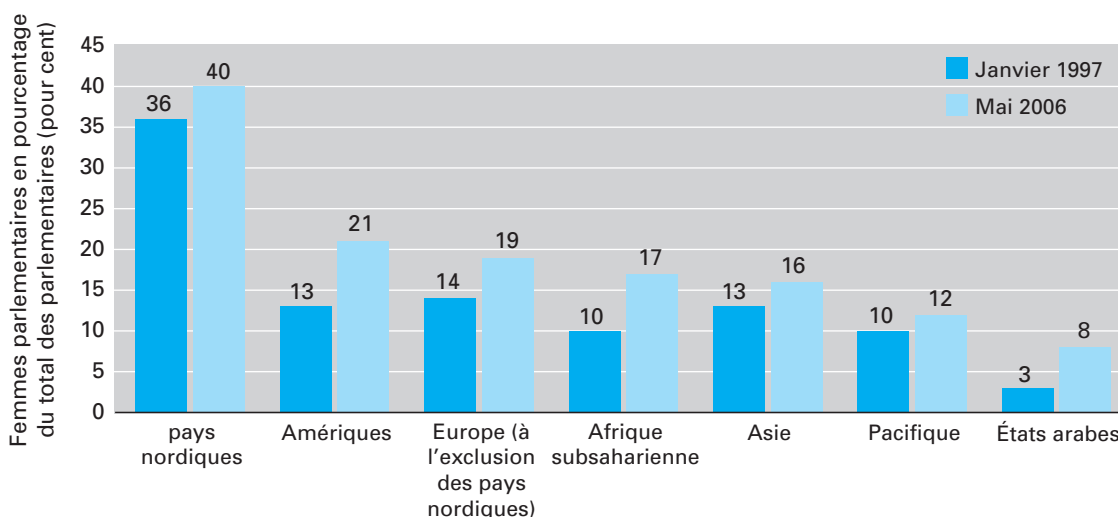
L'évolution des priorités législatives s'est accompagnée de transformations subtiles, mais néanmoins importantes, dans la vie parlementaire. Deux exemples significatifs sont les modifications d'horaires et la mise à disposition de garderies auprès des organes législatifs nationaux. Compte tenu de l'arrivée en force des femmes, les parlements de plusieurs pays – notamment l'Afrique du Sud et le Royaume-Uni – ont modifié les horaires des sessions parlementaires pour tenir compte des obligations des femmes qui ont des responsabilités familiales<sup>17</sup>. En Europe du Nord, le parlement suédois a créé une garderie à l'usage des parlementaires<sup>18</sup>, tandis que l'assemblée nationale écossaise a mis une crèche à la disposition des visiteurs pour « s'assurer que les personnes qui élèvent des enfants (généralement les femmes) peuvent rencontrer leurs représentants<sup>19</sup> ».

### Les femmes restent minoritaires dans les parlements mais on note des progrès

Bien que les femmes soient parmi les défenseurs politiques les plus actifs des enfants, des femmes et des familles, et bien que leur présence au parlement soit l'un des Objectifs du Millénaire pour le développement (spécifiquement l'ODD 3), le nombre de femmes siégeant dans les parlements nationaux reste faible.

Les femmes sont sous-représentées dans tous les parlements nationaux et en juillet 2006, elles

**Figure 4.3** Présence des femmes dans les parlements, par région



Source : données extraites de la base de données de l'Union interparlementaire sur « Les femmes dans les parlements », <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, consultée en juin 2006.

représentaient à peine moins de 17 pour cent des parlementaires de par le monde. Dix pays n'ont toujours pas de femmes qui siègent au parlement, et dans une bonne quarantaine de pays, les femmes représentent moins de 10 pour cent du corps législatif. Les pays nordiques affichent le taux le plus élevé de participation, avec une représentation féminine de 40 pour cent des parlementaires, chambre haute et chambre basse confondues. Les États arabes sont en queue de peloton, avec une moyenne régionale inférieure à 8 pour cent<sup>20</sup>.

Toutefois, les tendances sont encourageantes, en grande partie grâce à l'introduction de quotas dans un nombre croissant de pays. Le nombre de parlements dans lesquelles les femmes représentent 30 pour cent au moins du corps législatif – le seuil critique de la participation des femmes aux organes parlementaires reconnu par le Plan d'action de Beijing de 1995 – a quadruplé au cours des dix dernières années. Les changements les plus radicaux en termes de représentation des femmes dans l'arène politique sont intervenus dans des pays qui étaient auparavant ravagés par des conflits, tels que l'Afghanistan où les femmes avaient été exclues de la vie politique et représentent aujourd'hui 27,3 pour cent du corps législatif. Le Burundi et le Timor-Leste sont aussi des exemples de pays où, au lendemain d'un conflit, le corps législatif compte un nombre relativement élevé de femmes (30,5 pour cent et 25,3 pour cent, respectivement). Le niveau de représentation des femmes dans ces trois pays est un bon exemple d'introduction réussie de quotas pendant la transition politique<sup>21</sup>.

L'élection d'Ellen Johnson-Sirleaf à la tête du Libéria en 2005 et de Michelle Bachelet à la présidence du Chili au début de 2006 marque un tournant important dans l'histoire de l'accession des femmes aux plus hautes fonctions de l'État en Afrique subsaharienne et en Amérique latine, respectivement. En Europe de l'Est, la Lettonie fut la première République ex-soviétique à choisir une femme pour diriger l'État en 1999. La Finlande, l'Irlande et les Philippines ont également élu des femmes à la présidence (dans les deux premiers pays, le président est chef de l'État, tandis que dans le troisième pays, le président est à la fois chef de l'État et chef du gouvernement). Des femmes sont à la tête du gouvernement dans plusieurs autres pays : en Allemagne, aux Antilles néerlandaises, au Bangladesh, en Jamaïque, en Nouvelle-Zélande, au Mozambique et en République de Corée<sup>22</sup>.

Au niveau ministériel, les femmes sont moins bien représentées que dans les parlements. En janvier 2005, les femmes détenaient 858 porte-



feuilles dans 180 pays, ce qui ne représentait que 14,3 pour cent des ministères de par le monde<sup>23</sup>. Dix-neuf gouvernements n'avaient aucune femme ministre, et dans les gouvernements qui comptaient des femmes au niveau ministériel, dans la majorité des cas leur présence était symbolique, puisqu'elles ne dirigeaient que un à trois ministères. En mars 2006, trois pays seulement – le Chili, l'Espagne et la Suède – pouvaient se targuer d'avoir atteint la parité des portefeuilles ministériels.

### Ce que cachent les chiffres

La représentation des femmes dans les parlements nationaux est certainement une mesure importante de leur pouvoir politique et de l'attachement d'un pays à s'assurer que des défenseurs énergiques de la cause des enfants peuvent faire entendre leur voix. Cependant les chiffres ne sont qu'un point de repère nécessaire et non pas une condition suffisante pour donner aux femmes des

moyens d'action. Une analyse approfondie des budgets alloués à la condition féminine dans les pays en développement, menée à bien par le Secrétariat du Commonwealth, a révélé que les changements d'attitude à l'égard des femmes, même quand ils sont positifs, doivent s'accompagner de ressources adéquates et des compétences nécessaires<sup>24</sup>. Les gouvernements, avec le concours des organisations de femmes et des partis politiques, ont un rôle essentiel à jouer pour accompagner les femmes vers l'autonomie. Leur action consistera à promouvoir la sensibilisation aux comportements sexistes auprès des fonctionnaires par exemple, ou à créer des organismes de politique en faveur des femmes, tels que les ministères de la femme et les bureaux pour l'égalité des chances.

Une étude générale du dynamisme des gouvernements face au problème de la violence à l'égard des femmes entre 1974 et 1994, par exemple, n'a permis d'établir aucune corrélation entre le nombre de femmes siégeant au parlement et les initiatives politiques visant à combattre ce problème. En s'appuyant sur des exemples tirés de 36 pays, l'étude a démontré qu'en termes de lutte contre la violence, les gouvernements dans lesquelles les femmes étaient bien représentées au parlement – comme la Suède, la Finlande et le Danemark – étaient parfois à la traîne de pays comme l'Australie et Israël, où la présence des femmes dans les organes législatifs était beaucoup plus

faible. Cette étude a permis de conclure que le nombre de femmes siégeant au parlement ne garantissait pas la réceptivité du gouvernement aux besoins des femmes et la prise en compte de leurs intérêts. Les mécanismes institutionnels sont tout aussi importants, notamment le soutien des partis politiques aux droits des femmes, ainsi que la puissance et la cohésion des organisations de femmes<sup>25</sup>.

Les partis politiques et les associations de femmes sont au cœur de l'action en faveur de la participation des femmes à la vie politique. Les partis ont un rôle critique à jouer : recruter et soutenir les candidates aux élections et peser de tout leur poids pour faire adopter certains points spécifiques de l'ordre du jour parlementaire<sup>26</sup>. Les associations de femmes apportent souvent la motivation et l'expertise de la société civile indispensables pour encourager, renforcer et soutenir les initiatives législatives et les mécanismes de transparence susceptibles de promouvoir les droits des femmes et des enfants (*voir Encadré, page 59*).

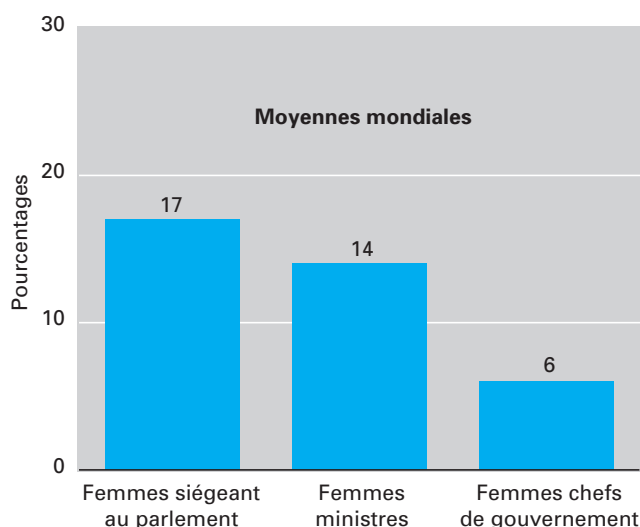
## Les femmes dans l'arène politique locale

### Donner la priorité aux investissements en faveur des femmes et des jeunes filles

La participation des femmes à la vie politique locale peut même avoir des répercussions plus immédiates et plus directes sur les conditions de vie des femmes et des enfants que les législations ou les politiques nationales. Bien que nous disposions de peu d'éléments pour évaluer le comportement des dirigeants locaux, un certain nombre d'études réalisées tant dans des pays industrialisés que dans des pays en développement révèlent que les femmes qui travaillent dans les gouvernements à l'échelle locale ont tendance à accorder la priorité aux questions sociales. Par ailleurs, le cas d'un pays en développement (l'Inde), qui a fait l'objet de nombreuses études, montre que la participation accrue des femmes aux prises de décisions locales a favorisé une répartition plus équitable des ressources communautaires, dont ont bénéficié directement les femmes et les enfants, et plus particulièrement les filles.

En Norvège, les questions concernant l'enfance, par exemple le manque de places dans les garderies d'enfants, sont l'une des principales raisons avancées par les femmes pour expliquer leur entrée dans la vie politique locale. Selon une étude récente, s'appuyant sur des données remontant jusqu'en 1975, lorsque les femmes ont représenté 30 pour cent environ des membres des

**Figure 4.4 Les femmes dans l'administration publique**



**Source :** les données concernant les femmes parlementaires et ministres sont extraites de la base de données de l'Union interparlementaire sur « Les femmes dans les parlements », <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, consultée en juin 2006. Les données concernant les femmes chefs de gouvernement sont extraites des sites officiels des gouvernements nationaux.

## Les associations féminines : une force au service du changement politique

Il existe au moins deux façons dont les associations féminines peuvent être une force importante au service du changement politique. Tout d'abord, ces groupes apportent souvent un appui aux femmes qui ont été élues à des charges politiques. Ensuite, ils mènent leurs propres campagnes de sensibilisation en faveur des femmes, des enfants et des familles. Les groupes et réseaux féminins du monde entier montrent comment une mobilisation au niveau local peut faire progresser la situation des droits de l'homme, en particulier pour les plus vulnérables.

**Afghanistan** : les associations féminines ont fourni une contribution importante pour ce qui est d'inciter les femmes à participer aux élections présidentielles et législatives et de surveiller le processus électoral. Elles ont également organisé des ateliers à l'intention des femmes réfugiées pour leur faire mieux connaître leurs droits.

**Australie** : les associations féminines ont, avec d'autres groupes de la

société civile, joué un rôle important en matière de sensibilisation aux droits des enfants placés dans les centres de rétention. Elles sont intervenues pour favoriser l'adoption de changements dans le droit interne et la politique sociale et faire améliorer les services afin que les familles réfugiées disposent de moyens plus importants pour reconstruire leur existence.

**Maroc** : en 2004, les activités de mobilisation et de sensibilisation des défenseurs des droits des femmes associés à l'organisation « Printemps de l'égalité » ont aidé à convaincre les pouvoirs publics d'appuyer une loi importante sur la famille, dont le but est d'en finir avec l'injustice faite aux femmes, de protéger les droits des enfants et de garantir la dignité des hommes.

**Mozambique** : une campagne contre le mariage des enfants organisée par plusieurs groupes féminins locaux a aidé à faire adopter en 2004 une nouvelle Loi sur la famille qui a relevé l'âge légal au mariage de 16 à 18 ans sans

le consentement des parents et de 14 à 16 ans avec le consentement des parents.

**Rwanda** : en 2002, les femmes parlementaires et les responsables locaux ont collaboré dans le cadre de l'élaboration d'une convention nationale à l'appui de l'éducation des femmes, de l'octroi de prêts aux petites entreprises par les banques rurales et de la création d'une commission destinée à faire campagne en faveur des jeunes vulnérables.

**Tadjikistan** : la Ligue des avocates tadjikes a élaboré un projet de loi nationale sur la violence, qui attend l'approbation du Président. L'élaboration de cette loi a été une tâche ardue, mais la Ligue a organisé 32 ateliers à travers le pays, suivis par plus de 1 100 participants, et a finalement obtenu la coopération des autorités locales, des services de police et de l'appareil judiciaire, des ministres et d'autres institutions nationales.

*Voir Références, page 88.*

conseils locaux, le nombre d'enfants bénéficiant d'avantages sociaux a augmenté dès la première année. Cependant, la conclusion la plus révélatrice de l'étude réalisée en Norvège est la suivante : l'impact des femmes membres du gouvernement local sur la vie politique est le plus fort au début de leur carrière parce qu'elles arrivent avec une nouvelle série de questions à intégrer dans les programmes politiques<sup>27</sup>.

Aux États-Unis, une analyse réalisée en 1994 portant sur plus de 9 800 projets de loi présentés dans trois États sur une période de deux ans, a montré que les femmes parlementaires étaient deux fois plus susceptibles que leurs collègues hommes de soutenir les projets de loi sur la santé de l'enfant<sup>28</sup>. Une autre étude, sur la représentation politique des femmes, a révélé que les États américains affichant un pourcentage élevé de femmes dans le corps législatif soutenaient plus fréquemment les initiatives visant à combattre la violence à l'encontre des femmes, à accroître le soutien à l'enfance, à favoriser l'emploi des

femmes et les allocations chômage, ainsi qu'à promouvoir la médecine de la procréation<sup>29</sup>.

Dans les pays en développement, les études sur l'impact des femmes siégeant dans les administrations locales en sont encore à leurs balbutiements. Les résultats les plus complets disponibles actuellement nous viennent d'Inde où, en 1998, un tiers des postes à responsabilité des conseils villageois était réservé aux femmes<sup>30</sup>. Un grand travail de recherche sur l'impact de cette politique de réserve (dans le cadre de laquelle on réserve des postes aux femmes), a permis d'enquêter dans 165 conseils villageois de l'État du Bengale-Occidental. L'étude a examiné l'apport de biens collectifs dans les conseils dotés d'une politique de réserve par rapport aux conseils n'ayant pas fixé de quotas.

L'étude a révélé que dans les villages qui appliquaient des politiques de réserve, l'investissement dans les équipements d'approvisionnement en eau potable était deux fois plus élevé que dans

les villages sans quotas et que deux fois plus de routes étaient en bon état. Par ailleurs, le nombre de voies principales de communication qui avaient été réparées récemment était de 20 pour cent plus élevé; de nouveaux projets de biogaz (un substitut du combustible pour la cuisson des aliments et l'électricité) avaient été entrepris dans 26 pour cent des villages dotés de politiques de réserve (alors que le taux était de 6 pour cent dans les villages sans quotas); et grâce à un suivi actif, le nombre de visites d'agents sanitaires au cours des six mois couverts par l'étude était considérablement plus élevé. Ce genre d'améliorations est salubre pour les femmes et les jeunes filles, qui sont généralement responsables des corvées de combustible et d'eau, et des soins de santé à dispenser à la famille, aux enfants en particulier.

Compte tenu de ces premiers résultats, le travail de recherche a été élargi pour examiner l'impact des politiques de réserve sur la vaccination et la scolarisation des enfants. Dans le cadre d'une enquête qui a ciblé 100 villages du Rajasthan, des questionnaires sur la vaccination ont été distribués à 30 ménages dans chaque village. Il s'agissait de réunir des informations sur la vaccination de tous les enfants de moins de 5 ans. L'enquête a révélé que la probabilité qu'un enfant âgé de 1 à 5 ans vivant dans un village réservé à une femme *pradhan* (notable) ait reçu tous ses vaccins était légèrement plus forte.

L'impact des dirigeantes sur la fréquentation scolaire des filles est encore plus éloquent : selon les chiffres, la présence d'une femme *pradhan* réduisait de 13 points l'écart entre les garçons et les filles en termes de fréquentation scolaire<sup>31</sup>.

Le seul fait d'avoir un nombre plus élevé de femmes dans l'administration locale ne garantit toutefois pas leur efficacité en tant que défenseurs des intérêts et des droits des enfants, des femmes et des familles. En Afrique du Sud, par exemple, une analyse des problèmes que rencontrent les femmes et des possibilités qui s'offrent à elles dans les administrations locales a révélé que, tout comme leurs collègues qui siègent au parlement, leur efficacité est largement déterminée par des facteurs autres que leur présence numérique. Au nombre de ces facteurs, on peut citer les normes culturelles et les attentes liées au rôle des femmes; les hiérarchies locales; les capacités et les qualités des conseillers locaux; et l'attachement des partis politiques à l'égalité des sexes<sup>32</sup>.

#### Catalyseurs du changement

Selon une étude comparative des femmes travaillant dans les administrations locales de 13 pays d'Asie de l'Est et du Pacifique, les femmes ont mieux réussi à se positionner dans les administrations locales qu'au niveau national quand il s'agissait d'occuper des postes à responsabilité. Il semble être plus facile pour une femme de concilier famille et responsabilités professionnelles au



© UNICEF/HO05-1609/Giacomo Pirozzi

niveau local. Les pouvoirs locaux semblent aussi être plus accessibles aux femmes car davantage de postes leur sont ouverts et la concurrence est moins rude que pour les sièges parlementaires. En outre, le leadership des femmes auprès des autorités communautaires et urbaines est mieux accepté car il est perçu comme un prolongement de l'action des femmes dans leur communauté<sup>33</sup>. Cependant, dans de nombreux pays, la participation des femmes à la vie politique locale est souvent freinée par des inégalités sexistes au sein de la famille, par une répartition inéquitable du travail dans le ménage et par des attitudes culturelles tenaces concernant le rôle des femmes et leur aptitude à occuper des postes à responsabilité<sup>34</sup> (voir également Chapitre 1, page 8). Selon United Cities and Local Governments, une organisation qui réunit des données sur les femmes qui occupent des postes à responsabilités au niveau local depuis 1998, les femmes ne représentent que 9 pour cent des maires de par le monde et à peine 21 pour cent des conseillers municipaux<sup>35</sup>.

Malgré ces obstacles, comme les élues locales sont de plus en plus nombreuses, elles deviennent d'importants vecteurs de changement. Dans l'exemple, mentionné plus haut, des villages dotés d'une politique de réserve au Bengale occidental (Inde), la présence de dirigeantes dans les réunions villageoises a avivé l'intérêt d'autres femmes pour la politique et leur militantisme. La présence des femmes aux réunions des conseils villageois a considérablement augmenté – de 6,9 pour cent à 9,9 pour cent – lorsque la présidence était assurée par une femme *pradhan*<sup>36</sup>.

## Les femmes, la guerre et la paix

L'action des femmes sur les orientations des processus politiques au niveau national et local, comme l'illustrent les études de cas décrites ci-dessus, présuppose l'existence d'institutions démocratiques et d'un milieu politique stable. Cependant, on convient généralement depuis quelques années que dans des situations de conflits caractérisées par l'instabilité et le non-respect des lois, la participation des femmes aux processus de paix garantit la pérennité de leur succès<sup>37</sup>. Les recherches préliminaires et les études de cas permettent de penser que les accords de paix, la reconstruction au lendemain des conflits et le rétablissement de l'administration ont de meilleures chances d'aboutir quand les femmes sont engagées dans ces activités, en partie parce qu'elles abordent le problème de la sécurité de manière plus globale et s'emploient à résoudre les principaux problèmes sociaux et économiques qui, sans elles, seraient négligés<sup>38</sup>.

En octobre 2000, reconnaissant la contribution unique que les femmes peuvent apporter aux processus de paix, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté à l'unanimité la résolution 1325, qui traite spécifiquement de l'impact de la guerre sur les femmes et de la contribution des femmes à la résolution des conflits et à une paix durable. Cependant, les femmes ne jouent toujours, dans le meilleur des cas, qu'un rôle subalterne dans les processus de paix. Si les gouvernements et les autres acteurs politiques ne demandent pas mieux que d'encourager les contacts avec des groupes de femmes qui ignorent souvent les lignes de conflit, ils n'invitent que rarement les femmes à s'asseoir à la table des négociations. Les rares fois où elles sont présentes, il est rare qu'on les écoute.

L'exclusion des femmes des négociations de paix signifie que leurs droits et leurs opinions – en tant que citoyennes, anciennes combattantes et victimes – ne sont pas vraiment représentés dans les processus de résolution post-conflit et de reconstruction. Un rapport publié récemment qui analysait 13 accords de paix conclus entre 1991 et 2001 mettant fin à divers conflits [Afghanistan, Bosnie-Herzégovine, Bougainville (îles du Pacifique), Cambodge, El Salvador, Érythrée, Éthiopie, Guatemala, Kosovo, Libéria, Rwanda, Sierra Leone et Timor-Leste] arrivait à la conclusion qu'« aucun accord de paix ne constitue un modèle général de dispositions appropriées garantissant que les besoins des femmes sont pris en compte de la même manière que ceux des hommes<sup>39</sup> ». Ces accords ne comportaient, en réalité, que rarement des dispositions concernant directement ou même indirectement les femmes, une omission qui reflète bien la faible représentation des femmes dans le groupe des négociateurs. Bien que la résolution 1325 ait permis de souligner à quel point il importe d'inclure les femmes dans les négociations de paix, la moitié des accords signés depuis son adoption omettent de faire référence aux besoins particuliers des femmes et à la question de l'égalité des sexes<sup>40</sup>.

### La présence de femmes aux négociations changerait-elle quelque chose ?

Le succès de la participation des femmes à d'autres secteurs de l'arène politique (comme on l'a vu au début de ce chapitre) donne toutes les raisons de penser que la présence des femmes à la table des négociations de paix serait salutaire pour les femmes et les enfants. Selon un ancien médiateur international, quand les femmes sont présentes, « les pourparlers traitent généralement du problème de la sécurité de manière plus globale, en abordant le problème de la réinsertion

des enfants et des femmes, la prévention de la violence familiale quand les anciens combattants rentrent chez eux, le déminage, les garanties de sécurité des femmes et des jeunes filles qui vont chercher du bois de feu et de l'eau, et aussi l'assurance, au lendemain d'un conflit, que les auteurs de violations des droits des enfants et des femmes auront à répondre de leurs actes<sup>41</sup>. » En d'autres termes, quand les femmes sont pré-

sentes, il y a de meilleures chances pour que les droits et le bien-être des enfants, des femmes et des familles soient pris en compte dans les négociations.

Ce concept est tiré de l'expérience acquise dans plusieurs pays. L'exemple le plus connu est celui des représentantes de plus de 200 associations de femmes qui se sont réunies en 1996 pour créer la Coalition des femmes d'Irlande du Nord, le premier parti politique dominé par des femmes. Ce mouvement, qui comprenait des membres aussi bien des communautés protestantes que catholiques, a œuvré dans les deux communautés afin de promouvoir les droits civils et humains, ainsi que les droits des travailleurs<sup>42</sup>. Par la suite, George Mitchell, le sénateur des États-Unis médiateur des pourparlers de paix en d'Irlande du Nord, a reconnu que cette coalition avait contribué à la conclusion d'un accord<sup>43</sup>.

## Les femmes et l'Accord de paix sur le Darfour

En 2005, une Équipe d'expertes de l'égalité des sexes de 20 membres, bénéficiant de l'appui des gouvernements canadien, norvégien et suédois et du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, a été invitée à participer à la septième série, décisive, de négociations en vue de l'Accord de paix sur le Darfour. Elle a rassemblé des femmes représentant un grand nombre de groupes tribaux et ethniques du Darfour afin d'élaborer une plate-forme unifiée de questions prioritaires pour les femmes et de questions relatives à la parité des sexes. Le document final, intitulé « Les priorités des femmes dans le processus de paix et la reconstruction au Darfour », contient un certain nombre de dispositions fondamentales sur les femmes et les enfants, à savoir notamment :

- Des garanties spécifiques protégeant les femmes et les enfants se trouvant dans des situations de conflit.
- Le traitement prioritaire des femmes et des enfants dans les évaluations concernant l'indemnisation ou la réparation au titre des dommages et des destructions causés par la guerre.
- Un appel lancé au gouvernement pour qu'il accorde une attention particulière à l'éducation des femmes et des enfants en tant que moyen de garantir la sécurité.
- L'organisation d'un enseignement secondaire dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées.
- Un appel lancé à la communauté internationale pour qu'elle se focalise sur les besoins d'éducation des filles réfugiées.
- La création d'une institution chargée de fournir une aide juridictionnelle, un soutien psychologique et d'autres services destinés aux femmes et aux enfants.

Au cours des trois petites semaines pendant lesquelles les femmes ont pu participer aux pourparlers, il leur a été possible de négocier l'inclusion d'un nombre imposant de leurs priorités dans l'accord final. Le libellé de celui-ci tient compte des besoins des deux sexes et, entre autres priorités, l'accord préconise l'entrée des femmes dans les organes décisionnels et leur participation à la consolidation de la paix.

Voir Références, page 88.

### La participation des femmes aux processus de règlement des conflits

Les femmes sont de plus en plus présentes dans les processus de règlement des conflits dans le monde. Cinq femmes sur environ 60 délégués et conseillers ont participé aux pourparlers de Bonn sur l'Afghanistan, qui se sont déroulés à la fin de 2001. Au cours des négociations, ces déléguées ont plaidé inlassablement en faveur des droits des femmes et leur action a abouti à la création d'un ministère des affaires féminines<sup>44</sup>. Au Guatemala, la participation des femmes au processus de paix officiel de 1996 a abouti à la création d'un programme national de santé pour les femmes et les jeunes filles, ainsi que d'un programme de réunification des familles et de recherche des enfants disparus, séparés de leur famille ou orphelins<sup>45</sup>. Aux Philippines, les femmes ont usé de leur influence lors des processus de paix officiels et elles ont plaidé en faveur de la coopération entre les partis et les groupes religieux dans l'intérêt de la paix<sup>46</sup>. En Sierra Leone, deux femmes ont participé au processus de paix de Lomé. Bien qu'elles n'aient pas mené les négociations, un article important de l'accord final demande qu'une attention particulière soit accordée aux femmes et aux jeunes filles victimes d'actes de violence lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de réinsertion, reconstruction et développement<sup>47</sup>. Plus récemment, les femmes ont apporté une contribution critique aux pourparlers de paix sur le Darfour (*voir encadré ci-joint*).

Mais ces expériences ne sont pas la règle; dans la majorité des conflits, les femmes sont totalement exclues des négociations de paix ou reléguées dans des réunions « parallèles ». Même pour

## Les femmes en tant que médiatrices et membres des forces de maintien de la paix

Le renforcement de la présence des femmes parmi les négociateurs de la paix et les forces de maintien de la paix, entre autres acteurs essentiels, enrichirait considérablement la contribution des femmes au règlement des conflits et à la réadaptation au sortir d'un conflit. Comme un responsable de district de la province d'Ituri (République démocratique du Congo) l'a expliqué dans un rapport au Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP), « les femmes [et les filles] de la région ont du mal à parler franchement avec des hommes en uniforme, tels que les observateurs militaires, surtout au sujet de questions délicates comme la violence sexuelle et les agressions sexuelles .... Dans bien des cas, en particulier lorsque la violence est endémique, les femmes [et les filles] de la région préfèrent s'entretenir avec une femme membre des forces de maintien de la paix car elles redoutent d'autres violences, y compris de la part des hommes membres de ces forces. »

L'ONU en est bien consciente. Le nombre de femmes membres du personnel en uniforme (forces militaires et de police) déployé par le DOMP reste très faible – 4 pour cent et 1 pour cent, respectivement –, mais celui-ci s'est employé activement, ces dernières années, à accroître le nombre de postes civils occupés par des femmes. On se rend compte de plus en plus que la présence de femmes parmi les forces de maintien de la paix est essentielle au succès de leurs missions et peut diminuer le risque de voir des mem-

bres des forces de maintien de la paix perpétrer des actes d'exploitation et de violence sexuelles à l'encontre des populations qu'ils sont précisément chargés de protéger, en particulier des jeunes filles. Parmi les principales conclusions d'une enquête diligentée par le Secrétaire général de l'ONU sur des affaires de ce genre, il a été reconnu que « la présence d'un plus grand nombre de femmes dans une mission, en particulier à des postes élevés, contribuera à promouvoir un environnement qui décourage l'exploitation et les abus sexuels, en particulier de la population locale. »

À la demande de l'Assemblée générale des Nations Unies et de son Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix, le Secrétaire général a, en juin 2006, publié une stratégie détaillée d'aide aux victimes d'agressions sexuelles commises par des membres du personnel de l'ONU. Cette stratégie, que l'UNICEF a aidé à formuler, propose une approche globale de l'appui aux victimes, comprenant les soins de santé de base, le soutien psychosocial et l'aide juridique et administrative pour l'ensemble des victimes et, dans des cas exceptionnels, une aide financière. Dans le prolongement de cette stratégie, l'UNICEF, le Département des opérations de maintien de la paix, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU et le Programme des Nations Unies pour le développement organisent une réunion de haut niveau où sera de nouveau examinée sous tous ses aspects

la question de l'exploitation sexuelle et des agressions sexuelles.

Parallèlement aux membres des forces de maintien de la paix, les médiateurs, qui représentent la communauté internationale, peuvent jouer un rôle décisif pour ce qui est d'aider les femmes à être représentées dans les processus de paix et la reconstruction au sortir des conflits. Il ressort d'une évaluation récente de la participation des femmes aux processus de paix en tant que médiateurs « du premier volet » – ceux qui participent aux négociations officielles par la voie officielle, non par le biais de contacts officieux (médiateurs « du deuxième volet ») – que les femmes restent largement exclues des processus de médiation et de règlement des conflits. À l'ONU, les femmes n'occupent que 6,5 pour cent des postes élevés en rapport avec les activités de paix, tandis que l'on ne compte aucune femme parmi les médiateurs ou ex-médiateurs de haut niveau de l'Union européenne. De même, en dépit de la solide réputation qu'ont valu à juste titre à l'Afrique des femmes qui font figure de modèles auxquels s'identifier, aucune femme ne siège à un poste de dirigeant au Conseil de la paix et de la sécurité de l'Union africaine. Dans les conflits où un processus de paix préalable à un accord est engagé, en panne ou attendu et n'est pas placé sous la direction de l'Organisation des Nations Unies ou de l'Union européenne, l'Ouganda est le seul pays où l'on relève la présence d'une seule femme médiatrice.

*Voir Références, page 88.*

accéder à ce type de négociations, les femmes doivent lutter âprement pour obtenir même une représentation limitée qui ne leur rapporte souvent que des succès modestes. Voici quelques exemples de ces négociations parallèles :

- **Burundi** : en 2000, les femmes ont brisé la résistance des partis burundais et ont été autorisées à participer en qualité d'observateurs officieux aux pourparlers de paix d'Arusha, en République-Unie de Tanzanie<sup>48</sup>.
- **Libéria** : bien que l'Initiative des femmes libériennes n'ait pas été admise à participer officiellement aux pourparlers de paix régionaux de 1994, dans leur rôle de consultantes, ses dirigeantes ont exercé une forte influence sur l'ensemble du processus<sup>49</sup>.



- **Somalie** : en mai 2000, 92 femmes déléguées auprès de la Conférence de paix nationale somalienne se sont présentées comme un « sixième clan » pour la paix (la Somalie compte plusieurs grands clans ethniques, qui étaient tous représentés par des hommes). Malgré la résistance de certains de leurs collègues masculins, le groupe a participé à la rédaction d'une charte nationale qui garantit aux femmes 25 sièges sur 245 à l'Assemblée nationale traditionnelle<sup>50</sup>.
- **Sri Lanka** : en décembre 2002, un sous-comité des questions féminines a été créé, avec pour mandat d'identifier les préoccupations des femmes et de les inclure dans l'ordre du jour du processus de paix. Le comité comprenait 10 membres, et chaque partie a chargé cinq femmes de définir la place des femmes dans la reconstruction au lendemain du conflit. Au nombre des principales priorités du comité, on peut citer l'égalité de la représentation des femmes dans la vie politique, les structures de l'éducation et les préjugés sexistes, ainsi que la violence contre les femmes et les jeunes filles<sup>51</sup>.

#### Des conflits qui favorisent le changement

Ce n'est que très récemment qu'on a commencé à reconnaître que les femmes ne sont pas seulement les victimes des conflits, mais aussi des acteurs importants dont la contribution est essentielle au succès des processus de paix et à la stabilité politique à long terme. Comme l'écrit Devaki Jain,

le célèbre économiste indien dans *Women, Development and the United Nations*, « jusqu'en 1975, les débats de l'ONU sur les divers aspects de la sécurité et de la défense ne faisaient pratiquement jamais référence aux femmes; dans les conventions adoptées au lendemain de la guerre, seules les formes grammaticales masculines étaient utilisées pour représenter à la fois les hommes et les femmes<sup>52</sup>. » Il n'est donc pas surprenant que, à l'instar des autres niveaux de prises de décision, l'inclusion des femmes dans les processus de paix ne dépende pas seulement de l'augmentation de leur nombre mais souvent aussi du soutien actif de la communauté internationale.

Comme le prouvent les efforts sans précédent déployés par le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) visant à promouvoir la participation des femmes aux processus de paix dans des pays comme le Burundi, le Libéria et la Somalie, pour que ces initiatives portent leurs fruits, il faut souvent lutter pendant de longues années et essayer de nombreux échecs. Il suffit parfois d'un rien pour que les femmes puissent participer aux négociations de paix. Dans le cas du Burundi, la présence des femmes dépendait de l'obtention de fonds pour deux taxis pour qu'elles puissent se rendre à Arusha, en République-Unie de Tanzanie. Les hommes ont passé moins d'une heure dans des avions officiels affrétés par leur gouvernement, tandis qu'il a fallu deux jours aux femmes pour

faire le voyage d'Arusha – mais elles ont fini par arriver. Bien que leur présence n'ait pas permis de mettre en place un mécanisme officiel garantissant la participation des femmes à la vie politique, l'influence du groupe a toutefois débouché sur l'adoption d'un certain nombre de mesures en faveur des femmes dans les accords de 2000<sup>53</sup>.

## Une inspiration pour la prochaine génération

La présence des femmes dans les organes législatifs nationaux, les administrations locales et les processus de paix ne transforme pas seulement les politiques actuelles, elle a aussi des répercussions sur l'avenir, car la présence des femmes en politique fait évoluer les attitudes à l'égard des femmes et jeunes filles dans des rôles de décisionnaires. S'il est difficile d'établir une relation de cause à effet entre les pays et les sociétés, des études récentes permettent de penser qu'une relation étroite unit le nombre de femmes à en fonction et les attitudes positives du public envers les femmes au pouvoir<sup>54</sup>. Cette corrélation ne permet pas d'affirmer que la présence des femmes en politique modifie l'opinion du grand public en faveur d'une plus grande égalité des sexes. Elle révèle toutefois un lien étroit entre la confiance que le grand public place dans le leadership des femmes et son désir toujours plus fort de voir des femmes accéder au pouvoir.

Au Rwanda, par exemple, le rôle joué par les femmes dans la transition vers la paix et la démocratie a ouvert la voie aux futures générations de filles qui pourront assumer des fonctions publiques qui n'auraient même pas été concevables il y a seulement 20 ans<sup>55</sup>. En Inde, les nouvelles associations sont renforcées par des représentantes élues, ainsi que par des femmes élues dans le passé qui ne sont plus officiellement membres des conseils locaux<sup>56</sup>. Ces deux pays ne sont que des exemples du rôle croissant des femmes en politique partout dans le monde. Leur influence ne se traduit pas uniquement par des textes de loi plus engagés en faveur des enfants et des femmes; elles aident également les organes décisionnels à devenir plus démocratiques et à prendre en compte le problème de la parité des sexes. Malgré la discrimination et les déboires, les jeunes femmes et hommes qui entrent dans la vie politique pénètrent dans un monde profondément transformé par la présence des femmes<sup>57</sup>.

## L'émancipation politique des femmes

Le renforcement de la participation des femmes à la vie politique est essentiel pour promouvoir l'égalité des sexes et parvenir à l'autonomisation

des femmes, les deux principes de base sur lesquels repose l'Objectif du Millénaire pour le développement no.3. Comme l'a montré ce chapitre, les femmes qui participent à la vie politique plaident plus fréquemment et plus vigoureusement en faveur des droits des femmes, des enfants et des familles. Cependant au rythme où vont les choses, il faudra encore 60 ans pour que les femmes puissent s'exprimer sur un pied d'égalité dans les parlements nationaux. La situation est tout aussi inégale au niveau local où, aujourd'hui, 1 maire sur 10 dans le monde est une femme<sup>58</sup>.

Si les obstacles qui empêchaient les femmes de siéger dans les organes parlementaires nationaux et locaux ont officiellement été levés dans tous les pays ou presque, les inégalités liées au sexe perdurent dans l'administration publique. L'ouverture des espaces et des processus politiques ne s'est pas automatiquement traduit par une augmentation automatique du nombre de femmes occupant des postes de responsabilités. Les femmes sont exposées à la discrimination dès l'enfance, qu'il s'agisse de préjugés qui entravent leur éducation ou d'attitudes sociales qui mettent en doute leurs compétences aux postes décisionnels. Cette discrimination, à laquelle vient s'ajouter la lourde charge de travail qui incombe aux femmes, décourage les femmes d'entrer dans la vie politique et leur laisse moins de temps et d'énergie à consacrer à la vie publique. Ces problèmes doivent être résolus un par un. Les principales mesures – résumées ci-dessous mais qui sont étudiées en détail au Chapitre 5 – pour s'assurer que les femmes participent sur un pied d'égalité à la vie politique sont les suivantes :

- **Éducation.** Comme souligné précédemment, une fille dont le droit d'aller à l'école n'est pas respecté n'est pas seulement privée des connaissances qu'elle aurait pu acquérir en classe. Elle est aussi dépossédée de la possibilité de s'épanouir dans tous les domaines, et notamment de son droit à participer à la vie politique.
- **Engagement et soutien des hommes (lors des élections et au parlement).** Si la présence et la participation active des femmes à la vie politique sont essentielles pour promouvoir l'égalité des sexes, les initiatives en faveur des femmes dépendent de l'implication et du soutien des hommes, en particulier les parlementaires et les hommes politiques.
- **Quotas.** L'introduction de quotas est à l'origine de changements profonds concernant la présence des femmes en politique partout dans le

## L'espérance de justice pour les femmes et les enfants boliviens

Casimira Rodríguez Romero, *Ministre de la justice, Bolivie*

### Apprendre à survivre

Je me souviens que lorsque j'avais six ans, ma famille avait souvent faim à cause d'une sécheresse. Nous n'avions pas suffisamment à manger même deux fois par jour, si bien que mes frères et sœurs et moi avons été envoyés dans une autre communauté où mes grands-parents cultivaient certaines plantes et avaient des chèvres et des vaches. Tout de même, ma maman a toujours voulu que ses enfants, les filles comme les garçons, apprennent à lire et à écrire, c'est pour cela qu'elle nous a envoyés dans la ville minière de Quioma dans le Mizque. Ils y ont loué une chambre pour nous.

Quand je me préparais pour aller à l'école, je n'avais personne pour démêler mes longues tresses. Mes frères essayaient chaque jour de les brosser, mais c'était une catastrophe. Les enfants des mineurs à l'école n'avaient pas l'habitude de voir des filles autochtones comme moi. Je ne m'étais jamais battue avec personne, mais ils tiraient sur mes tresses et me maltraièrent : c'est alors que j'ai commencé à vivre avec la violence et la discrimination. Je ne parlais que le quechua, et c'était vraiment difficile d'étudier en espagnol. Chaque jour après l'école, mes frères et sœurs et moi sortions pour ramasser du bois de chauffage et

échanger des choses avec les femmes du coin. Elles nous donnaient du sucre, des nouilles et du pain. Nos parents nous manquaient terriblement, mais nous avons appris à lutter, à gagner de l'argent et à survivre.

### De l'exploitation à la discrimination

À 13 ans, je suis allée vivre dans la ville de Cochabamba. Espérant gagner un peu d'argent, j'ai accepté un emploi dans une famille de marchands pendant deux ans. J'étais horriblement exploitée : je m'occupais de 15 personnes 18 heures par jour. On exerçait sur moi de fortes pressions psychologiques, je n'avais aucun contact avec ma famille et je n'étais pas payée pour mon travail. Même mes habits neufs ont fini par s'user. Et comme j'aidais toujours les enfants de mon patron à faire leurs devoirs, j'ai commencé à vraiment vouloir retourner à l'école, mais c'était impossible.

Heureusement, ma maman est réapparue et je suis retournée dans ma ville natale. Puis, je suis revenue à Cochabamba et j'ai travaillé pour une autre famille. Là, j'étais payée, mais il y avait encore beaucoup de discrimination : ils me donnaient à manger du pain de la veille et de la nourriture avariée. Ce qui était bien, c'était qu'ils me

payaient au jour dit et me donnaient un mois de paie supplémentaire à Noël et d'autres primes. Mon patron était un peu plus humain, mais quand il est mort, je suis restée avec sa femme et elle était comme une méchante belle-mère : pour elle, je n'étais même pas une personne. J'ai travaillé chez eux comme femme de chambre pendant neuf ans, mais c'était si dur.

### Conscientisation et organisation

J'ai senti que j'avais envie de me battre lorsque quelques amis et moi-même avons créé le Syndicat des travailleurs à domicile de Cochabamba en 1987. Lorsque nous avons constaté toutes les inégalités qui étaient inscrites dans la loi, nous avons compris que nous jouissions de la moitié seulement de nos droits. Nous avons tenu des réunions avec des travailleurs domestiques de La Paz, avec des femmes qui étaient de véritables lutteuses et avec les responsables des syndicats de mineurs. Nous avons organisé des réunions nationales et entrepris de consolider notre groupe. Pendant les six années qui ont suivi, nous avons travaillé au projet de loi, bien qu'un grand nombre de détails aient été retirés. Le premier projet était assez protectionniste, mais le processus s'est ensuite focalisé davantage sur les droits. Nous avons pris notre courage

monde. Bien que les quotas ne soient pas encore utilisés dans les processus de paix, on reconnaît aujourd'hui qu'ils peuvent être efficaces pour encourager la représentation des femmes à la table des négociations de paix.

- **Politique des partis.** Les partis politiques sont les intermédiaires obligés de la présence des femmes en politique. Dans le contexte de la politique des partis, cependant, il importe de sanctionner le non-respect des quotas. Si, par exemple, un quota de 40 pour cent de représentantes dans un parti peut sembler remarquable, cet engagement est dérisoire si la candidature des femmes n'est pas activement soutenue<sup>59</sup>.
- **Participation aux négociations de paix.** Au cours des cinq dernières années, des mesures vigoureuses ont été adoptées, en particulier par le Département des opérations de maintien de la paix, pour s'assurer que les États Membres des Nations Unies et autres entités politiques observent la résolution 1325. Néanmoins, les efforts visant à inclure les femmes dans les processus de paix et les opérations de relèvement suite aux conflits se limitent à quelques exemples isolés.
- **Données et recherches plus approfondies.** Les études sur l'impact des femmes sur les politiques et les textes de loi relatifs aux enfants

à deux mains pour amener les autorités à nous écouter. Au début, nos amis et même nos propres frères et sœurs ne voulaient absolument pas avoir affaire à nous, disant que nous étions des gens de la ville à présent. Mais nous avons pris courage et commencé à organiser des manifestations pour nous ouvrir des portes. Convaincus que ce que nous faisons était juste, nous avons commencé à abattre les murs de la discrimination – et, à force de persévérance, nous avons réussi à trouver des appuis et à obtenir des sièges aux conseils des organisations de femmes rurales. Nous avons conclu des alliances avec nos frères paysans, avec les ouvriers, les mineurs, les planteurs de feuilles de coca, les groupes autochtones et d'autres secteurs. Cela a été un processus très intéressant qui a réellement porté ses fruits.

### Le monde masculin de la politique

En chemin, nous avons commencé à obtenir l'appui du mouvement d'Evo Morales; en tant que responsables, nous nous sommes mis à organiser des réunions ici ou là, en coordonnant les activités nationales et les manifestations internationales. Lorsque l'on m'a proposé le poste de ministre de la justice, je ne savais pas quoi faire – je devais me décider très vite ! Nous avons, tous autant que nous sommes,

nos projets (personnels), notre famille ... mais j'ai mis de côté mes intérêts particuliers. Nous vivons un processus historique auquel il m'était tout simplement impossible de tourner le dos. Il n'était pas question d'en parler avec mes collègues. Si je refusais, je n'aurais jamais plus pu marcher la tête haute. J'ai donc accepté, sachant que ce serait dur, mais je ne pouvais pas ne pas considérer qu'il s'agissait là de l'étape suivante de tout ce que nous avons fait jusque-là.

Au début, j'étais très inquiète : j'allais bientôt entrer dans un monde très différent. Dans nos organisations, nous travaillions toujours avec d'autres femmes. Le monde de la politique, lui, est un monde masculin rempli de professionnels qui diffèrent par la formation reçue et l'expérience acquise; j'y ai fait mon entrée avec la plus grande circonspection. Un ou une responsable est libre de s'exprimer comme il ou elle l'entend, mais je dois à présent faire attention à ce que je dis, tout en sachant que je dois faire quelque chose pour les autres femmes et pour nos camarades.

Il reste encore bien du chemin à faire. À ce poste, je veux répondre à l'attente de mes frères et sœurs qui ont différents types de problèmes. Je veux

répondre à l'espérance de justice nourrie par la population.

Les garçons et les filles de Bolivie vivent dans des conditions difficiles. Les inégalités sont criantes. Il y a encore de très nombreux enfants qui se débattent dans les difficultés qui étaient les miennes quand j'étais petite fille – ne pas pouvoir aller à l'école et être privé d'une alimentation saine. Nos *wawas* (enfants) sont les premiers à souffrir de la maltraitance, de la violence et du viol. Je voudrais voir le jour où les enfants boliviens pourront grandir entre des parents qui les aiment et en mangeant à leur faim. C'est un défi redoutable. Nous devons aider tous ceux qui rêvent d'une vie bien remplie à concrétiser leurs rêves.

*Casimira Rodríguez Romero, l'actuelle Ministre de la justice de Bolivie, est née dans une communauté quechua de la vallée de Mizque, Cochabamba. Quatrième enfant de sa famille, elle a neuf frères et sœurs. Elle a connu la pauvreté et la discrimination et au, poste qu'elle occupe dans le Gouvernement bolivien, elle représente la femme bolivienne autochtone de tout temps marginalisée.*

sont pratiquement inexistantes, même dans les pays industrialisés. Si l'UNICEF peut et doit jouer son rôle et défendre la cause des enfants à tous les échelons du gouvernement, il doit disposer d'études et d'analyses plus approfondies sur la dynamique générale des prises de décisions et des orientations, en s'intéressant en particulier au rôle des femmes et jeunes filles dans ce domaine.

- **Un environnement dans lequel les femmes peuvent faire la différence.** La présence des femmes dans l'arène politique est une condition nécessaire mais pas suffisante pour permettre aux femmes d'accéder à l'émancipation politi-

que. Les ministères de la femme et autres tribunes politiques pour les femmes, ainsi que l'attachement des gouvernements à encourager la présence des femmes dans les organes parlementaires, sont des facteurs tout aussi importants pour promouvoir l'égalité des sexes.