Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.

Les femmes au parlement en 2020

Regard sur l'année écoulée

En Nouvelle-Zélande, les élections de 2020 ont été marquées par une augmentation sans précédent du nombre de femmes et de personnes de groupes traditionnellement sous-représentés élues à des sièges parlementaires et à des postes de gouvernement. Ces résultats montrent combien, en cette période de pandémie, les citoyens aspirent à voir dûment représentés tous les segments de la société. La Première Ministre a été plébiscitée pour la compétence et l'efficacité avec lesquelles elle a géré la riposte à la COVID-19, ce qui a sans doute contribué à sa réélection. © Hagen Hopkins/Getty Images via AFP

Introduction

En 2020, les élections ont été profondément marquées par la pandémie de COVID-19. Celle-ci a entraîné des reports et des annulations, posé d'importants problèmes logistiques aux candidats et aux fonctionnaires chargés de l'organisation des scrutins, et a souvent été la cause d'un fort taux d'abstention. Le leadership des femmes a fréquemment été mis en lumière tandis que les citoyens se trouvaient confrontés à des problèmes complexes, fortement genrés, et qu'il devenait difficile aux parlementaires de communiquer et d'avoir des contacts directs avec leur électorat. Les parlements ont dû changer de mode de fonctionnement, faire preuve de souplesse et recourir aux nouvelles technologies. De nombreux parlementaires ont été contaminés dans le monde. Beaucoup ont perdu la vie.

REPÈRES

Niveau mondial

- L'année 2020 a été marquée par une poursuite de la tendance positive de la représentation des femmes au parlement (+0,6 point) malgré une situation sans précédent due à la pandémie de COVID-19 et à ses effets. La moyenne mondiale de la proportion des femmes au parlement a atteint un record absolu de 25,5 %. Dans les 70[1] chambres parlementaires renouvelées en 2020 dans 57 pays, 22,6 % des sièges ont été remportés par des femmes. Les femmes ont pris 22,9 % des sièges renouvelés dans les chambres uniques ou basses et 21,6 % des sièges renouvelés dans les chambres hautes.
- La pandémie de COVID-19 a sérieusement compliqué la tenue des élections et la conduite des campagnes électorales (notamment à cause de la violence et du harcèlement en ligne dont les femmes politiques ont été l'objet), mais a contribué à sensibiliser le public et à ouvrir le débat sur de nombreux aspects sexospécifiques de la gouvernance et du leadership politique, tels que les problèmes de conciliation entre vie privée et vie publique et la nécessité d'adopter une approche de la relance qui intègre la dimension de genre.
- Sur les 57 pays qui ont tenu des élections en 2020, 25 ont appliqué des quotas fixés par la loi (sièges réservés ou quotas de candidats). En moyenne, dans les chambres basses et uniques, les quotas légaux ont permis l'élection de 11,8 % de femmes de plus que dans les parlements sans quotas (27,4 % contre 15,6 %) et l'élection de 7,4 % de femmes de plus dans les chambres hautes (25,6 % contre 18,2 %).
- Les quotas ont généralement limité les replis, mais après

1 Les élections de la République centrafricaine et du Venezuela, dont les résultats n'avaient pas encore été validés ou confirmés à la date de publication du rapport, n'ont pas été prises en compte dans les résultats.

REPÈRES

l'introduction de quotas, la représentation des femmes a tendance à plafonner pendant plusieurs cycles électoraux.

- Le système électoral a une influence sur l'adoption, mais non sur l'efficacité, des quotas. Ainsi, en 2020, la probabilité d'utilisation de quotas pour les renouvellements parlementaires était bien moins grande dans les pays ayant un système électoral majoritaire que dans les pays ayant un système proportionnel ou mixte. Toutefois, une fois mis en place dans les systèmes majoritaires, les quotas y sont tout aussi efficaces que dans les systèmes proportionnels ou mixtes.
- La configuration des partis politiques joue un rôle notable. Les femmes candidates dans des pays à parti dominant ont obtenu de bons résultats. Pareillement, lorsque des partis dominants qui promeuvent la parité entre les sexes ont connu des revers ou des changements importants, la représentation des femmes en a aussi été affectée.

Niveau régional

- En Afrique subsaharienne, le Mali et le Niger ont engrangé d'importants gains en termes de représentation des femmes, malgré de graves problèmes de sécurité. Les politiques de quotas, nouvelles ou révisées, ont permis de protéger ces gains contre les effets de l'instabilité. Le Burkina Faso a accusé le plus fort recul de l'année, l'affaiblissement des règles et de l'application des quotas conduisant le pays à son plus mauvais résultat depuis 30 ans.
- En Europe, sur 14 renouvellements parlementaires, 4 pays ont dépassé la barre des 30 % de femmes dans au moins une chambre (Irlande, Serbie, Macédoine du Nord et France). Dans 3 pays les femmes n'ont pas réussi à atteindre les 20 % de sièges parlementaires (Azerbaïdjan, République tchèque et Roumanie).
- Malgré un nombre historique de femmes élues au Parlement égyptien grâce

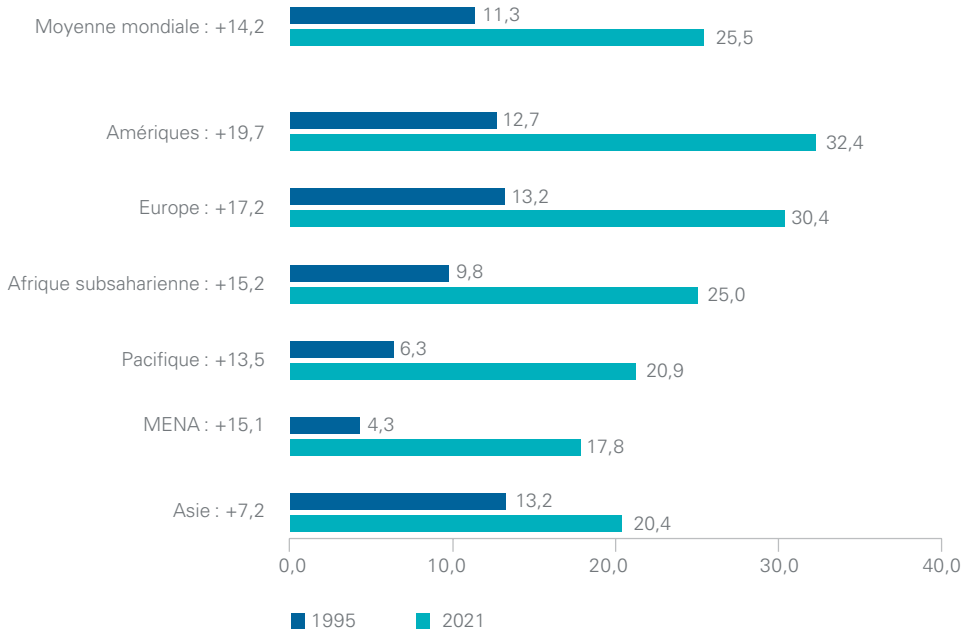
La participation des femmes a augmenté de 0,6 % en 2020, passant, pour la première fois, la barre des 25 % à l'échelle mondiale, toutes chambres confondues (chambres hautes, basses et uniques) (+0,7 point de pourcentage pour les chambres basses ou uniques et +0,2 point pour les chambres hautes). Ce rythme de croissance est conforme à la tendance des dix dernières années. Dans certains pays, à l'instar du Mali ou de l'Égypte, le parlement a réussi à introduire des quotas électoraux, ou à les renforcer, malgré les difficultés ambiantes[1]. À l'inverse, le Burkina Faso a assoupli les règles de quotas et le recul qui s'est ensuivi marque l'un des replis les plus notables de l'année. Un recul a également été enregistré au Koweït, où aucune femme n'a été élue, contre une précédemment. Malgré l'instabilité et les troubles politiques observés en Amérique latine, la représentation des femmes n'a pas faibli ; en outre, l'action et la mobilisation des femmes en faveur de réformes laissent présager de prochaines améliorations. Aux États-Unis, à l'heure où la première femme Vice-Présidente prend ses fonctions, on constate une poursuite des avancées, avec un resserrement des écarts entre partis et une meilleure représentation de la diversité au Congrès. De même, en Nouvelle-Zélande, les élections ont marqué l'avènement d'une nouvelle ère pour la représentation des femmes et la prise en compte générale des diversités au parlement. En Syrie, les femmes ont surmonté d'énormes difficultés pour prendre part à la réforme constitutionnelle.

La violence à l'égard des femmes en politique, notamment sous la forme de divers modes de harcèlement et d'abus en ligne, est restée un obstacle majeur. Si les quotas ont empêché des reculs, on constate qu'en 2020, les pays qui les appliquent sont nombreux à avoir eu du mal à progresser de manière significative au-delà de ces quotas. Les pays dotés d'un système électoral majoritaire ont eu beaucoup moins tendance à adopter des quotas par sexe, mais dans ceux qui l'ont fait, on constate des résultats aussi positifs que dans les pays à système proportionnel ou mixte appliquant des quotas.

Tendances régionales

Figure 1

Moyennes mondiales et régionales de représentation des femmes au parlement, en 1995 et au 1er janvier 2021



Source : données de l'Union interparlementaire (UIP), toutes chambres confondues, chiffres reflétant la situation au 1er juillet 1995 et au 1er janvier 2021, respectivement.

1 Au Mali, les élections ont été annulées après le coup d'État qui s'est produit en août. Toutefois, le Conseil national de transition qui a été nommé ensuite a conservé un niveau similaire de représentation des femmes.

Le Mali a enregistré le plus fort gain en nombre de sièges occupés par des femmes de tous les pays qui ont tenu des élections législatives en 2020. Le pourcentage des femmes parlementaires a presque triplé dans ce pays, passant de 9,5 % dans l'assemblée précédente à près de 29 % grâce à une nouvelle loi sur les quotas. Plus tard dans l'année, le Parlement malien a été remplacé par un Conseil national de transition où les femmes occupent 26 % des sièges. © Souleymane Ag Anara/AFP

Afrique subsaharienne : confirmation des points forts et des points faibles ; avancées au Mali et au Niger

En 2020, les femmes constituaient 25 % des parlementaires d'Afrique subsaharienne (+0,6 par rapport à 2019), ce qui à l'échelle mondiale place la région en troisième position, derrière le continent américain et l'Europe. Lors des élections législatives de 2020, les pays d'Afrique subsaharienne qui, comparativement, avaient déjà atteint précédemment de bons niveaux de représentation des femmes (30 % ou plus), n'ont pas fléchi. C'est ce que l'on a observé au Burundi (deux chambres), en Tanzanie (chambre unique) et au Cameroun (chambre basse). S'agissant des États à faible représentation des femmes au parlement (moins de 15 %), les résultats sont variés. Le taux de représentation des femmes est resté très faible dans certains de ces pays, comme au Libéria (chambre haute), à Madagascar (chambre haute) et au Ghana (chambre unique). Le Burkina Faso a enregistré un nouveau repli. À l'inverse, d'autres pays affichant précédemment un taux de représentation des femmes inférieur ou égal à 15 % ont progressé, à l'instar des Comores, du Niger et du Mali. Les parlements de ces trois pays ont enregistré une augmentation à deux chiffres de la représentation des femmes[2]. Dans plusieurs pays, les élections ont été reportées à 2021 en raison de la pandémie de COVID-19, notamment au Gabon, en Éthiopie, au Tchad et en Somalie.

Mentions spéciales : Mali et Niger

La participation accrue des femmes au parlement a été le fil rouge d'une année électorale qui s'est avérée tumultueuse au **Mali** et a vu siéger non pas une mais deux nouvelles assemblées. Les élections législatives à deux tours se sont déroulées au début de la période de pandémie, le 29 mars et le 19 avril. À l'issue du scrutin, les femmes avaient remporté 41 des 147 sièges (27,9 %) du parlement monocaméral, triplant presque leur représentation précédente (9,5 %). Ces élections législatives, qui devaient se dérouler fin 2018, avaient été retardées en raison de problèmes sécuritaires liés à l'action violente de groupes rebelles et jihadistes dans les régions nord et centre du pays. La question de la sécurité restait un problème majeur au moment du scrutin de 2020. Le premier décès malien dû à la COVID-19 a été rendu public le jour même du premier tour. Par ailleurs, le principal candidat d'opposition, Soumaïla Cissé, avait été kidnappé quelques jours avant le scrutin[3]. Les problèmes de sécurité et les risques de santé publique, qui ont contribué à limiter les déplacements, ont eu des effets particulièrement négatifs sur le vote des femmes et les campagnes électorales des candidates. Il semble, par exemple, que les

2 Il convient toutefois de noter que la progression de 13,6 points enregistrée aux Comores est liée à la très petite taille du Parlement.

3 Otage d'un groupe armé pendant six mois, Soumaïla Cissé devait décéder de la COVID-19 moins de quatre mois après avoir été libéré.

REPÈRES

à la nouvelle loi instaurant des quotas pour la Chambre des représentants, la région MENA est la région qui affiche la plus faible proportion de femmes au parlement (17,8 %, toutes chambres confondues).

- En Asie, les résultats ont été tirés vers le haut par la représentation des femmes dans les chambres hautes du Tadjikistan, du Kazakhstan et de l'Ouzbékistan. À l'issue des élections législatives de 2020, seul le Népal a passé la barre des 30 % de femmes, confirmant la solide tendance positive observée sur les dix dernières années.
- À l'exception notable de la Nouvelle-Zélande, la représentation des femmes dans les parlements de la région Pacifique est restée globalement faible, voire inexistante à l'issue des élections de 2020. La Nouvelle-Zélande a écrit une nouvelle page d'histoire en envoyant au parlement plus de femmes, plus de personnes de couleur, plus de personnes LGBTQ+ et plus de Maoris que jamais auparavant. En outre, pour la première fois, le Parlement néo-zélandais compte aussi parmi ses membres des personnes d'origine africaine, latino-américaine et sri-lankaise.

femmes aient été moins bien informées sur la COVID-19 et aient bénéficié de moins de moyens pour s'en protéger[4].

Dans la foulée de l'utilisation réussie de quotas aux élections locales de 2016, les législatives de 2020 étaient les premières élections nationales depuis le vote en 2015 de la loi sur les quotas par sexe, imposant une proportion de femmes d'au moins 30 % parmi les responsables élus et nommés[5]. L'introduction des quotas a marqué une étape importante pour les droits des femmes au Mali. Les femmes parlementaires et les organisations de la société civile ont joué un rôle déterminant dans l'adoption et l'application effective de la loi sur les quotas. La représentation des femmes avait accusé une lente régression depuis la fin des années 1990, stagnant juste au-dessous de 10 % depuis plus de dix ans. Les années d'instabilité déclenchées par un coup d'État militaire en 2012, les sécheresses et l'occupation des régions nord par des groupes armés avaient encore limité la participation des femmes sur fond de difficulté économique et d'insécurité.

Cette avancée des droits des femmes semble se maintenir, malgré l'instabilité chronique : en août 2020, le Président Keita a démissionné et a dissous le Parlement à la suite d'un coup d'État militaire. La charte de la transition (1er octobre 2020) ne contenait que des dispositions générales sur la participation politique des femmes, sans fixer d'objectif précis en matière de quotas[6]. Le public ne s'est pas désintéressé des droits des femmes, comme en atteste le grand rassemblement qui s'est tenu à Bamako le 26 septembre pour manifester contre la violence faite aux femmes, à la suite de la révélation sur les réseaux sociaux d'actes de violence domestique commis par un célèbre artiste malien. Lorsque, le 5 décembre, les autorités de transition ont annoncé les noms des 121 membres du nouvel organe législatif, le Conseil national de transition (CNT), la liste comprenait 32 femmes (soit 26,4 %). Malgré l'affaiblissement des quotas, le niveau de représentation des femmes est donc resté proche du précédent objectif de 30 %.

Outre la violence sexuelle liée au conflit, les Maliennes sont aussi confrontées à la violence sexiste en politique. Selon les données nationales (2018), 50 % des Maliennes de 15 à 49 ans ont subi des violences physiques ou sexuelles, et près de 80 % des femmes considèrent que la violence d'un homme envers sa partenaire est normale et justifiée[7].

Au **Niger**, la représentation des femmes au Parlement unicaméral, qui affichait un taux d'à peine 1,2 % en 1996, avait été portée à 14,6 % aux élections précédentes. En 2020, elle a encore grimpé de 11 points pour atteindre 25,9 %. Les élections se sont tenues malgré les menaces de violence jihadiste dans de nombreuses régions du pays. Cette progression s'explique par l'adoption, en 2019, d'une réforme des quotas par sexe qui a porté les objectifs de 10 % pour les mandats électifs et 15 % pour les nominations à 25 et 30 % respectivement.

Aux **Comores**, la représentation des femmes reste faible (16,6 % des sièges du parlement monocaméral), même si les femmes ont remporté davantage de sièges en 2020 (quatre sièges aux élections de janvier contre un seul précédemment). Ces élections ont été boycottées par les principaux partis d'opposition. En amont des élections, une manifestation politique de femmes – la "marche des mères" – a été violemment réprimée par la police qui a arrêté des dizaines de manifestantes. La petite taille du parlement (24 des 33 sièges étaient à pourvoir en 2020) explique la portée statistique des gains de sièges.

Les meilleures performances : Burundi, Tanzanie et Cameroun

Le Burundi, la Tanzanie comme le Cameroun ont, à nouveau, élu au moins un tiers de femmes au parlement, lors des élections de 2020. Le Burundi et la Tanzanie ont des quotas de 30 % de sièges réservés. Ces trois pays sont représentatifs de ce que l'on appelle un système à parti dominant[8].

En **Tanzanie** et au **Cameroun**, le parti dominant a adopté des quotas volontaires de parti en plus des quotas légaux. En Tanzanie, le Parti de la révolution (CCM) a fixé un objectif de 50 % en 2015. Le Rassemblement démocratique du peuple camerounais a, quant à lui, introduit en 1996 un quota de 25 à 30 % sur les listes de candidature. La Tanzanie a mis en place un système original de quota de sièges parlementaires réservés pour les femmes, ces sièges étant répartis entre les partis politiques selon les résultats obtenus par chacun au scrutin direct.

Parmi les pays africains qui ont tenu des élections législatives en 2020, le **Burundi** se distingue en termes de représentation des femmes, avec 38,2 % à la chambre basse et 41 % à la chambre haute. L'année 2020 marquait le quinzième anniversaire de la mise en place de quotas par sexe au Burundi, ainsi que l'instauration d'une nouvelle constitution. Celle-ci maintient le quota minimum de 30 % de femmes au parlement et dans l'exécutif, et l'étend au judiciaire (article 213). Les femmes vont donc disposer d'une masse critique minimale dans les trois branches de l'État pour la période 2020-2027.

4 https://minusma.unmissions.org/trois-fois-plus-de-femmes-%C3%A9lues-aux-l%C3%A9gislatives-2020%C2%A0-un-progr%C3%A8s-%C3%A9norme-vers-une-repr%C3%A9sentation.

5 Le pourcentage des femmes élues aux élections municipales est passé de 9 % en 2009 à plus de 25 % en 2016 avec l'application de la loi sur les quotas. L'UIP a appuyé les efforts entrepris par le Parlement malien en faveur de l'égalité des sexes ainsi que les travaux d'adoption et d'application de la loi sur les quotas, notamment au niveau national. Voir https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2019-03/malian-parliament-working-increase-gender-equality.

6 CHAPITRE IV : DES AUTRES DISPOSITIONS Article 17 : L'accès des femmes aux fonctions électives et nominatives peut être favorisé par des mesures particulières prévues par la loi. La composition des différents organes de la Transition prend en compte le genre. https://www.journaldumali.com/wp-content/uploads/2020/10/mali-jo-2020-17-sp.pdf.

7 https://reliefweb.int/report/mali/time-tackle-violence-against-women-mali.

8 Les systèmes à parti dominant se définissent comme « des régimes politiques dominés par un parti ou bloc de partis qui contrôle le gouvernement pendant une longue période ». Boucek, F. (1998). Electoral and parliamentary aspects of dominant party systems. *Comparing Party System Change*, p. 103 à 124.

Replis et stagnation : Libéria, Burkina, Madagascar, Namibie et Ghana

Dans quatre des États d'Afrique subsaharienne les plus mal placés en termes de représentation des femmes, celle-ci a encore baissé en 2020, tombant au-dessous de la barre des 15 % tandis que la situation stagnait au Ghana. Le Libéria n'a élu que 3,3 % de femmes à sa chambre haute (-6,7 points), le Burkina Faso a envoyé à peine 6,3 % de femmes à sa chambre unique (-3,1 points) et Madagascar a élu 11,1 % de femmes à sa chambre haute (-7,9 points).

Si l'Assemblée nationale de **Namibie** (chambre basse, non renouvelée en 2020) comprend une représentation élevée de femmes (43 %), au Conseil national (chambre haute) dont les membres sont élus au scrutin indirect, leur proportion a chuté de 23,8 à 14,3 % après les élections de décembre 2020. Cette baisse pourrait être liée à un niveau de pluralisme historique lors de ces élections. En effet, pour la première fois depuis le début des années 1990, le parti dominant, l'Organisation du peuple de l'Afrique du Sud-Ouest (SWAPO) a essuyé de nombreux revers aux élections locales et régionales (qui déterminent la composition du Conseil national élu au scrutin indirect). Au moins un parti d'opposition a récemment mis en place un quota volontaire de parti, mais pendant des années, le SWAPO a été le seul parti à le faire. La part des suffrages remportés par le SWAPO aux conseils régionaux a chuté de 83 % en 2015 à 57 % en 2020. Ce revers a eu des répercussions sur les élections indirectes au Conseil national, dont le SWAPO a dû partager les sièges avec six autres partis, contre deux seulement dans toutes les élections tenues depuis 1992.

Au **Burkina Faso**, les élections ont marqué un recul notable de la représentation des femmes au parlement, qui est tombée à 6,3 % des sièges (-3,1 points). C'est le plus mauvais résultat enregistré dans ce pays depuis le renversement du gouvernement socialiste de Sankara par Blaise Compaoré en 1987. La représentation des femmes au parlement, qui avait atteint 15,7 % des sièges en 2012, affiche une baisse constante depuis près de dix ans.

La loi burkinabè de 2009 prévoyant des quotas sur les listes de candidats[9] a été révisée en janvier, en amont des élections de 2020. Cette révision incluait un quota de 30 % sur les listes de candidats des partis aux législatives pour les postes de titulaires comme de suppléants, selon un modèle alterné. L'absence de règle d'alternance avait été pointée comme un facteur expliquant la faible efficacité des quotas aux précédentes élections. Un compromis a néanmoins été concédé sur l'application des sanctions. Les sanctions prévues en cas de non-respect des règles (perte de 50 % des financements publics) ont été levées et remplacées par de simples mesures d'incitation (20 % de financement supplémentaire pour les partis atteignant l'objectif). Selon la Commission électorale nationale indépendante, sur une centaine de partis, à peine 23 ont respecté les quotas. Cette situation rappelle des schémas antérieurs, puisque par le passé les autorités électorales avaient omis de sanctionner les partis qui ne se conformaient pas aux règles de quota : lors des élections de 2015 alors que des sanctions plus strictes prévoyaient l'annulation des listes non conformes, la commission électorale avait néanmoins validé 98 listes (sur un total de 101) qui ne comprenaient pas de candidates ainsi que 3 listes qui ne comptaient pas d'hommes[10]. En 2020, les partis n'ont pas respecté la règle de l'alternance sur les listes nationales. Aucun parti n'a placé de femmes en tant que titulaires, tandis qu'elles étaient plus nombreuses en position de suppléantes (80 %)[11]. Une seule femme, Yeli Monique Kam, figurait parmi les 12 candidats opposés au Président Roch Marc Kaboré. Elle est arrivée en dernière position, avec seulement sept voix de moins que le candidat arrivé devant elle et 0,53 % des suffrages.

La défaillance du système de quota burkinabè est imputée à un manque de volonté des partis politiques qui n'ont pas cherché à respecter les quotas légaux et à l'absence de mesures d'application de la loi par les autorités électorales. Ces facteurs ont été aggravés par la mauvaise conception des sanctions, l'exclusion chronique qui règne au sein des partis politiques et la marginalisation des femmes pendant la période de transition. Les sanctions financières constituent la plus faible des pénalités, et les mesures d'incitation ne sont utiles que lorsqu'elles ont des répercussions significatives sur les finances des partis politiques. Compte tenu du profond enracinement patriarcal des réseaux des partis politiques du Burkina Faso, le coût d'opportunité de la reconfiguration des schémas de pouvoir que leur aurait imposée le respect des quotas restait trop élevé malgré les mesures d'incitation.

En dépit des nombreuses campagnes de sensibilisation menées en 2020[12], l'insuffisante application des quotas a reflété l'absence de volonté politique qui caractérise depuis des décennies l'approche de l'autonomisation politique des femmes au Burkina Faso. Cette situation n'a pas changé après le soulèvement populaire de 2014 qui a mené à la chute de Blaise Compaoré, Président de longue date. Malgré l'active participation des femmes au soulèvement, le mouvement des femmes est resté relativement faible et désorganisé[13] et «le processus de transition, précipité et entaché de violence, leur a laissé peu de temps pour se coordonner et conclure des alliances avec les acteurs politiques favorables à la réforme». C'est ce qui explique leur faible représentation au Conseil national de la transition (CNT). Dans l'intervalle, les femmes n'ont pas disposé de l'influence nécessaire pour obtenir que les leaders politiques s'engagent davantage en faveur des objectifs d'égalité des sexes. La section des femmes du parti MPP au pouvoir ne dispose pas des moyens nécessaires pour favoriser l'accès

9 https://www.ndi.org/sites/default/files/Quota-Law-BF-FRE.pdf.

10 https://eeas.europa.eu/archives/eueom/missions/2015/burkina-faso/pdf/moe-ue-burkina-faso2015-rapportfinal-version-light_fr.pdf.

11 https://lefaso.net/spip.php?article100214.

12 Cf. https://www.matd.gov.bf/accueil/actualites/details?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=112&cHash=a2d6c8551b37db9faca1e21c8d1ad9e3 y https://www.burkina24.com/2020/10/24/respect-du-quota-genre-aux-legislatives-ligd-pose-le-debat/.

13 Brechenmacher et Hubbards, 2020. https://carnegieendowment.org/2020/03/24/breaking-cycle-of-gender-exclusion-in-political-party-development-pub-81345.

des femmes aux postes dirigeants. Les femmes politiques restent confrontées à des actes d'intimidation et de violence, ainsi qu'à la résistance de leurs proches et des hommes au sein des partis[14].

Au **Libéria**, la représentation des femmes a accusé une baisse de 6,7 points à la chambre haute, tombant à 3,3 %, avec une seule sénatrice, Mme Botoe Kanneh. Il s'agit du plus faible score enregistré au Libéria depuis 22 ans, et du plus mauvais résultat de la région pour la représentation des femmes dans les chambres hautes. Le pays se place ainsi en queue de classement mondial pour les chambres hautes, ne devançant que le Yémen et Haïti. Sur un total de 118 candidats, 18 femmes seulement se sont présentées dans 12 des 15 comtés[15]. Botoe Kanneh, candidate aux sénatoriales s'est trouvée confrontée à des violences dramatiques au moment des élections. Dans le comté de Gbarpolu, les élections ont été reportées deux fois (du 8 au 15 décembre 2020, puis du 15 décembre au 7 janvier 2021), au départ parce que des groupes de jeunes s'étaient emparés des urnes. Juste avant le 15 décembre, il semble que Botoe Kanneh ait été battue, harcelée et menacée dans le cadre de l'utilisation à des fins politiques d'une pratique traditionnelle, les mascarades du Poro, censée célébrer le « diable de la campagne »[16]. Fort de pratiques autoritaires traditionnelles, ces diables de la campagne sont en mesure d'imposer des couvre-feux et d'infliger de sévères représailles à ceux qui ne les respectent pas. Ces interdictions concernent en particulier les femmes, qui ne sont pas autorisées à voir le «diable mâle». Ce prétexte aurait été utilisé de manière stratégique pour empêcher Botoe Kenneh et ses partisans d'entrer dans la ville pour faire campagne. Contrainte de se cacher dans la brousse, la candidate a finalement été secourue par des membres d'organisations de défense des droits des femmes qui l'ont conduite en lieu sûr[17].

Des organisations locales de la société civile et un regroupement de femmes appartenant à des partis politiques s'emploient depuis des décennies à promouvoir la formation de candidates et de futures candidates, mais tous ces efforts n'ont guère porté de fruits pour le moment. Alors que le Libéria est le premier pays africain à avoir eu une femme Chef d'État (Ellen Johnson Sirleaf, de 2006 à 2018) et que le Président George Weah proclame son féminisme[18], les efforts de réforme législative entrepris en 2014[19] et en 2010[20] n'ont pas permis la mise en place de quotas.

Aux élections de 2020, le Sénat de **Madagascar** a enregistré le plus petit nombre de femmes élues dans le pays depuis 1965. La taille du Sénat a été considérablement réduite en 2020, le nombre total des sénateurs passant de 63 à 18, dont 6 nommés par l'exécutif. À l'Assemblée nationale, la majorité est détenue par le parti du Président, le Parti des jeunes malgaches déterminés. En revanche, jusqu'aux élections de 2020, les partis d'opposition contrôlaient le Sénat, dont les membres sont élus au suffrage indirect par les élus locaux. Ces deux facteurs ont probablement eu des répercussions sur le nombre de femmes élues lors du scrutin sénatorial de 2020. En effet, le scrutin a été boycotté par les partis d'opposition[21], ce qui a déséquilibré la représentation. Par ailleurs, les femmes étaient très peu nombreuses au niveau local, seulement 5 à 7 % de femmes ayant été élues à des postes de maires et de conseillers municipaux en 2019[22]. Alors que des lois visant à introduire des quotas sont régulièrement présentées depuis plus d'une dizaine d'années[23], aucune des mesures proposées n'a été adoptée à Madagascar.

Enfin, au **Ghana**, le 6 juillet 2020, Jane Naana Opoku-Agyemang a été choisie comme colistière du candidat du Congrès démocratique national (NDC) aux élections présidentielles de décembre 2020. C'est la première fois qu'une femme était nommée colistière par l'un des deux principaux partis politiques du Ghana. Le NDC a perdu les élections remportées par le Nouveau Parti patriotique déjà au pouvoir. On constate une sensibilité accrue aux questions d'égalité des sexes : selon un récent rapport de la Commission nationale pour l'éducation civique, 66 % des électeurs sont disposés à voter pour une candidate aux élections présidentielles et 76 % aux élections législatives[24]. Néanmoins, le manque de volonté politique des principaux partis qui freine l'adoption d'une loi d'action affirmative (après près de dix années de débats) et l'augmentation de 59 % des coûts encourus pour briguer un mandat électif entre 2012 et 2016[25] ont encore compliqué les choses pour les femmes. Les femmes politiques sont couramment l'objet de harcèlement ou d'abus qui prennent notamment la forme d'insultes, de dérision et de rumeurs[26].

Les Amériques : plafonnement dans la région Amérique latine et Caraïbes, diversité aux États-Unis

Une fois encore, le continent américain distance les autres régions avec un taux de 32,4 % de femmes au parlement en 2020. Début 2020, l'Amérique latine était encore secouée par les soulèvements politiques qui avaient marqué l'année précédente (violentes manifestations aussi massives qu'inattendues au Chili, en Colombie et en Équateur, brutale démission du Président bolivien Evo Morales à la suite d'une réélection contestée et dissolution du Congrès péruvien). À la fin du premier semestre, la région apparaissait comme

14 Ibid.
15 https://frontpageafricaonline.com/news/liberia-18-women-100-men-will-vie-for-15-senate-seats-in-midterm-elections/
16 https://www.liberianobserver.com/news/country-devil-in-election-an-abuse-of-cultural-symbol/
17 https://www.iknowpolitics.org/en/news/world-news/liberian-women-demand-security-female-senatorial-candidate-ahead-rescheduled.
18 https://www.rfi.fr/en/africa/20200812-liberia-s-self-proclaimed-feminist-president-weah-fails-to-nominate-woman-candidate-politics-africa.
19 https://necliberia.org/doc_download/New%20Elections%20law%20Amendments.pdf.
20 https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/liberia-proposal-to-increase-womens-participation-in-politics/.
21 https://www.foreignbrief.com/daily-news/madagascar-to-hold-senatorial-elections/.
22 https://genderlinks.org.za/wp-content/uploads/2020/11/50-50-PB-MADA-NOV2020rev3.pdf.
23 Rapport alternatif CEDEF 2015
24 Madsen, D *et al.* "A step forward but no guarantee of gender friendly policies". Institut nordique africain, 2020.
25 Westminster Foundation for Democracy. http://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/04/Cost_Of_Politics_Ghana.pdf.
26 Madsen *et al.*

Les États-Unis ont écrit une page d'histoire en 2020, en élisant, pour la première fois, une femme au poste de vice-président. Comme le prévoit la Constitution, la Vice-Présidente Kamala Harris est aussi devenue Présidente du Sénat. Il y a maintenant une femme à la tête de chacune des deux chambres du Congrès des États-Unis.
© Michael Reynolds/POOL/AFP

l'épicentre de la pandémie de COVID-19[27] dont les flambées dévastatrices touchaient le Brésil, le Mexique, l'Argentine, la Colombie et le Pérou[28]. Les effets de la pandémie sur les économies latino-américaines sont particulièrement aigus, avec un taux de contraction de près du double de celui des autres régions émergentes et de moins bonnes perspectives de reprise[29]. Cette situation a toutes les chances d'aggraver les inégalités dans une région qui affichait déjà les plus importants écarts de richesse au monde[30]. Malgré la pandémie, les mouvements sociaux féministes ont joué un rôle important dans l'évolution du paysage politique de nombreux pays de la région.

Parmi les chambres uniques et basses, les plus fortes progressions de la représentation des femmes ont été observées en Jamaïque (+11,1 points) et au Guyana (+5,2 points). Les petits parlements de Saint-Kitts-et-Nevis (15 membres) et de Saint Vincent-et-les-Grenadines (23 membres) ont aussi enregistré des gains importants (+11,7 et +5,1 points, respectivement) avec l'élection de trois femmes de plus que lors des élections précédentes. Dans les chambres hautes, les gains les plus notables concernent la Jamaïque (+14,2 points), Belize (+13,2 points) et Trinité-et-Tobago (+8,4 points).

En **Jamaïque**, avec 18 candidates pour le Parti travailliste de Jamaïque (JLP) et 12 pour le Parti national du peuple (PNP), un nombre record de 30 femmes se sont présentées aux élections générales du 3 septembre 2020. Les élues, au nombre de 18, ont porté le taux de représentation des femmes à 28,6 % pour la chambre basse. Ce record de candidates s'explique partiellement par l'enthousiasme suscité par la candidature, aux États-Unis, de Kamala Harris[31], dont le père est d'origine jamaïcaine.

Aux **États-Unis**, le nombre des élues au Congrès[32] en 2020 a atteint un record historique (26,9 % des deux chambres) qui confirme une tendance de fond. Le Parti républicain (le Grand Old Party ou GOP) compte désormais 38 parlementaires, soit 14 de plus que dans le Congrès précédent, battant ainsi son record de 2006. L'écart de représentation des femmes entre les partis américains est imputé à divers facteurs, notamment au fait que les Américaines s'identifient davantage aux démocrates qu'aux républicains[33] et qu'au parti républicain, les femmes ne bénéficient pas des mouvements sociaux, des réseaux de recrutement et de

27 BBC https://www.bbc.com/news/world-latin-america-52711458.
28 BBC https://www.bbc.com/news/world-latin-america-52711458.
29 CSIS https://www.csis.org/analysis/effects-covid-19-latin-americas-economy.
30 https://blogs.worldbank.org/health/have-south-and-central-america-become-new-coronavirus-covid-19-epicenter and https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/latin-americas-coronavirus-crisis-why-it-disproportionally-affects-the-poor/

31 https://www.caribbeannationalweekly.com/caribbean-breaking-news-featured/women-surge-historic-number-of-women-elected-to-jamaicas-parliament/.
32 Le Congrès, Parlement bicaméral de l'État fédéral des États-Unis d'Amérique, est composé de la Chambre des représentants et du Sénat.
33 Pew Research https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/18/men-and-women-in-the-u-s-continue-to-differ-in-voter-turnout-rate-party-identification/.

Au Chili, le référendum d'octobre 2020 a donné lieu à un vote largement favorable à la réforme de la Constitution nationale qui date de la dictature. Les partisans de la réforme comptent de nombreuses jeunes femmes dans leurs rangs. La composition de l'Assemblée constituante respectera la parité entre les sexes.
© Martin Bernetti/AFP

levée de fonds qui soutiennent les candidates démocrates[34]. Des militants du parti républicain se sont employés à réduire cet écart après les élections intermédiaires de 2018, auxquelles les femmes du GOP n'avaient remporté que 13 sièges, dont un seul nouveau. La création de groupes chargés de recruter des candidates pour le GOP, et de les soutenir, a eu un effet positif en la matière. Citons parmi ces groupes d'action politique, l'*Elevate Political Action Committee* (E-PAC) et *Winning for Women super PAC*.[35]

Malgré ces efforts du parti républicain, un écart notable de représentation des femmes au Congrès subsiste entre les partis. Les élues du GOP représentent à peine un tiers des élues démocrates et seulement un dixième des élues de couleur. Le nombre des élues de couleur au Congrès (51) a marqué un nouveau record (5 pour le parti républicain et 46 pour les démocrates). Kamala Harris est la première femme et la première personne noire à occuper le poste de Vice-Président. Elle est aussi la première personne d'origine sud-asiatique à ce poste.

À l'échelle mondiale, les États-Unis sont le pays le plus touché par la pandémie de COVID-19. On constate, en outre, que les effets de la pandémie sur le Congrès sont également genrés, notamment compte tenu de l'écart de la représentation des femmes entre les partis. En 2020, près d'un quart des parlementaires américains ont annoncé qu'ils avaient été testés positifs au COVID-19 ou avaient été directement exposés au virus par contact avec une personne contaminée[36]. À la Chambre des représentants (chambre basse), 24,4 % des parlementaires contaminés ou exposés au virus étaient des femmes (soit +1,1 point de plus que la proportion des sièges qu'elles occupent) tandis qu'au Sénat (chambre haute) les femmes ont été proportionnellement moins touchées (12,5 % de moins que le pourcentage de sièges qu'elles occupent). Globalement, les parlementaires américaines avaient une plus faible probabilité d'être testées positives au COVID-19 que leurs collègues masculins (90 % des tests positifs concernaient des hommes au Sénat, et 86 % à la Chambre des représentants).

Les femmes parlementaires du parti républicain, siégeant à la Chambre ou au Sénat, présentaient une probabilité significativement plus élevée d'être exposées au virus et contaminées que leurs homologues démocrates (30,8 % des femmes républicaines membres de la Chambre des représentants ont été touchées et 25 % des sénatrices républicaines, contre 19,3 et 11,8 % respectivement pour les parlementaires démocrates)[37]. Toutes les femmes parlementaires contaminées ou exposées au virus ont pris des mesures pour s'isoler (3 % des hommes parlementaires contaminés ou exposés au virus n'ont pris aucune mesure particulière).

Parmi les parlements de la région comprenant une proportion de femmes parlementaires supérieure à 30 %, on constate un plafonnement des taux au Guyana et à Trinité-et-Tobago tandis que la **Bolivie** a enregistré une baisse relative tout en restant proche de la parité.

À la chambre basse bolivienne, la proportion des femmes parlementaires est passée de 53,1 à 46,2 %, soit une baisse de 6,9 points. C'est la première fois depuis 2014 que la représentation des femmes boliviennes tombe au-dessous des 50 %, mais les résultats restent proches de la parité. La Bolivie, qui a des quotas de parité entre les sexes, occupait la deuxième meilleure place, derrière le Rwanda, dans le classement mondial de la représentation des femmes au parlement depuis 2014. Les élections de 2020 ont été organisées après la démission subite du Président Evo Morales et l'annulation des élections générales tenues en octobre 2019. Les nouvelles élections, d'abord prévues le 3 mai 2020, ont été reportées deux fois en raison de la pandémie de COVID-19. Elles se sont déroulées dans un contexte de récession économique et de poussée du chômage dues à la pandémie. En 2008, la Bolivie s'est donné une nouvelle constitution reconnaissant la nature multi-ethnique du pays et garantissant la protection des langues, cultures et terres des autochtones. La baisse enregistrée relève plutôt d'un ajustement annuel que d'un repli. La Bolivie reste l'un des endroits du monde les plus dangereux pour les femmes. Le pays affiche en effet l'un des plus forts taux de féminicides du continent ; le taux de prévalence des abus sexuels et physiques fondés sur le genre y est estimé à 70 % et les actes de violence à l'encontre des femmes sont courants en politique, malgré l'adoption en 2012 de l'ambitieuse Loi 243 interdisant le harcèlement et la violence politique à l'égard des femmes.

Comme le montre la situation dans d'autres pays du monde, la participation des femmes aux processus de réforme est déterminante pour leur exercice ultérieur de mandats électoraux. Le **Chili** est exemplaire en la matière. Consultés par référendum en octobre 2020, près de 80 % des Chiliens ont voté en faveur d'une nouvelle constitution. La rédaction de celle-ci, qui doit débuter en avril 2022, sera assurée par une assemblée constituante de 155 membres, composée à parts égales d'hommes et de femmes, des sièges étant réservés pour les peuples autochtones. La composition historique de cette assemblée constituante respectueuse des diversités laisse présager de nouvelles avancées pour les femmes en politique.

34 https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/womens-representation-and-the-gendered-pipeline-to-power/8865503038A92830047B4DB0481787A1 et https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/698848.

35 https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/01/15/a-record-number-of-women-are-serving-in-the-117th-congress/.

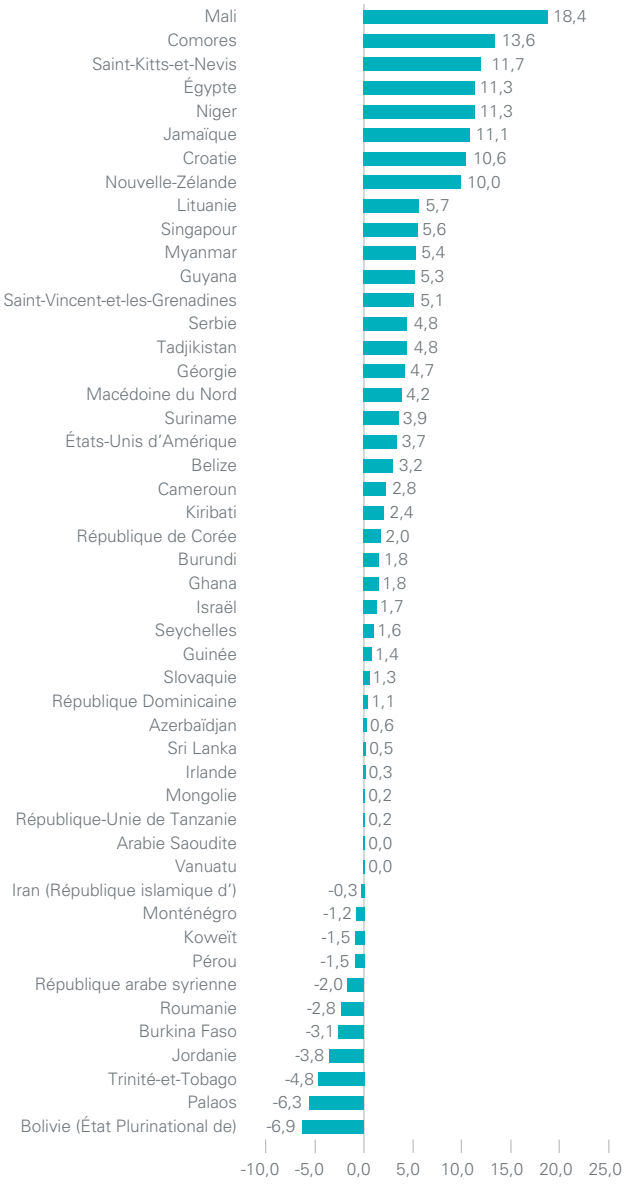
36 Les États-Unis sont l'un des seuls pays pour lequel des données sont disponibles.

37 Source : https://www.govtrack.us/covid-19 et https://cawp.rutgers.edu/data_element/data_page_archive/204.

Figure 2

Renouvellements parlementaires en 2020

Avancées et reculs des femmes (en %) dans les chambres basses et uniques de parlements soumises à un renouvellement en 2020



Mali : après les élections de 2020, en raison d'un coup d'État l'Assemblée nationale a été remplacée par un Conseil national de transition (CNT). Celui-ci comprend 32 femmes sur un total de 121 membres (26,5 %), contre 41 femmes sur un total de 147 membres à l'Assemblée nationale élue (27,9 %). Les données du rapport correspondent à l'Assemblée nationale élue précédemment.

Europe : des gains modestes

Les gains les plus significatifs de la région ont été enregistrés en Croatie (+10,6 points) et dans la chambre haute de l'Irlande (+10 points). Trois chambres affichent des reculs mineurs dans les pays suivants : Roumanie, Monténégro et République tchèque. En Roumanie, la représentation des femmes a baissé de 2,8 points dans la chambre basse pour s'établir à 17,9 %. La chambre unique du Monténégro et la chambre haute de la République tchèque ont toutes les deux perdu 1,2 point, chacune comptant une femme parlementaire en moins.

Quatre pays ont passé la barre des 30 % de femmes parlementaires aux élections tenues en 2020 : l'Irlande (40 % de femmes à la chambre haute), la Serbie (38,8 % à la chambre unique), la Macédoine du Nord (35,8 % à la chambre unique) et la France (33,3 % à la chambre haute). Conformément à une tendance de fond, ces pays avaient déjà atteint la barre des 30 % avant 2020[38] et (à l'exception de la chambre haute irlandaise élue au suffrage indirect) ces parlements n'ont pas enregistré de gains notables à ces élections. Parmi les pays européens qui ont tenu des élections en 2020, seuls l'Azerbaïdjan (17,4 % à la chambre unique), la République tchèque (14,8 % à la chambre haute) et la Roumanie (18,4 et 17,9 % aux chambres haute et basse, respectivement) n'ont pas réussi à passer la barre des 20 % de femmes parlementaires.

En 2020, les femmes ont engrangé 16 sièges supplémentaires au Parlement monocaméral de **Croatie**, doublant presque le niveau de représentation atteint aux élections de 2015 et de 2016. La Croatie a ainsi retrouvé un niveau similaire à son précédent record (entre 2000 et 2011, les femmes occupaient 17 et 24 % des sièges). Après la formation du gouvernement, le pourcentage des femmes au parlement a atteint la barre des 30 %. Un quota de candidates, fixé par la loi à 40 %, a été mis en place en 2008. Le système a ensuite été assoupli, les sanctions étant remplacées par des incitations financières. La décision de réviser le système des sanctions fait suite à un arrêt de 2015 de la Cour constitutionnelle établissant qu'il serait disproportionné de disqualifier les listes de candidats non conformes alors que la loi sur l'égalité des sexes prévoit une amende. En 2020, 39 des listes de partis (20 %) ne respectaient pas le quota, y compris certaines listes du parti au pouvoir, d'où un plus petit nombre de candidates et un plus petit nombre de femmes en tête de liste[39]. La loi sur les quotas ne prévoit pas d'obligation relative au placement sur les listes. De ce fait, le pourcentage des femmes placées parmi les cinq premières positions, les mieux placées pour gagner, oscillait entre 14 et 52 %. Deux partis seulement (Možemo! et Most) ont parfaitement respecté les règles de quotas, Možemo! étant seul à avoir un quota volontaire de parti[40].

38 En France, le Sénat était proche de la barre des 30 % (29,3 %) aux élections précédentes. L'Assemblée nationale est à 39,5 %.
39 https://www.osce.org/files/f/documents/b/4/465120_0.pdf.
40 https://www.osce.org/files/f/documents/b/4/465120_0.pdf.

En 2020, l'Azerbaïdjan a élu pour la première fois une femme à la présidence de son Parlement. © Ministère russe des affaires étrangères/Sputnik via AFP

En **Irlande**, la représentation des femmes est restée stable au Dáil Éireann (chambre basse), avec un nombre d'élues presque similaire au record de 35 établi en 2016. Le résultat final est stable malgré une proportion record de femmes parmi les candidats[41]. Si l'introduction de quotas a mené, en 2016, à une augmentation de la représentation des femmes au Dáil Éireann (de 15,6 à 22,2 %), d'importantes disparités régionales ont persisté (40,9 % d'élues à Dublin contre à peine 4,3 % dans le sud-ouest du pays). En 2020, les femmes ont remporté six sièges supplémentaires au scrutin indirect du Seanad Éireann (chambre haute), portant la moyenne à 40 % contre une moyenne de 30 % depuis 2011. Ce résultat est plutôt dû à des changements politiques qu'à des facteurs de genre. Les élections irlandaises de 2020 sont historiques en ce qu'elles ont mené à la victoire d'une coalition entre le Fianna Fail et le Fine Gael (partis qui étaient dans des camps opposés pendant la guerre civile irlandaise de 1922-1923 et dominent la politique irlandaise en tant que membres principaux de coalitions opposées depuis près d'un siècle), ainsi que par la montée en puissance du Sinn Féin qui a devancé les deux principaux partis dans les suffrages populaires.

Deux élections européennes relatives au pouvoir exécutif méritent aussi d'être signalées en raison des actes de violence à l'encontre des femmes auxquels elles ont donné lieu ainsi que de leurs conséquences politiques. En **Moldova**, à la suite des élections législatives de 2019, une femme, Maia Sandu, a pour la première fois été élue Présidente à l'issue du second tour d'élection tenu en novembre 2020. Maia Sandu a battu le Président sortant, Igor Dodon, en obtenant 57,7 % des suffrages au second tour, après avoir essuyé de graves attaques misogynes tout au long de sa campagne. Elle a ainsi pris sa revanche puisqu'elle avait été battue à l'élection de 2016.

41 https://www.irishtimes.com/news/politics/election-2020-record-share-of-women-running-for-d%C3%A1il-seats-1.4148409.

Au **Bélarus**, le principal candidat d'opposition aux élections présidentielles était une femme, Sviatlana Tsikhanouskaya. Elle n'a pas réussi à battre le Président sortant, Alexander Lukashenko, qu'elle a néanmoins mis en difficulté alors qu'il est en place depuis l'indépendance du pays en 1992. La campagne électorale a été marquée par des attaques «ciblant délibérément» les militantes politiques et les éléments féminins des familles des opposants politiques, qui ont fait l'objet de menaces sexistes (menaces de violences sexuelles et de mise de leurs enfants sous tutelle de l'État)[42]. Les élections ont donné lieu à d'importantes manifestations et à une grève générale. Après les élections, Sviatlana Tsikhanouskaya a dû s'exiler avec ses enfants en raison de menaces de mort tandis que son mari était maintenu en prison.

Moyen-Orient et Afrique du Nord : le grand écart

Dans la région MENA, la représentation des femmes au parlement a augmenté de 1,2 point de pourcentage, atteignant 17,8 % en 2020. Les parlements renouvelés en 2020 affichent d'importants écarts, avec un nombre record de sièges remportés par les femmes en Égypte, mais pas un seul au Koweït[43].

En juin, le Parlement **égyptien** a approuvé l'amendement d'un article de la constitution prévoyant d'allouer 25 % des sièges de la Chambre des représentants à des femmes. En octobre 2020, 20 femmes ont été nommées au Sénat (chambre haute) par décret présidentiel, ce qui a doublé la représentation des femmes dans cette chambre haute nouvellement créée. La nouvelle loi sur le Sénat instaure un quota de 10 % sur les 100 sièges pourvus par nomination

42 https://www.amnesty.org.uk/press-releases/belarus-authorities-threatening-women-political-activists-ahead-election.

43 Dans ce pays, la seule femme qui siège au parlement est membre d'office, car elle fait partie de l'équipe gouvernementale.

et des quotas de candidates pour les 200 sièges élus[44]. Finalement, un record historique a été atteint au Parlement égyptien en 2020, avec une proportion de femmes de 26,2 % à la chambre basse, malgré un petit 13,3 % à la chambre haute. La représentation des femmes au Parlement égyptien bénéficie de quotas depuis 1956 (date à laquelle les femmes sont devenues éligibles) et a considérablement fluctué au fil des années en fonction de l'adoption et de la révocation de diverses lois sur les quotas. Les quotas mis en place pour les élections législatives de 1979, 1984 et 2010 ont conduit à une représentation des femmes de 8 %, 7,8 % et 12 % respectivement[45]. Une proportion record de 14,9 % de femmes a été atteinte en 2015 grâce à la réintroduction de quotas qui avaient été révoqués, à la suite de la Révolution du 25 janvier, dans le cadre du rejet des réformes votées par le régime précédent. L'expérience de l'Égypte met en évidence la pertinence de l'approche progressive de l'application de quotas dans la région.

En **Jordanie**, la représentation des femmes dans les chambres basse et haute a reculé de 3,8 et 4,6 points respectivement. Quinze sièges sont réservés à des femmes à la Chambre des représentants qui compte 130 sièges (chambre basse). Alors que l'assemblée sortante comptait 20 femmes, seules les 15 requises par la loi ont été élues dans la nouvelle. La participation des électeurs est tombée de 36 à 29,9 %. Les électeurs devaient faire leur choix parmi 1 674 candidats dont 360 femmes (soit une augmentation de 0,4 % par rapport à 2016). Des sièges réservés ont été introduits aux niveaux national et municipal (en 2003 et 2007, respectivement). En outre, une modification apportée à la loi électorale en 2010 a porté le nombre de sièges réservés de 6 à 15 (10 % de la Chambre des représentants à cette date). Lors des élections de 2013 et de 2016, cinq femmes avaient été élues à la chambre basse en se portant candidates à des sièges hors du système de quotas. De même, les quotas introduits au niveau des collectivités territoriales ont débouché sur une augmentation historique de la représentation des femmes (28,8 %) lors des élections des conseils municipaux et de gouvernorats en 2017. Toutefois ces gains n'ont pas été conservés aux élections législatives de 2020, et les quotas ont assuré, à nouveau, un nombre minimal d'élues à la Chambre des représentants.

En **Syrie**, des élections législatives ont été tenues le 19 juillet 2020 dans les zones contrôlées par le gouvernement, après des mois de report dus à la pandémie de COVID-19. Le scrutin portait sur l'élection de 250 représentants parmi 1 656 candidats dont 200 femmes. Les 28 femmes élues représentent 11,2 % de l'Assemblée. Ce chiffre est légèrement inférieur à la moyenne de la représentation des femmes depuis 2003, avant que la guerre n'éclate. Des

44 https://www.sis.gov.eg/section/228/9463?lang=en-us.
45 https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/e2167238/bi-brief-090218-cme-carnegie-hassan.pdf.

Des Égyptiennes, portant le masque à cause de la COVID-19, font la queue devant un bureau électoral, dans la banlieue du Caire, en août 2020. Un nombre sans précédent de sièges est allé à des femmes lors des élections à la Chambre des Représentants, grâce à la nouvelle loi sur les quotas. © AFP

restrictions ont été imposées à des groupes d'opposition, notamment ceux situés hors de Syrie, ce qui les a empêchés de prendre part aux élections.

Les femmes qui cherchent à faire de la politique se heurtent à de nombreux obstacles fondés sur le genre[46]. Les services de l'état civil sont en crise, ce qui a des répercussions particulièrement importantes sur la capacité des Syriennes à voter et à se porter candidates. Des pratiques de vote coutumières (vote familial, vote public...) restreignent la liberté de choix des femmes. L'insécurité électorale et la violence à l'encontre des femmes en politique sont des pratiques courantes, notamment le harcèlement et les insultes sur les réseaux sociaux. Les structures et les pratiques d'exclusion des partis ainsi que l'absence de soutien empêchent les femmes de prendre part aux équipes dirigeantes des partis politiques. Les répercussions économiques de la COVID-19 exacerbent encore l'inégalité structurelle. Dans les zones contrôlées par des forces d'opposition, la représentation des femmes est minime, car elles sont fréquemment obligées de se présenter en tant que candidates indépendantes sans l'appui d'un parti.

Même si les avancées de la représentation des femmes au parlement sont lentes, des gains importants ont été enregistrés dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle mené en 2020. Le Comité constitutionnel syrien (créé au titre de la Résolution 2254 du Conseil de sécurité de décembre 2015 dans le cadre du processus de paix) a repris ses travaux à Genève à la fin du mois d'août 2020, après neuf mois de suspension. Ce comité comprend 27 % de femmes, soit environ un tiers de l'ensemble des membres, dont 11 sièges (22 %) occupés par des femmes de la délégation nommée par le Gouvernement syrien, 7 sièges (14 %) par des femmes de la délégation nommée par le Conseil national syrien (opposition), et 23 sièges (46 %) de la délégation issue de la société civile. Nous Arissian, l'une des femmes parlementaires appartenant à la délégation du Gouvernement syrien au comité constitutionnel "élargi" (organe élargi) s'est présentée aux élections législatives de 2020 et a remporté un siège. Aucune femme du comité de rédaction (organe restreint) n'a posé sa candidature et aucune ne détenait un siège parlementaire en 2020. La proportion des femmes membres du comité constitutionnel marque une amélioration significative par rapport au processus de négociation des deux années écoulées, auquel deux femmes seulement ont été régulièrement associées pour chacune des délégations (gouvernement et opposition). La participation des femmes au processus constitutionnel officiel est appuyée par le Conseil consultatif des femmes. Créé en 2016 par le Bureau de l'envoyé spécial pour la Syrie, ce Conseil est composé de 17 femmes représentant tout l'éventail politique ainsi que les divers groupes ethniques, géographiques et professionnels[47].

Asie : maintien du statu quo

La proportion moyenne des femmes dans les parlements d'Asie a légèrement progressé en 2020 (+0,4 point) pour s'établir à 20,4 %. En moyenne, les 13 scrutins législatifs nationaux tenus dans 11 pays d'Asie ont permis l'élection de 15,1 % de femmes. Après les renouvellements de l'année 2020, les femmes occupent 14 % des sièges dans les chambres basses et uniques, et 17,4 % dans les chambres hautes.

Les gains les plus significatifs de la région ont été enregistrés dans les chambres hautes du Tadjikistan (+16,3 points), du Kazakhstan (+9,1 points) et de l'Ouzbékistan (+7,7 points). Ces chambres sont toutes élues au suffrage indirect. Comme en Afrique subsaharienne, ces gains significatifs ont été obtenus dans trois pays à parti dominant.

À l'échelle des élections tenues dans la région en 2020, les meilleurs résultats ont été relevés au Népal (37,9 % de femmes à la chambre haute) et à Singapour (29,5 % de femmes à la chambre unique). La performance du Népal est conforme à celle observée lors de l'élection précédente. Six sièges supplémentaires ont été remportés par des femmes à Singapour (dans un parlement qui compte 95 membres).

46 Voir ONU Femmes, *Research on the gender and women's rights aspects of the electoral framework of the Syrian Arab Republic*, à paraître en février 2021.

47 *Ibidem*

Tableau 1

Représentation des femmes dans les chambres basses et uniques après les renouvellements de parlement de 2020

	Pays	Nombre de sièges	Nombre de femmes	Pourcentage de femmes	Quotas
1	Nouvelle-Zélande	120	58	48,3%	volontaires de parti
2	Bolivie (État plurinational de)	130	60	46,2%	légaux + volontaires de parti
3	Serbie	250	97	38,8%	légaux
4	Burundi	123	47	38,2%	sièges réservés
5	République-Unie de Tanzanie	384	141	36,7%	sièges réservés
6	Macédoine du Nord	120	43	35,8%	légaux
7	Guyana	70	25	35,7%	sièges réservés
8	Cameroun	180	61	33,9%	volontaires de parti

Tableau 1 (suite)

Représentation des femmes dans les chambres basses et uniques après les renouvellements de parlement de 2020

	Pays	Nombre de sièges	Nombre de femmes	Pourcentage de femmes	Quotas
9	Singapour	95	28	29,5%	aucun
10	Suriname	51	15	29,4%	aucun
11	Jamaïque	63	18	28,6%	aucun
12	République dominicaine	190	53	27,9%	légaux
13	Mali	147	41	27,9%	légaux + volontaires de parti
14	États-Unis d'Amérique	434	118	27,2%	aucun
15	Lituanie	141	38	27,0%	volontaires de parti
16	Égypte	564	148	26,2%	sièges réservés
17	Trinité-et-Tobago	42	11	26,2%	aucun
18	Pérou	130	34	26,2%	légaux
19	Niger	166	43	25,9%	sièges réservés
20	Israël	120	30	25,0%	volontaires de parti
21	Saint-Kitts-et-Nevis	16	4	25,0%	aucun
22	Tadjikistan	63	15	23,8%	aucun
23	Croatie	151	35	23,2%	légaux + volontaires de parti
24	Seychelles	35	8	22,9%	aucun
25	Irlande	160	36	22,5%	légaux
26	Monténégro	81	18	22,2%	légaux + volontaires de parti
27	Guinée	114	25	21,9%	légaux
28	Slovaquie	150	32	21,3%	volontaires de parti
29	Géorgie	150	31	20,7%	sièges réservés
30	Arabie saoudite	151	30	19,9%	sièges réservés
31	République de Corée	300	57	19,0%	légaux
32	Saint-Vincent-et-les-Grenadines	22	4	18,2%	aucun
33	Roumanie	330	59	17,9%	volontaires de parti
34	Azerbaïdjan	121	21	17,4%	aucun
35	Mongolie	75	13	17,3%	légaux
36	Comores	24	4	16,7%	aucun
37	Myanmar	425	65	15,3%	aucun
38	Ghana	275	40	14,5%	aucun
39	Jordanie	130	15	11,5%	sièges réservés
40	République arabe syrienne	250	28	11,2%	aucun
41	Belize	31	3	9,7%	aucun
42	Kiribati	45	4	8,9%	aucun
43	Burkina Faso	127	8	6,3%	légaux
44	Palaos	16	1	6,3%	aucun
45	Iran (République islamique d')	286	16	5,6%	aucun
46	Sri Lanka	223	12	5,4%	aucun
47	Koweït	65	1	1,5%	aucun
48	Vanuatu	52	0	0,0%	aucun

Tableau 2

Avancées et reculs des femmes dans les chambres hautes après les renouvellements parlementaires de 2020*

Pays	Nombre de sièges	Nombre de femmes	Pourcentage de femmes	Changement en points de pourcentage
Tadjikistan	31	7	22,6	16,3
Jamaïque	21	8	38,1	14,3
Belize	14	4	28,6	13,2
Irlande	60	24	40,0	10,0
Kazakhstan	48	9	18,8	9,1
Trinité-et-Tobago	32	13	40,6	8,4
Ouzbékistan	97	24	24,7	7,7
Myanmar	216	31	14,4	4,1
France	348	116	33,3	4,0
Roumanie	136	25	18,4	3,7
République dominicaine	32	4	12,5	3,1
Bolivie (État plurinational de)	36	20	55,6	2,8
Népal	58	22	37,9	0,6
États-Unis d'Amérique	100	25	25,0	0,0
Inde	241	27	11,2	-0,2
Burundi	39	16	41,0	-0,8
République tchèque	81	12	14,8	-1,2
Jordanie	65	7	10,8	-4,6
Palaos	13	1	7,7	-4,8
Libéria	30	1	3,3	-6,7
Madagascar	18	2	11,1	-7,9
Namibie	42	6	14,3	-9,5

*Pour les pays où des données comparatives sont disponibles.

Malgré l'existence de politiques et de programmes visant à favoriser l'accès des femmes à des positions dirigeantes, le **Tadjikistan** n'a mis en place ni quotas ni mesures d'incitation pour promouvoir l'inclusion de femmes sur les listes de candidats des partis politiques[48]. Le nombre des femmes siégeant à la chambre haute a régulièrement baissé depuis le record de 23,5 % atteint en 2005, et la proportion de femmes était tombée à 6,3 % en 2015, tandis que sur la même période, elle progressait légèrement (+1,5 point) à la chambre basse. En 2020, près de 20 % des 241 candidats à la chambre haute étaient des femmes, ce qui a entraîné un gain de 22,6 % en sièges.

Dans l'année qui a suivi le départ, en mars 2019, du Président Nursultan Nazarbaïev, en place depuis de longues années, le **Kazakhstan** a renouvelé son Sénat par un scrutin indirect qui a mené à une augmentation de 9,1 points de la représentation des femmes à la chambre haute. Le 25 mai 2020, en amont des élections de janvier 2021 à la Majilis (chambre basse), le Kazakhstan a introduit un certain nombre de mesures visant à démocratiser le régime et à accroître la transparence du système électoral et des procédures en place. Parmi ces mesures figure un quota obligatoire de 30 % de femmes.

En **Ouzbékistan**, les élections de 2019 à la chambre basse avaient mené à un doublement de la représentation des femmes (32 %). L'augmentation a été plus modeste lors des élections à la chambre haute de janvier 2020 (+7,7 points, soit 24,7 % de femmes à la chambre haute).

Au **Népal**, un tiers de la chambre haute devait être renouvelé au suffrage indirect. Les sept sièges qui étaient réservés aux femmes ont été pourvus, mais aucune femme n'a réussi à remporter un autre siège.

Au **Myanmar**, des gains ont certes été enregistrés (+6,9 points à la chambre basse, +5,3 points à la chambre haute), mais la représentation des femmes au parlement reste faible (16,8 et 15,5 %). Le nombre des candidates a augmenté, atteignant 15,6 % sur un total de plus de 7 000 candidats (contre 13 % en 2015). Alors que le Myanmar a été l'un des premiers pays d'Asie à donner le droit de vote aux femmes (en 1935), la capacité des femmes à participer à la vie politique y reste entravée

48 https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/185615/tajikistan-cga.pdf.

par 50 ans de régime militaire et des schémas culturels conservateurs. Dans le précédent parlement, seulement 1 % des parlementaires nommés par les forces militaires étaient des femmes. Au moment de la publication de ce rapport (février 2021), le parlement élu en 2020 n'avait pas pu siéger en raison d'une intervention militaire et de la déclaration de l'état d'urgence.

En 2020, 5,4 % seulement des 225 parlementaires du **Sri Lanka** étaient des femmes, alors que celles-ci constituent 56 % des électeurs inscrits. Un quota de 25 % de sièges réservés a été mis en place pour les élections locales de 2016, ce qui a conduit à une augmentation spectaculaire de la représentation des femmes (17 000 femmes ont été candidates à un mandat électif local et le nombre des élues a grimpé de 89 à 2 300 en une seule élection). Il n'existe toutefois pas de quota au niveau national où la représentation des femmes n'a jamais dépassé 6 %.

Par ailleurs, le Gouvernement **japonais** a annoncé sa volonté de mettre en place des quotas de 35 % de candidates pour les élections au parlement et aux collectivités locales d'ici 2025. Pour le moment, seulement 9,9 % des parlementaires japonais sont des femmes (chambre basse).

Pacifique : diversité en Nouvelle-Zélande, stagnation dans les pays insulaires du Pacifique

À l'exception notable de la Nouvelle-Zélande, la représentation des femmes dans les parlements de la région Pacifique est restée globalement faible, voire inexistante, à l'issue des élections de 2020. En moyenne, les femmes ne représentent que 6,4 % des chambres nouvellement élues dans les trois pays insulaires du Pacifique qui ont tenu des élections en 2020. Kiribati a élu quatre femmes sur les 45 membres que compte son parlement monocaméral. Les Palaos ont élu une femme dans chacune des chambres parlementaires.

Pour la troisième élection consécutive, aucune femme n'a été élue au Parlement du **Vanuatu**. Dans ce pays, 18 femmes seulement étaient candidates dans 10 des 18 circonscriptions, soit à peine 6 % de l'ensemble des candidats. Tandis que les cinq femmes qui ont réussi à se faire élire au Vanuatu depuis que ce pays a accédé à l'indépendance, en 1980, avaient toutes l'appui d'un parti politique, près de la moitié des femmes qui se sont portées candidates aux élections de 2020, l'ont fait de manière indépendante. Deux des trois principaux partis politiques (Graon mo Jastis Pati et le Mouvement de réunification pour le changement) n'ont présenté aucune femme. Le Vanua'aku Pati, qui est le plus vieux parti et la deuxième force politique du pays, a présenté deux femmes sur un total de 27 candidats. Créé en 2018, le Parti démocratique Leleon Vanua, qui est sans doute le premier parti du Pacifique dirigé par une femme, n'a pas présenté de candidats aux élections de 2020. En effet, lors de sa réunion de novembre 2019, son comité national a décidé que le parti, tout nouvellement constitué, avait besoin de plus de temps pour se préparer aux élections. Le parti a laissé aux candidats qui avaient reçu son soutien la possibilité de se présenter de manière indépendante ou sous la houlette d'un autre parti[49].

Un système de sièges réservés aux femmes a été mis en place au niveau local en 2013, mais son extension au niveau national reste controversée. Aucune femme n'a été élue au Parlement du Vanuatu depuis 2008[50]. Outre le Vanuatu, deux autres pays insulaires du Pacifique, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et la Micronésie, n'ont aucune femme dans leur parlement.

À l'issue des élections d'octobre 2020, Jacinda Ardern se trouve à la tête de la majorité la plus diversifiée de l'histoire de la **Nouvelle-Zélande**, tandis que le Parlement compte plus de femmes, plus de personnes de couleur, plus de membres de la communauté LGBTQ+ et plus de Maoris que jamais parmi ses membres. Pour la première fois, la Nouvelle-Zélande a aussi des parlementaires ayant des origines africaines, latino-américaines et sri-lankaises. Les femmes occupent 48,3 % des sièges au parlement, soit une augmentation de dix points par rapport aux 38,3 % obtenus aux élections précédentes. Nanaia Mahuta est la première femme maorie nommée Ministre des affaires étrangères. Sur les 20 membres du gouvernement, 8 sont des femmes, 5 sont maoris, 3 appartiennent à la communauté Pasifika et 3 à la communauté LGBT. Pour la première fois dans l'histoire de la Nouvelle-Zélande, les deux personnes présentées par les deux principaux partis au poste de Premier ministre étaient des femmes.

49 https://dailypost.vu/news/leleon-vanua-democratic-party-will-not-contest-2020-general-election/article_80bf9660-4d17-11ea-9cea-f380b5412f8f.html.

50 https://www.policyforum.net/how-did-women-fare-in-the-2020-vanuatu-elections/.

Quotas par sexe et systèmes électoraux

Une forme ou une autre de quotas par sexe a été appliquée dans 25 des 57 pays où des élections législatives se sont déroulées en 2020. En moyenne, les quotas ont permis l'élection de 11,8 % de femmes en plus dans les chambres basses et uniques et de 7,4 % de femmes en plus dans les chambres hautes. Plusieurs des pays appliquant des quotas ont pris des mesures pour les renforcer. L'Équateur a décidé d'appliquer un quota "horizontal" aux têtes de liste des partis. Le Pérou et la Serbie ont relevé les objectifs des quotas. L'Ukraine a mis en place des quotas au niveau local. De nouveaux quotas ont été appliqués avec succès en Égypte et au Mali.

Les quotas ont permis d'éviter des reculs. Parmi les pays appliquant des quotas, deux seulement ont enregistré une baisse de la représentation des femmes en 2020[51]: le Burkina Faso (-3,1 points) et la Jordanie (-4,6 points). Le repli observé en Jordanie reflète la tendance générale selon laquelle la participation des femmes plafonne souvent au niveau fixé par les quotas. La baisse enregistrée par le Burkina Faso en 2020 met en lumière l'importance de la bonne application des mesures décidées et la nécessité d'une volonté politique soutenue.

Une baisse de la représentation des femmes supérieure ou égale à 2 points de pourcentage a été constatée dans sept chambres pour lesquelles il n'existe pas de quotas : à Madagascar (-7,9 à la chambre haute), au Libéria (-6,7 à la chambre haute), aux Palaos (-6,3 et -4,8 aux chambres basse et haute, respectivement), à Trinité-et-Tobago (-4,8 à la chambre basse)[52], en Jordanie (-3,8 à la chambre basse) et en Syrie (-2 à la chambre unique).

Les résultats enregistrés dans les pays appliquant des quotas sont significativement meilleurs que ceux des pays qui n'en appliquent pas. Une augmentation de la représentation des femmes de 3,2 points en moyenne (pour une moyenne globale de 27,4 %) a été relevée dans les pays qui ont adopté des quotas légaux pour la composition des assemblées élues au suffrage direct. Dans les pays n'ayant pas de quotas fixés par la loi (et pas de quotas volontaires de parti) la progression n'a pas dépassé 2,2 points de pourcentage en moyenne lors des scrutins directs. En 2020, une progression remarquable a été observée dans les chambres nommées ou élues au suffrage indirect sans quotas (gain moyen de 8,8 points), de même que dans les assemblées nommées ou élues au suffrage indirect avec des quotas de candidats fixés par la loi (+8,4 points en moyenne). En revanche, les chambres nommées ou élues au suffrage indirect comprenant des sièges réservés ont accusé un repli de 1,8 point en moyenne. La tendance observée en 2020 laisse penser que les quotas représentent toujours un avantage notable pour les femmes candidates à des élections directes. Les résultats très variés obtenus dans les organes nommés ou élus au suffrage indirect reflètent les diverses dynamiques de la politique intérieure, notamment dans les systèmes de parti dominant.

À la lumière des résultats des élections de 2020, il apparaît que le système électoral a une influence sur l'adoption de quotas, mais pas sur leur efficacité. Ainsi, pour les élections législatives de 2020, la probabilité d'utilisation de quotas était bien moins grande dans les systèmes électoraux majoritaires que dans les systèmes proportionnels ou mixtes. Les pays qui appliquaient des quotas ont toutefois obtenu d'aussi bons résultats que le système d'élection soit majoritaire, proportionnel ou mixte. On peut donc conclure à la nécessité de supprimer les barrières qui freinent l'adoption des quotas dans les systèmes électoraux à base majoritaire[53].

51 Compte non tenu des pays ayant connu des ajustements minimes inférieurs à 1,5 % ou des ajustements à l'intérieur des marges de parité.

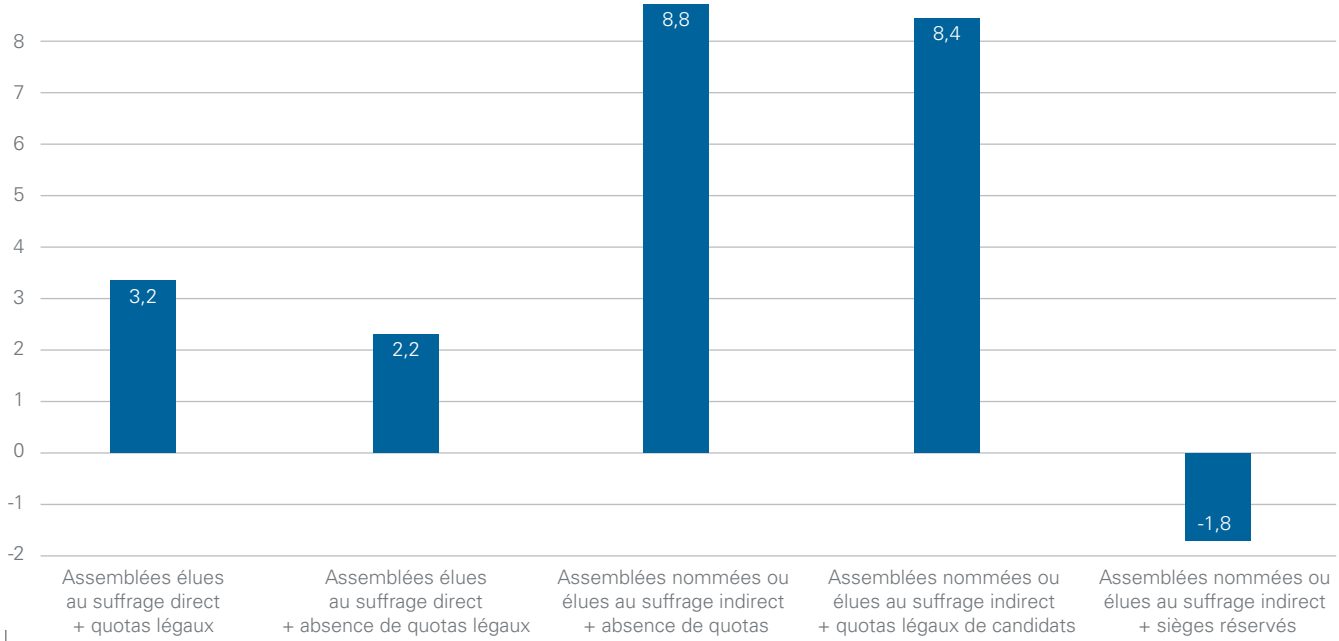
52 N.B. La représentation des femmes a augmenté à la chambre haute de Trinité-et-Tobago dont les membres sont nommés (+8,4 points).

53 Voir https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21565503.2015.1080615.

Figure 3

Type d'élection (directe, indirecte ou nomination) et type de quota

Progression moyenne (en %) des sièges remportés par les femmes lors des renouvellements parlementaires en 2020

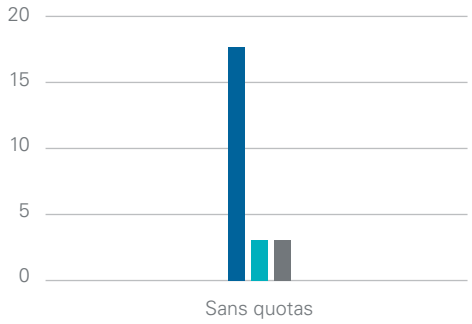


Figures 4 et 5

Adoption et efficacité des quotas fixés par la loi selon le système électoral

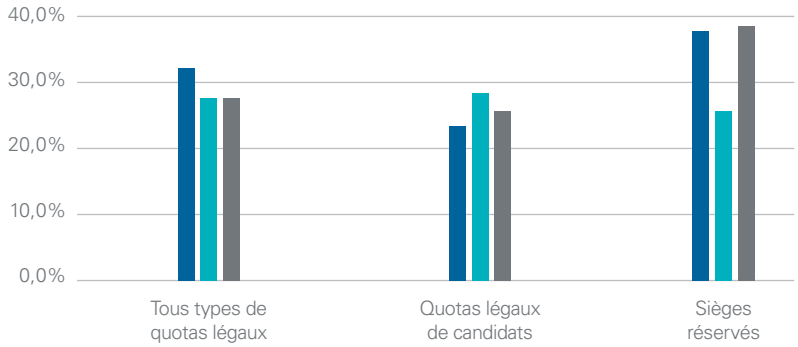
Absence de quotas fixés par la loi selon le système électoral

Nombre de pays qui n'ont pas appliqué de quotas légaux lors des renouvellements parlementaires en 2020 (chambres basses/uniques)



Efficacité des quotas fixés par la loi selon le système électoral

Proportion de sièges remportés par des femmes lors des renouvellements parlementaires en 2020 (chambres basses/uniques)



L'accès des femmes à la haute direction des parlements

La **présidence d'une chambre de parlement** est la plus haute position d'autorité des organes législatifs. Figurant souvent parmi les parlementaires les plus connus du public, les présidents de chambre ont généralement le pouvoir d'organiser et de superviser les affaires parlementaires, de décider qui est autorisé à prendre la parole et d'appliquer des mesures de discipline en cas de violation du règlement.

Des femmes occupaient cette fonction dans toutes les régions du monde en 2020, même si l'on constate de grandes disparités régionales. La moyenne mondiale (20,9 %) est tirée vers le haut par les forts taux constatés dans les Amériques (29,1 %) et en Europe (27,1 %). En revanche, l'Asie (15,9 %), la région Pacifique (6,3 %) et le Moyen-Orient (4 %) ont exercé une pression baissière sur la moyenne mondiale.

À l'échelle mondiale, 58 femmes assuraient la présidence d'une chambre en 2020, soit 1 de plus que l'année précédente. En moyenne, les présidentes de parlement étaient légèrement plus jeunes que leurs homologues masculins (de 3,2 ans, soit 59 ans). Au 31 décembre 2020, les présidentes en fonction détenaient ce poste depuis moins longtemps que leurs homologues masculins (mandat moyen à la présidence de 39,4 mois pour les hommes et de 31,1 mois pour les femmes). Cette durée dans la fonction varie considérablement selon les régions : la moyenne est inférieure à 25 mois pour les Amériques, l'Europe et la région Pacifique (7 mois dans ce dernier cas). En Afrique subsaharienne et en Asie, les femmes conservent ce poste pendant une durée comparativement plus longue (43,2 et 50,4 mois, respectivement).

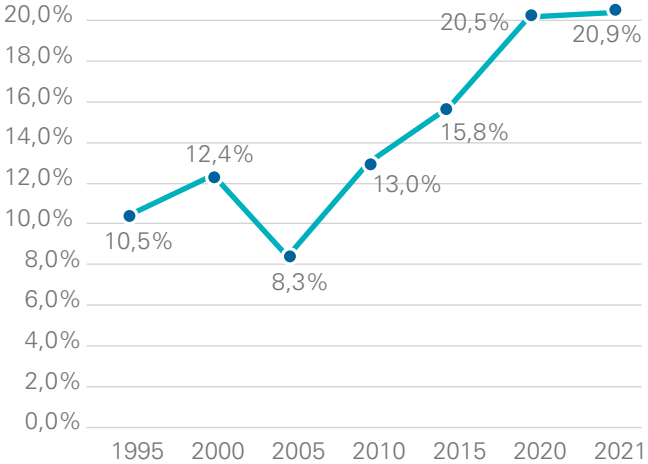
Au 1er janvier 2021, des femmes occupaient 259 des 934 postes de **président des cinq types de commissions parlementaires** (affaires étrangères, défense, finances, droits de l'homme et égalité des sexes) inclus dans la base de données Parline de l'UIP[54], soit 27,7 % des présidences de commission. Cette proportion tombe à 18,5 % si l'on exclut la présidence des commissions d'égalité des sexes. À l'échelle

54 Données extraites de Parline (data.ipu.org), le 9 février 2021.

Figures 6 et 7

Présidentes de parlement, toutes chambres confondues

Progression du pourcentage des femmes présidentes de parlement, 1995-2021



Proportion de femmes présidentes de parlement, au 1er janvier 2021

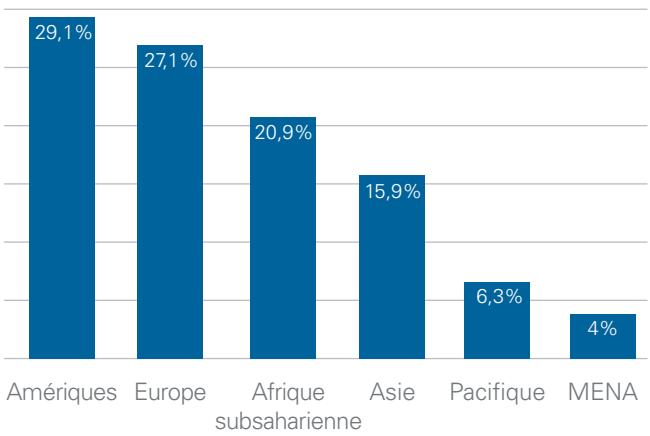
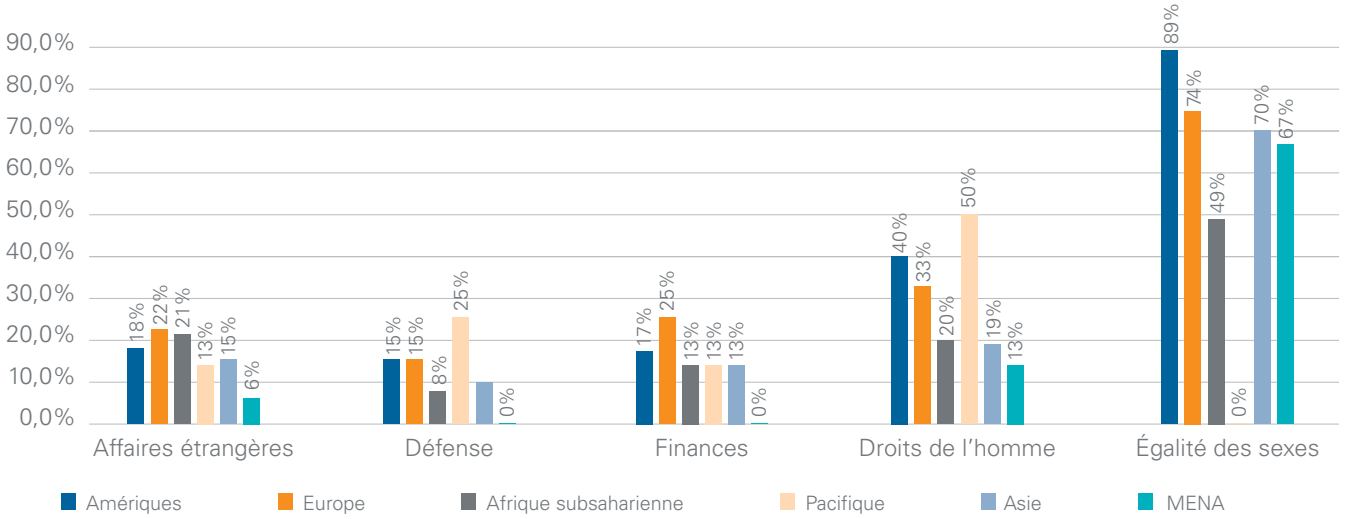


Figure 8

Pourcentage mondial et régional de présidences de commissions parlementaires assurées par des femmes



mondiale, 12 à 18 % des présidences des commissions des affaires étrangères, de la défense et des finances sont assurées par des femmes, ce chiffre est de 28 % pour les commissions des droits de l'homme et de 69 % pour les commissions d'égalité des sexes. On observe néanmoins de grandes disparités entre les régions.

COVID-19 et représentation politique des femmes

Aucune région du monde n'a été épargnée par les conséquences sanitaires, économiques et politiques de la pandémie de COVID-19 qui, en 2020, a causé la contamination de 87 millions de personnes et 1,9 million de décès. La pandémie, qui a eu des répercussions sur la quasi-totalité des secteurs, a aussi eu d'importants effets genrés, notamment en matière de participation politique des femmes. Si la pandémie a provoqué dans les pratiques et la culture des parlements des changements susceptibles de renforcer la représentation et le rôle des femmes, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies observe que globalement « la pandémie est en train de défaire les minces progrès réalisés au cours des 25 dernières années en ce qui concerne l'avancement des femmes et l'égalité des genres, et [qu'] il est urgent de prendre des mesures pour renforcer le rôle des femmes dans la lutte contre la COVID-19 et les efforts de relèvement[55] ».

La pandémie a **changé le mode de fonctionnement des parlements**[56]. La plupart des parlements ont continué à fonctionner pendant la pandémie. Beaucoup d'entre eux ont rapidement adopté des mesures spéciales, telles que la pratique de tests, la distanciation physique, le port obligatoire du masque et l'installation de postes de désinfection.

D'autres ont décidé une suspension impromptue des travaux ou ont rapidement adopté des mesures de travail à distance, avec la tenue de réunions en ligne ou de réunions hybrides. Les mesures prises pour permettre le vote tout en respectant les précautions sanitaires incluent différents modes de suffrage, soit en personne (files d'attente, vote par transfert, vote par procuration, vote par bloc, pairage des députés) soit par voie électronique (vote par courriel, vote en ligne, vote par le biais d'une application ou vote vidéo) ainsi que le dépôt électronique des questions, orales et écrites, et la signature électronique de motions. La pandémie a accéléré la montée en puissance de pratiques en ligne d'engagement des citoyens et des partis politiques, passant notamment par la diffusion en ligne d'événements municipaux et l'organisation télévisuelle de conventions d'investiture et de cérémonies d'inauguration.

Dans les pays comme le Royaume-Uni, où il y a peu de différence d'accès à la technologie entre les deux sexes, la mise en place temporaire d'un mode de fonctionnement hybride a eu peu de conséquences sur la participation des femmes parlementaires aux séances de questions ou aux débats parlementaires[57]. Dans les pays moins bien équipés, les femmes parlementaires ont eu plus de mal à s'adapter que leurs homologues masculins. Le passage à des pratiques parlementaires à distance, reposant sur l'usage de la technologie, pourrait à long terme s'avérer favorable aux femmes. En effet, le recours aux nouvelles technologies pour conduire les débats a entraîné de nouvelles formes d'interaction, se démarquant des pratiques traditionnelles de camaraderie masculine et coupant court à « l'esprit de club » qui nuisaient à la pleine participation des femmes[58]. Les scrutins et les séances en ligne ont favorisé la participation de parlementaires pour qui les déplacements posent un problème, pour des raisons de coût, de handicap ou de garde de jeunes enfants. La pandémie a eu un effet

55 https://undocs.org/E/CN.6/2021/3.
56 https://www.ipu.org/parliaments-in-time-pandemic; https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2021/01/Covid-19-legislative-leadership-V5.pdf.
57 https://commonslibrary.parliament.uk/men-and-women-mps-in-the-hybrid-commons/.
58 Voir les commentaires de Harriet Harman, parlementaire : https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/431/PROC/Reports/RP10833363/procrp07/procrp07-e.pdf.

En 2020, les parlements ont dû s'adapter à de nouveaux modes de fonctionnement, suscitant de nouveaux défis et de nouvelles perspectives. © Toni L. Sandys/POOL/AFP

positif sur les relations entre parlementaires et citoyens, « le fait de voir les députés travailler dans leur maison et dans leur circonscription montre que le parlement n'est pas seulement une institution dans la capitale, mais plutôt le regroupement de centaines de circonscriptions[59] ». À l'avenir, si les assemblées devaient conserver des pratiques aussi souples autorisant par exemple la tenue de séances et le vote à distance, cela pourrait aider les femmes à concilier leurs responsabilités familiales et leurs aspirations de carrière politique. En outre, par le biais de l'apprentissage entre pairs et d'une participation accrue aux réseaux internationaux de femmes parlementaires en ligne, la pandémie pourrait avoir un effet positif sur la résilience et l'autonomisation des femmes parlementaires.

La pandémie de COVID-19 a incité les parlementaires à s'efforcer de répondre aux **besoins de l'électorat, lesquels sont profondément différents selon le sexe**. S'agissant de la lutte contre la pandémie, 70 % des professionnels de santé directement confrontés à la maladie dans le monde sont des femmes.[60] Les femmes étant particulièrement nombreuses à travailler dans le secteur informel (qui assure 92 % de l'emploi des femmes dans les pays en développement), elles restent souvent en marge des politiques d'aide publique, et ne bénéficient pas de la protection prévue par les lois sur le travail et la sécurité sociale (assurance santé et congés maladie)[61]. Parce qu'elles sont moins nombreuses à posséder un téléphone portable ou à avoir accès à internet et qu'elles sont moins instruites, elles ont été moins bien informées que les hommes, ne recevant pas tous les renseignements vitaux relatifs à la COVID-19, notamment en Asie du Sud-Ouest[62]. Pendant la pandémie, la charge supplémentaire de soins non rémunérés, qu'il s'agisse de travail domestique, d'enseignement à domicile ou de supervision des enfants est majoritairement retombée sur les femmes. De nombreux rapports nationaux ont mis en lumière la flambée des violences domestiques à l'encontre des femmes et des

59 Voir les commentaires de Harriet Harman. https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/431/PROC/Reports/RP10833363/procrp07/procrp07-e.pdf.

60 https://www.who.int/hrh/events/2018/women-in-health-workforce/en/.

61 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_711798.pdf; https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy#notes.

62 https://data.unwomen.org/resources/surveys-show-covid-19-has-gendered-effects-asia-and-pacific.

filles dont la fréquence et la gravité ont été exacerbées par l'isolement, la limitation des déplacements et les mesures de confinement destinées à freiner la contamination. La violence domestique à l'encontre des femmes a été aggravée par le stress, sur fond de peur de la maladie, d'obligation de garder les enfants et de crainte des conséquences économiques, voire de la perte d'emploi[63].

Face à ces problèmes, les parlements ont cherché des réponses sensibles au genre, qui ont notamment été répertoriées par l'UIP et par ONU Femmes[64]:

- veiller à la prise en compte de la question du genre dans les décisions parlementaires relatives à la COVID-19 en assurant une représentation équilibrée des deux sexes dans les principales commissions, les unités et groupes de travail décisionnels et veiller à ce que ceux-ci aient pour consigne de tenir compte des différences entre les sexes ;
- légiférer pour apporter une aide d'urgence tenant compte des besoins des deux sexes en réponse à la COVID-19, en veillant à ce qu'une analyse genrée et des données ventilées par sexe servent de base à la politique mise en œuvre au bénéfice des secteurs de la santé et de l'économie, des hôpitaux, des médecins, des ouvriers, des petites entreprises, des indépendants, des familles ou des personnes socialement défavorisées ;
- superviser l'action de l'exécutif pour qu'il réponde à la COVID-19 dans une optique d'équité entre les sexes, notamment en recourant à des outils de budgétisation intégrant la dimension de genre pour assurer l'efficacité, l'efficience, la pertinence et l'impact pour les femmes et les filles des mesures politiques prises en lien avec la pandémie ;
- communiquer et informer sur la COVID 19 et ses effets.

En 2020, les implications sexospécifiques de la pandémie sur la **gouvernance** ont donné lieu à discussion. Les études menées avant la pandémie montrent que, par rapport aux hommes confrontés à des situations similaires, les femmes au pouvoir en temps de crise ont généralement des mandats plus courts et des sorties plus brutales, et sont davantage critiquées[65]. S'agissant de la gestion de la pandémie par les femmes au pouvoir, l'attention des médias s'est focalisée sur des déclarations à l'emporte-pièce affirmant que les femmes étaient des leaders politiques plus efficaces pendant la période de pandémie, message largement repris dans divers cercles. La recherche scientifique s'avère néanmoins plus nuancée. Les leaders politiques, aussi bien les femmes que les hommes, ont été en mesure d'apporter une meilleure réponse à la pandémie dans les pays démocratiques, riches et libéraux disposant de grandes capacités d'administration et d'une solide gouvernance[66].

Selon une étude portant sur 132 pays, le sexe des chefs de l'exécutif ou des parlementaires n'a pas été un facteur de détermination des problèmes de genre, liés notamment à la rapidité de la mise en œuvre des ordres de confinement ou de fermeture des écoles et à la durée de ces mesures[67]. On constate néanmoins qu'un meilleur équilibre hommes-femmes au parlement ou la présence d'une femme à la tête des institutions sanitaires ont coïncidé avec l'adoption plus précoce de mesures de confinement[68], signe d'une plus grande sensibilité au risque de transmission en milieu scolaire.

Par ailleurs, par certains aspects, la pandémie mondiale a donné aux femmes de plus grandes possibilités de participation à la vie politique. Certaines qualités, traditionnellement associées à la féminité, comme la compétence et le dévouement en matière de soins de santé, l'honnêteté et la fiabilité ont été mises à l'honneur dans les médias et partout saluées par le grand public, ce qui par voie de conséquence pourrait à l'avenir renforcer l'appui du public à des femmes désireuses de présenter leur candidature à des postes politiques[69]. Se projetant vers l'avenir, certaines instances, notamment l'État canadien et l'État américain d'Hawaï, ont reconnu la nécessité de veiller à ce qu'après la pandémie, la reprise soit inclusive et tienne dûment compte des besoins des deux sexes. Les plans féministes de relance économique qui ont été proposés dans ce cadre cherchent à déterminer les causes profondes de l'inégalité et à s'y attaquer.[70]

Les **élections et les campagnes électorales** ont également été impactées[71]. Les élections législatives ont été reportées dans une vingtaine de pays, généralement à cause de la COVID-19. La pandémie a eu des effets négatifs sur la capacité des femmes à faire campagne et à bénéficier d'un financement à cet effet[72]. La précarité engendrée par la pandémie a exacerbé les inégalités socio-économiques qui existaient déjà entre les sexes. Davantage de femmes que d'hommes ont perdu leur emploi, et davantage de femmes ont quitté le marché du travail (ou ont envisagé de le faire) en raison du stress lié à la pandémie[73]. La situation a réduit les possibilités de financement des campagnes et contraint de nombreuses femmes à interrompre leur carrière professionnelle ou à y renoncer entièrement, pour revenir

63 http://www.emro.who.int/violence-injuries-disabilities/violence-news/levels-of-domestic-violence-increase-as-covid-19-pandemic-escalates.html.

64 https://www.ipu.org/gender-and-covid-19-guidance-note-parliaments et https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/a-primer-for-parliamentary-action-gender-sensitive-responses-to-covid-19-en.pdf?la=en&vs=3610.

65 Solomon, A., Hawkins, K., y Morgan, R. (2020). Hawaii and Canada: Providing lessons for feminist pandemic recovery plans to COVID-19. The Gender and COVID-19 Working Group.

66 O'Neill, Pruysers, and Stewart 2019; Reyes-Housholder 2019; Thomas 2018, in Piscopo, 2020.

67 Piscopo, Jennifer M. "Women Leaders and Pandemic Performance: A Spurious Correlation." *Politics & Gender* (2020): 1-9.

68 Aldrich, A., & Lotito, N. (2020). Pandemic Performance: Women Leaders in the COVID-19 Crisis. *Politics & Gender*, 16(4), 960-967. doi:10.1017/S1743923X20000549

69 Ibd; Shay, L. (2020). Closing Time! Examining the Impact of Gender and Executive Branch Policy Makers on the Timing of Stay-at-Home Orders. *Politics & Gender*, 16(4), 935-942. doi:10.1017/S1743923X20000264.

70 https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7467657/; Johnson, C., & Williams, B. (2020). Gender and Political Leadership in a Time of COVID. *Politics & Gender*, 16(4), 943-950. doi:10.1017/S1743923X2000029X.

71 https://www.idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-how-election-campaigns-took-place-2020?fbclid=IwAR1HCwwsVniMw1hd2eyiiId5kShRcZqq_QUDyIFOk4ZiwLS7q4KfNjEO2Og.

72 Gatto, M. y Thome, D. (2020). Resilient Aspirants: Women's Candidacies and Election in Times of COVID-19. *Politics & Gender*, 16(4), 1001-1008. doi:10.1017/S1743923X20000537; voir aussi Carter Center – Myanmar, à paraître.

73 https://voxeu.org/article/shecession-she-recession-2020-causes-and-consequences; https://thoughtleadership.rbc.com/canadian-women-continue-to-exit-the-labour-force/.

au rôle traditionnel de responsable principale des soins domestiques. Ces interruptions de carrière et révisions à la baisse des ambitions professionnelles ont toutes les chances d'accentuer les écarts et d'avoir des répercussions négatives sur la candidature des femmes après la pandémie[74].

Les inégalités d'accès aux plateformes en ligne ont nui aux candidatures de femmes, et ont également défavorisé les femmes parlementaires. Le fait de devoir mener campagne, non plus en personne, mais en ligne a creusé l'écart entre les femmes politiques appartenant à l'élite et les autres, favorisant à la fois les hommes et les femmes disposant déjà de réseaux, de ressources et d'un nom connu[75].

Les candidates se sont aussi trouvées davantage exposées au harcèlement et à la violence en ligne, au fur et à mesure qu'une bonne part des opérations de campagne étaient transférées vers des espaces en ligne, et que des populations entières étaient sommées de se confiner, avec pour conséquence une augmentation exponentielle du temps passé à domicile sur internet[76]. Même si les données de référence comparatives restent limitées, les rapports concernant les différentes régions du monde montrent qu'en 2020, les femmes menant campagne ou plus généralement participant à la vie publique ont été confrontées à de nombreux abus et incivilités en ligne. Aux États-Unis, le harcèlement sexuel des femmes en ligne a doublé au cours des trois dernières années[77], et les attaques visant les femmes responsables politiques sont très fréquentes (en particulier à l'encontre des femmes appartenant à des minorités ethniques)[78]. La police du Québec (Canada) a constaté, entre mars et septembre 2020, une augmentation de 450 % des plaintes concernant des menaces en ligne à l'encontre de responsables politiques[79]. De même, au Kenya, des rapports font état d'une augmentation de la violence et des attaques à l'encontre des femmes en lien avec la pandémie[80]. Dans le cadre d'une étude menée en 2020 sur les femmes politiques australiennes, 65 % des 1 000 personnes interrogées ont déclaré avoir subi des abus en ligne et 20 % d'entre elles ont déclaré craindre pour leur sécurité physique[81]. Les cas de violence en ligne à l'encontre de femmes politiques ont continué à augmenter partout dans le monde, malgré une conscience accrue du problème et la prise de mesures par les plateformes de réseaux sociaux.

D'autres effets de la pandémie de COVID-19 sur la candidature des femmes sont moins évidents. Certains chercheurs estiment que la pandémie a « réduit la visibilité publique des femmes [politiques] et a fait disparaître la question des droits des femmes de l'agenda politique[82] ». D'autres sont d'avis que l'augmentation du temps passé par les parlementaires dans leur circonscription et la proximité induite par le fait de les voir chez eux lors d'événements organisés via la plateforme Zoom ont renforcé les liens entre les électeurs et leurs représentants. Les manifestations féministes organisées dans les rues de nombreux pays (Bélarus, Chili, Mali, etc.) et le succès de l'introduction ou du renforcement des quotas en Égypte, au Mali et au Kazakhstan témoignent aussi de la poursuite de l'avancée des droits des femmes et de la vivacité des mouvements de défense de ces droits.

De même, le bouleversement des opérations et des normes politiques officielles au profit de pratiques ad hoc, plus informelles, se prête à des interprétations contrastées. Les règles informelles et les modes de fonctionnement institutionnel imposés par la crise ont tendance à favoriser les groupes dominants[83]. C'est ce que l'on observe lorsque les garants de l'ordre politique en profitent pour renouer avec des pratiques excluantes du passé et passent par pertes et profits les mesures mises en place pour garantir la représentation des femmes (surveillance de l'application des quotas ou procédures primaires d'inclusion au niveau des partis). Néanmoins, le bouleversement du schéma établi de conduite en personne de la vie politique a aussi contribué à affaiblir les pratiques ordinaires de « camaraderie masculine ». La COVID-19 a également perturbé les schémas historiques d'activité professionnelle qui ont traditionnellement éloigné les hommes de leurs enfants. Même si les femmes ont dû, en première ligne, assumer l'accroissement de la charge des soins à porter aux enfants pendant la pandémie, au moment de la fermeture des écoles et des structures d'accueil, dans certains cas, « la crise de la COVID-19 a pu mettre des hommes en situation d'assumer la responsabilité première du foyer s'ils ont été licenciés, et non leur partenaire, ce qui peut contribuer à éroder les normes traditionnelles de division du travail domestique entre homme et femme[84] ». De surcroît, la pandémie a attiré l'attention de tous sur le fait qu'à l'échelle mondiale les femmes représentent 70 % des personnels de santé et de soins à la personne, mais seulement 30 % des dirigeants[85]. Cette constatation a incité davantage de femmes à capitaliser sur leur rôle essentiel en première ligne de la riposte à la pandémie et les a poussées à se porter candidates à des fonctions électives pour pouvoir intervenir dans la gestion des crises économiques et sociales en cours[86].

74 https://www.queensu.ca/gazette/stories/will-coronavirus-help-or-hinder-women-s-candidacies.
75 Voir https://carnegieendowment.org/2020/11/17/how-coronavirus-risks-exacerbating-women-s-political-exclusion-pub-83213.
76 https://www.forbes.com/sites/markbeech/2020/03/25/covid-19-pushes-up-internet-use-70-streaming-more-than-12-first-figures-reveal/?sh=288b1223104e.
77 https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/01/13/qa-what-weve-learned-about-online-harassment/.
78 https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2020/10/Public-Figures-Public-Rage-4.pdf.
79 https://democracy2017.sites.olt.ubc.ca/files/2020/10/Trolled_Oct-28.pdf.
80 https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/7/take-five-cecilia-mwende-maundu-online-violence.
81 https://www.theguardian.com/society/2020/oct/05/online-violence-against-women-flourishing-and-most-common-on-facebook-survey-finds.
82 https://carnegieendowment.org/2020/11/17/how-coronavirus-risks-exacerbating-women-s-political-exclusion-pub-83213.
83 https://carnegieendowment.org/2020/11/17/how-coronavirus-risks-exacerbating-women-s-political-exclusion-pub-83213.
84 https://theconversation.com/the-coronavirus-could-either-help-or-hinder-womens-candidacies-136166?utm_source=halifaxtoday.ca&utm_campaign=halifaxtoday.ca&utm_medium=referral.
85 https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response?gclid=CjwKCAiAouD_BRBIEiwALhJH6LuQ_MxORvn2VCNlhZsA5GfC99SVjnEuVwXZMVh14zGU1p3HW0L_2xoCol4QAvD_BwE
86 https://carnegieendowment.org/2020/11/17/how-coronavirus-risks-exacerbating-women-s-political-exclusion-pub-83213; https://www.nytimes.com/2020/05/09/us/politics/doctor-politicians-coronavirus.html; https://doctorsinpolitics.org/whoweare.

Enfin – et ce point est essentiel – partout dans le monde, la COVID-19 a **directement menacé la santé des parlementaires**, qui ont été nombreux à se trouver exposés au virus dans l'exercice de leurs fonctions, alors qu'ils rencontraient des électeurs et des personnalités étrangères, voyageaient ou participaient à des événements publics. La maladie a ainsi causé la mort de nombreuses dirigeantes politiques : la déléguée permanente au Conseil national des provinces de l'Afrique du Sud, Martha Mmola, la première Vice-Présidente de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, Rose Marie Compaoré, la parlementaire iraquienne, Ghaida Kambash, la parlementaire ougandaise, Faith Alupo, la parlementaire pakistanaise, Shaheen Reza Cheema, et la parlementaire vénézuélienne Bolivia Suárez.

Les responsables politiques nationaux et locaux, hommes et femmes, ont été nombreux à annoncer qu'ils avaient contracté le virus. Pour le moment il existe peu de données ventilées par sexe donnant une idée fiable et comparative des taux d'exposition, de contamination et de décès parmi les parlementaires des différents pays.

Facteurs d'influence et autres tendances

En 2020, les femmes ont eu une influence déterminante dans certaines réformes, notamment en Syrie et au Chili, montrant ainsi la voie vers une participation politique accrue. L'expérience décevante du Burkina Faso nous rappelle que si les femmes ne sont pas associées aux étapes fondatrices, leur participation ultérieure risque d'être compromise. Comme le reconnaît le programme pour les femmes et la paix et la sécurité établi par la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité de l'ONU, la participation des femmes aux étapes de transition clés est un facteur essentiel de leur participation future. L'idée courante, selon laquelle, à de tels moments charnières, l'égalité des sexes ne serait qu'un aspect secondaire des préoccupations politiques représente un risque majeur.

La participation des femmes à l'administration locale est importante, d'autant qu'elle a des répercussions sur les élections nationales indirectes. La faible représentation des femmes dans les collectivités territoriales a tendance à se répercuter sur les résultats électoraux dans les chambres nationales élues au suffrage indirect, comme c'est le cas à Madagascar et en Namibie où la composition de ces chambres est issue de celle des collectivités territoriales.

À l'évidence, le poids des partis dans la configuration politique de certains pays a aussi son importance. Dans les pays à parti dominant (par exemple au Burundi, au Cameroun, en Tanzanie ou dans certaines régions comme l'Asie centrale), les femmes candidates ont obtenu de bons résultats. Pareillement, lorsque des partis dominants qui appuient la parité entre les sexes connaissent des revers ou des changements importants (comme en Namibie et en Bolivie), la représentation des femmes en est affectée.

Globalement, en 2020, les États à parti dominant ont élu une moyenne de 30,7 % de femmes au parlement, contre une moyenne de 20,8 % dans les autres pays.

Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

+41 22 919 41 50
+41 22 919 41 60
postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
1218 Le Grand-Saconnex
Genève – Suisse
www.ipu.org

Copyright © Union interparlementaire (UIP), 2021 – ISSN 1993-520x
L'UIP est l'organisation mondiale des parlements nationaux. Elle œuvre à préserver la paix et elle impulse un changement démocratique positif par le dialogue politique et une action concrète.

La reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est autorisée à des fins strictement personnelles et non commerciales, moyennant mention des indications de copyright et de source, et sans aucune modification. Il est toutefois demandé d'informer l'Union interparlementaire de toute utilisation du contenu de la publication.

L'UIP remercie chaleureusement M^me^ Gabrielle Bardall, qui a rédigé le texte du présent rapport. Nous tenons également à remercier Irish Aid et l'Agence suédoise de coopération internationale au développement pour leur soutien financier aux travaux de l'UIP sur l'égalité des sexes, dont la présente publication.

Traduction par Françoise Wirth.
Mise en page par Philippe Boisson, imprimé par Courand.