



# série de dialogue féministe

#4

DÉCEMBRE 2016

## La Représentation Politique fait-elle Entendre les Voix des Femmes? Les Leçons de l'Afrique du Sud

Lisa Vetten

*Les femmes constituent la moitié de la population et devraient donc constituer la moitié de toutes les structures chargées de prendre des décisions au nom des sociétés. Cela ressemble à un principe logique de justice. Lorsque des femmes (ou un autre groupe social) sont exclues, cela suggère non seulement une discrimination, mais peut aussi délégitimer les décisions parce que les préférences et les circonstances particulières des personnes exclues n'ont pas été prises en compte. Par ailleurs, un plus grand nombre de femmes dans les processus de prise de décision devrait aboutir à des résultats politiques plus favorables, reflétant davantage les préoccupations des femmes. Mais est-ce aussi facile que cela?*

Le plaidoyer pour la représentation politique des femmes a exercé une influence croissante sur le programme mondial d'égalité des genres et d'émancipation des femmes. L'un des 13 objectifs stratégiques identifiés par la Plateforme d'action de Beijing en 1995 était l'élaboration de mesures visant à assurer aux femmes un accès égal aux structures du pouvoir et à la prise de décisions et une participation pleine à celles-ci. Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) adoptés en 2000 ont augmenté la proportion de sièges occupés par les femmes dans les parlements nationaux à l'un des trois objectifs de «l'objectif 3

– promouvoir l'égalité des genres et émanciper des femmes». Lorsque les OMD ont été remplacés en 2015, l'objectif 5 des Objectifs de Développement Durable a insisté sur ce point: «Assurer la participation pleine et effective des femmes et l'égalité des chances de leadership à tous les niveaux de prise de décision dans la vie politique, économique et publique (5.5.). »

### Nombre Croissant de Femmes aux Parlements

Les États ont réagi à ces appels et, entre 1995 et 2015, la moyenne des femmes dans les parlements nationaux a presque doublé, passant de 11,3% à



22,1% (Union Interparlementaire, 2015). Les progrès réalisés en Afrique subsaharienne ont été encore plus spectaculaires, la représentation des femmes ayant augmenté de 9,8% à 22,3% au cours de la même période. En 2015, 12 pays de la région ont élu 30% ou plus de femmes à la chambre unique ou à la chambre basse du parlement. A 63,8%, le Rwanda était en tête non seulement du continent mais du monde avec sa proportion de femmes parlementaires. Les Seychelles suivaient avec 43,8%, le Sénégal avec 42,7% de femmes parlementaires et l'Afrique du Sud avec 41,8% (Union Interparlementaire, 2015). Alors qu'un certain nombre de ces acquis résultent de règlements post-conflit, d'autres ont été réalisés grâce à des changements à la loi électorale qui impose la parité des sexes dans les listes de partis. Compte tenu de ce consensus mondial sur l'importance d'accroître la représentation des femmes dans les parlements nationaux et les progrès réalisés dans ce sens, quelles observations peut-on faire sur son fonctionnement dans la pratique? Voyons le cas de l'Afrique du Sud par exemple.

### **L'Afrique du Sud et l'Adoption de Quotas de Genre**

Les tentatives visant à assurer la représentation des femmes dans les structures parlementaires de l'Afrique du Sud ont pris trois formes: partis des femmes, projet de loi imposant la parité des genres aux partis politiques et adoption volontaire de quotas par le Congrès National Africain (ANC). La dernière a été la plus efficace pour accroître la représentation politique des femmes, en grande partie grâce à la domination électorale de l'ANC. Initialement fixé à 30% de tous les sièges pour les premières élections démocratiques en Afrique du Sud (Seidman 1999), le pourcentage de femmes au parlement est passé de seulement 2,8% à 27,7% après les premières élections démocratiques du pays. La figure de l'État a également été changée visiblement. Lorsque le dernier Cabinet blanc du Parti National ne comprenait qu'une femme (de la Santé) et un vice-ministre (de la Justice), le Cabinet de l'après 1994 comprenait deux femmes ministres et trois vice-ministres.

La présence de ce groupe de femmes a contribué à la création du National Gender Machinery (NGM), un ensemble novateur d'institutions publiques réparties dans l'exécutif et le législatif, ainsi que de gardes de

sécurité constitutionnels tels que la Commission pour l'Égalité des Genres. Celles-ci visaient à promouvoir les intérêts des femmes en matière de politique, y compris en fournissant aux organisations féminines des points d'accès à l'État. Une série de lois importantes ont également été promulguées pendant cette période, introduisant une plus grande égalité et droits dans la sphère privée de la famille, reconnaissant l'autonomie corporelle des femmes et prévoyant des mesures positives pour soutenir l'emploi des femmes. Ces gains politiques significatifs ont été remarquables, même par comparaison internationale.

Ces gains sembleraient appuyer l'hypothèse selon laquelle la représentation accrue des femmes entraînerait une amélioration des conditions de vie des femmes. Cependant, ce n'est pas aussi simple que cela, comme le montreront les deux exemples suivants de processus de réforme de la législation liée au genre.

### **Réformer la Législation sur la Violence Domestique**

La législation relative à la violence domestique (Loi de 1998 sur la Violence Domestique) a été discutée à une époque unique de transition politique en Afrique du Sud, où de nombreuses femmes parlementaires ont été élues au parlement. Ayant grandi politiquement dans la lutte de libération et dans le militantisme autour des droits des femmes, elles ont gardé leurs liens avec le secteur des femmes. Après des années passées à être considérées comme un concept des blancs, bourgeois et occidentaux, le féminisme était presque devenu respectable sur la scène politique.

Les femmes parlementaires, qui avaient encore le sentiment que les femmes parlementaires étaient responsables devant les femmes qui les avaient élues, ont tenté de minimiser le potentiel de distance entre la société civile et elles-mêmes en maintenant un certain nombre de liens entre État et société civile. Afin de garantir que les droits des femmes restent à l'ordre du jour politique, diverses approches ont été adoptées pour maintenir une communication régulière entre les parlementaires et les organisations de la société civile. En 1996, le Caucus des Femmes Parlementaires de l'ANC a lancé





la Campagne conjointe pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes et des enfants, en collaboration avec des organisations de femmes et d'enfants au Cap Occidental. Les partenaires de la campagne se sont rencontrés une fois par semaine et ont entrepris diverses activités, dont la collaboration avec des organisations pour rédiger une soumission à la Commission du Droit Sud-Africaine sur la Violence Domestique; intervenir dans des affaires de viol impliquant des écolières du Cap Occidental et de la province du Nord; rédiger des questions à poser aux parlementaires lors des réunions parlementaires; et soutenir les députés de l'ANC pour qu'ils luttent contre la violence à l'égard des femmes au sein du Caucus Parlementaire de l'ANC, ainsi que dans leurs circonscriptions.

En 1998, après avoir été informé de l'élaboration d'une nouvelle législation sur la violence domestique, le Comité Mixte de Suivi pour l'amélioration de la Qualité de la Vie et de la Condition des Femmes (JMC) a proposé de déposer de toute urgence le Projet de Loi sur la Violence Domestique. Cependant, il était plus difficile de persuader à la fois l'ANC et le parlement d'accorder la priorité à ces questions. Le président du JMC a décrit une interaction avec le président du comité du portefeuille de la justice comme suit: « [il] a crié: « Au diable! Nous avons d'autres priorités! Depuis quand les lois sur les femmes sont-elles des priorités! » (Govender 2007: 158). Les membres du caucus des femmes de l'ANC ont ensuite rencontré la Vice-Présidente de l'époque pour mettre les priorités législatives des femmes à l'ordre du jour. La JMC a non seulement réussi à donner la priorité à la législation, mais elle a également pu empêcher une tentative de remplacer le projet de loi plus influencé par les féministes par une version beaucoup plus conservatrice du projet de loi. Le résultat de ces efforts et d'autres a été la promulgation de la loi sur la violence familiale en 1998 - une loi largement considérée comme l'un des exemples les plus progressistes de cette législation au niveau international.

### **L'expérience décevante de la Loi sur les Infractions Sexuelles**

À la deuxième série des élections en 1999, ce contexte politique avait commencé à changer. Même si le nombre total de femmes au parlement a augmenté

après les élections, un certain nombre de femmes parlementaires de la première législature ont choisi de ne plus se porter candidates. Le système électoral de liste de partis Sud-Africains tendait à promouvoir la loyauté des députés envers leurs partis politiques, plutôt que leurs circonscriptions. Cela a diminué la responsabilité des parlementaires et leur réactivité vis-à-vis de l'électorat et affaibli la participation du public. Le pouvoir des partis politiques d'éliminer les députés a en outre découragé l'expression de points de vue individuels en faveur des opinions politiques des partis. En conséquence, le parlement a rencontré d'importantes difficultés pour établir des liens avec l'électorat. Le fonctionnement de la JMC a également été fortement affecté.

C'est dans ce contexte que le projet de loi sur les infractions sexuelles est arrivé au Parlement en 2003. La participation du public au processus de réforme n'a guère été possible, avec seulement un jour de préavis des seules audiences publiques sur le projet de loi. Malgré les modifications apportées au projet de loi de manière si significative qu'il a dû être renvoyé au Cabinet pour réexamen, le Parlement n'était pas disposé à organiser d'autres audiences publiques sur ce projet de loi très modifié.

La correspondance avec le comité du portefeuille de la justice demandant des audiences supplémentaires sur le projet de loi a été infructueuse. Des organisations appartenant au Groupe de travail national sur les infractions sexuelles ont également publié des communiqués de presse, organisé des conférences et mené des campagnes pour encourager le Parlement à soutenir une plus grande participation du public autour du projet de loi et à accélérer sa mise au point. En 2006, une campagne nationale intitulée «Montez dans le bus et Arrêtez la violence contre les femmes et les enfants» a été lancée, y compris une demande envoyée au parlement et au Ministère de la Justice et du Développement Constitutionnel pour une consultation avec la société civile autour de la finalisation et adoption du Projet de Loi sur les Infractions





Sexuelles. Mais le Parlement s'est également montré insensible à cette approche. La JMC a non seulement été inefficace pour ouvrir un espace parlementaire aux organisations féminines, mais elle a également apporté une contribution négligeable sur le fond du projet de loi. L'examen des dossiers parlementaires suggère que leur principale préoccupation était de déterminer l'âge légal du consentement.

Quatre ans après sa comparution devant le parlement, la loi portant modification de la loi pénale (infractions sexuelles et questions connexes) est entrée en vigueur le 16 décembre 2007. Une déception pour les organisations s'occupant des infractions sexuelles, il contenait des dispositions en conflit avec l'Amendement de la Loi sur les Enfants de 2007, ainsi qu'un registre des délinquants sexuels reproduisant le registre de protection de l'enfance, également contenu dans la loi sur les enfants; et il n'a fourni aucune mesure supplémentaire pour protéger les victimes de viol du processus judiciaire accusatoire - une demande clé des organisations de femmes et d'enfants.

### **Représentation Descriptive vs Représentation Substantielle**

Ainsi, même si le nombre de femmes au parlement était plus élevé au cours de la deuxième législature et que le comité du portefeuille de la justice pouvait également être présidé par une femme pendant cette période, les femmes parlementaires étaient moins sensibles aux préoccupations des organisations féminines et moins efficaces en tant qu'agents de l'égalité entre les sexes que les femmes parlementaires nommées au Parlement immédiatement après les élections de 1994. Un certain nombre de facteurs ont contribué à cela.

Pour commencer, l'ANC n'a imposé aucune obligation spécifique aux femmes au gouvernement en tant qu'agentes politiques au nom des femmes. Au contraire, sa promotion de la participation des femmes au parlement a mis l'accent sur la mise en place d'une structure de leadership formelle, représentative des deux sexes, et du même nombre de femmes et d'hommes au parlement. Cette approche a atteint son apogée dans le Projet de Loi sur l'Émancipation des Femmes et l'Égalité des Genres, abandonné par

la suite dans l'agenda parlementaire, qui visait à légiférer 50% de femmes dans les partis politiques, les postes de cadres au gouvernement et au secteur privé, ainsi qu'au Conseil. L'ANC met donc l'accent sur la représentation descriptive des femmes plutôt que sur leur représentation substantielle. Alors que la première consiste à se concentrer uniquement sur le nombre de femmes parlementaires, la seconde est axée sur le contenu de ce que les femmes parlementaires font pour lutter contre les inégalités entre les femmes.

Bien sûr, on peut affirmer avec force que les membres masculins du parlement (MP) ont autant le devoir de promouvoir l'égalité des sexes que leurs homologues féminins. Sur cette base, la représentation des femmes n'est que symbolique et descriptive et le parti politique en a fait le gardien. Il y a cependant deux faiblesses sur cette approche. L'une d'elles est son potentiel, dans la poursuite de la parité des sexes, de réduire les femmes à de simples jetons; et la seconde est son hypothèse selon laquelle tous les hommes politiques seront toujours disposés à renoncer aux droits et privilèges masculins en faveur de la promotion des intérêts des femmes. Cela semble improbable lorsque les partis et la politique des partis ont été façonnés par des histoires de domination masculiniste; l'arrivée d'un quota de femmes, en soi, ne modifie pas automatiquement cette culture et n'introduit pas la réflexion critique nécessaire sur le genre. En effet, il a été avancé que l'existence d'une conscience féministe parmi les représentantes politiques féminines dans la politique formelle est «une condition préalable essentielle à l'action politique» (Gouws 1996: 34).

### **Les Partis des Femmes comme Solution?**

Les partis politiques sont également animés par de multiples programmes concurrents et rien ne garantit que l'égalité entre les sexes soit toujours au premier plan des questions de politique interne. De même, les femmes (et les hommes) représentant leurs partis, rien ne garantit que les intérêts particuliers des femmes seront encouragés non plus. Le système de représentation proportionnelle de l'Afrique du Sud renforce encore la loyauté des politiciens de carrière à l'égard du parti. Cela rend la survie politique dépendante de structures de parti agréables, plutôt



que de satisfaire les besoins des circonscriptions. Si le genre doit transcender les intérêts des partis, il faudra développer des notions et des pratiques plus substantielles en matière de redevabilité de genre.

Les partis des femmes représentent une forme que la responsabilité de genre pourrait prendre car ils représentent les femmes en tant que circonscription et ont été élus sur une plateforme politique reflétant les intérêts des femmes. S'ils ne parviennent pas à gouverner efficacement au nom des femmes, ils peuvent alors être tenus pour responsables par leur circonscription primaire. Les partis féminins n'ont cependant pas réussi en Afrique du Sud, ni le Parti de la Paix des Droits des Femmes, qui a contesté les élections de 1994, ni Women Forward, qui a participé aux élections de 2009, à obtenir plus de 0,03% des votes.

### **Conditions de Représentation Substantielle**

Les quotas de genre sont un moyen efficace pour changer l'aspect des choses sans nécessairement

changer la façon dont les choses sont. Pour ce faire, les débats doivent se concentrer uniquement sur la parité numérique avec les hommes et examiner les types de conditions et de mécanismes de responsabilisation nécessaires pour appuyer la représentation substantielle des femmes. Celles-ci incluent certainement la politique interne et la force des partis politiques, ainsi que le type de système politique en place et la profondeur de la démocratie. La nature et l'étendue des liens avec un large éventail de structures féminines sont également importantes, tout comme la création d'espaces et d'opportunités où les femmes peuvent non seulement rendre compte de leur leadership, mais aussi exprimer leurs revendications. Et enfin, si l'objectif de l'augmentation de la représentation des femmes est d'assurer de meilleurs résultats politiques pour les femmes, les femmes ayant un engagement clair et déclaré en faveur de l'égalité des sexes sont une condition préalable pour l'exercice de leurs fonctions, pas n'importe quelle femme. ●





## Référence:

**Govender, P.** (2007) *Amor e coragem Uma história de insubordinação (Love and Courage A Story of Insubordination)*, Auckland Park: Jacana Media.

**União Interparlamentar** (2015) *Mulheres no Parlamento: 20 anos em análise (Women in Parliament: 20 years in review.)* (Online). Disponível em: <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-en.pdf>

**Madonsela, T.** (1995) 'Além de colocar as mulheres na agenda' ('Beyond putting women on the agenda', *Agenda*) 11(24): 27-38.

**Vetten, L and Watson J.** (2009) *Engendrando a Agenda Parlamentar: Oportunidade Estratégica ou Desperdício de Energia Feminista? (Engendering the Parliamentary Agenda: Strategic Opportunity or Waste of Feminist Energy?)* Cape Town: Gender Advocacy Project Policy Brief Number 3.

**Waylen, G.** (2007) 'Mobilização das Mulheres e Resultados de Género em Transições para a Democracia: O Caso da África do Sul' ('Women's Mobilisation and Gender Outcomes in Transitions to Democracy: The Case of South Africa') *Comparative Political Studies* 40(5): 521-546.

## Au sujet de l'auteur:

Lisa Vetten est chercheuse et analyste politique spécialisée dans le domaine de la violence contre les femmes. Ses travaux portent sur les mouvements d'État et de femmes, ainsi que sur les secteurs du droit, de la police et de la protection sociale. Elle est actuellement impliquée dans des projets autour de la politique du travail de soins et de la violence contre les femmes.

## La Série de Dialogue Féministe:

L'idée sur la Série de Dialogue Féministe est née lors d'un Atelier International sur le Féminisme Politique en Afrique organisé par la Plateforme Féministe Mozambicaine Forum Mulher et la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en octobre 2016 à Maputo. La rencontre a rassemblé plus de 50 militantes féministes et universitaires de tout le continent. Inspirée par les discussions et les interventions stimulantes de l'atelier, cette série se veut être une plateforme permettant de partager d'importantes réflexions féministes. De cette manière, la série veut contribuer au développement et à la diffusion des connaissances féministes africaines afin de transformer les conditions politiques et économiques du continent vers la justice sociale et de genre.

La Série de Dialogue Féministe compte fièrement sur la contribution artistique de Ruth Bañón (en-tête artistique) et sur le modèle de Sebastião Montalvão (Lateral Comunicações).

*Cette série vous est présentée par:*

