

Réponse récapitulative sur les femmes et les référendums

Cette réponse récapitulative se fonde sur des études menées par des collaborateurs d'iKNOW Politics et des contributions soumises par les experts et membres actifs suivants d'iKNOW Politics: Hon. Lucienne Robillard, ancienne parlementaire et membre du cabinet ministériel à l'échelon provincial au Québec et à l'échelon national au Parlement canadien; Julia Brothers, Responsable principale du programme Élections et processus politiques/NDI; Stephanie Lynn, Directrice de programme - NDI Malaisie et Myanmar; et le Dr. Moha Ennaji, Professeur de linguistique, culture et études de genre.

Question:

Je voudrais en savoir davantage sur l'expérience d'autres pays ayant organisé un référendum (i) quels ont été les enjeux autour de la question du genre et comment ont-ils été abordés et (ii) quels enseignements peut-on tirer de ces processus?

Grace Achieng Okonji, Sud du Soudan

Introduction:

Cette réponse récapitulative met en exergue le rôle clé joué par les femmes dans les campagnes référendaires. Elle aborde également l'importance d'une participation active des femmes et de la sensibilité aux obstacles pouvant entraver la participation des femmes à un référendum, notamment dans un contexte post-conflit. La réponse récapitulative cite en exemple des pays ayant organisé des référendums et explique en détail la façon dont la condition de la femme et les questions liées au genre ont été traitées à cette occasion.

Référendum – Définition et contexte

Un référendum est un vote général au cours duquel l'ensemble d'un électorat est appelé à accepter ou rejeter la proposition qui lui est soumise. Julia Brothers, Responsable du programme Élections et processus politiques au National Democratic Institute for International Affairs (NDI), insiste sur le fait que les référendums comportent des opportunités et des défis particuliers pour la population d'un pays, et notamment pour les femmes. Mme Brothers explique que les référendums ne sont pas des élections ordinaires, au cours desquelles les électeurs portent leur choix sur l'un des candidats en présence:

“Les référendums permettent aux électeurs d'exprimer leur choix à propos d'une question directe d'ordre législatif, telle que l'indépendance nationale ou l'adoption ou l'amendement de la constitution ou d'une loi. Cela implique souvent de résumer des enjeux très complexes dans une simple question à laquelle il faut répondre par oui ou non.” (Brothers, J. Avis d'expert. 2010)

Il arrive que les référendums soient organisés dans des situations de crise, les femmes étant dans ce cas l'un des moteurs principaux du processus. Stephanie Lynn, Directrice de programme du NDI en Malaisie et au Myanmar, attire l'attention sur les référendums organisés dans des situations de conflit ou de post-conflit, où les femmes sont particulièrement motivées pour mettre fin à la violence. Étant donné, par ailleurs, que les hommes peuvent être cachés, décédés ou emprisonnés, elles risquent d'être exclues du processus politique le jour du vote. (Lynn, S. Avis d'expert. 2010)

La rédaction en cours d'une constitution au Kenya nous est présentée comme exemple du rôle que les femmes peuvent jouer dans la prévention d'un conflit par le biais d'un référendum. A cet égard, Mme Brothers nous dit ceci:

“Le Kenya mène actuellement un large débat public sur un projet de nouvelle constitution devant être adoptée par référendum. L'un des changements proposés consisterait à contraindre les partis politiques à désigner des femmes représentantes aux assemblées régionales. Des femmes parlementaires interviennent dans le débat sur ce point précis. Certaines s'opposent à l'idée car elles considèrent qu'elle n'est pas une mesure positive permettant d'améliorer la participation des femmes, mais plutôt une porte ouverte au favoritisme à l'échelon ethnique ou régional. La résolution 1325 des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité (2000) reconnaît le rôle fondamental que les femmes jouent dans les secteurs de la paix, la sécurité et le développement. Ce rôle s'est notamment traduit par la présence de femmes dans les missions de maintien de la paix de l'ONU, tant parmi les civils que parmi le personnel en uniforme, au sein desquelles elles participent à des opérations de prévention des conflits, de promotion de la paix et d'aide à la reconstruction en période de post-conflit.”

Le Dr. Moha Ennaji, Professeur de linguistique, culture et études de genre, cite quant à lui l'exemple de l'initiative prise par des femmes en faveur de paix dans le Sud de l'Asie (Cambodge et Vietnam), qui a spontanément rassemblé des femmes et des hommes autour de la cause de la paix et de la non-violence. (Ennaji, M. Avis d'expert. 2010)

Les femmes et les référendums

Comme l'explique Mme Brothers, les référendums portent souvent sur des questions spécialisées d'une telle importance que la population est consultée afin qu'elle se prononce directement. Ces questions portent généralement sur les droits fondamentaux des citoyens ou sur le sort de toute la nation — des thèmes qui auront inévitablement une incidence sur les femmes. C'est la raison pour laquelle il est si important que les femmes soient représentées dans le processus destiné à définir le contenu du référendum. (Brothers, J. Avis d'expert. 2010)

Il est également important que les élues, les dirigeantes communautaires et les groupes de la société civile prennent part aux processus référendaires pour garantir la représentation de l'ensemble de la société, surtout si le scrutin porte sur une nouvelle constitution ou un amendement constitutionnel pouvant ajouter ou supprimer d'importantes dispositions touchant les femmes:

“Que le référendum soit lancé par des élus ou qu'il soit organisé à l'initiative de la société civile, les femmes élues, les dirigeantes et les groupes de défense des intérêts des femmes devraient en être partie prenante. Les femmes pourront ainsi contribuer davantage à la question et mieux comprendre quels sont les enjeux pour elles”. (Brothers, J. Avis d'expert. 2010) Page 4

Les enjeux d'un référendum pour les femmes:

1. L'éducation des électrices

Les femmes peuvent rencontrer de nombreux obstacles entravant leur participation lors des campagnes référendaires, notamment dans les pays en développement. Dans certains pays, les femmes et les filles sont plus désavantagées que les hommes et les garçons en matière d'éducation. L'effet immédiat est un taux d'alphabétisation inférieur parmi les femmes, qui les empêche de participer efficacement à la vie publique et politique. (Réponse récapitulative: Travailler avec les candidates et les électrices lors d'élections. 2009. p.2)

Mme Brothers insiste sur l'importance de l'éducation des électrices pour que le processus référendaire soit équitable et crédible. Par exemple, les électrices ne disposent pas toujours des informations leur permettant de prendre des décisions en connaissance de cause sur les questions en jeu et risquent plutôt de les prendre sur la base d'informations partielles ou inexactes. L'éducation des électrices devient donc d'autant plus importante lorsqu'une population manque d'expérience en matière d'élections, lorsque le taux d'analphabétisme de la population est élevé ou qu'elle dispose d'une infrastructure insuffisante pour le partage de l'information. Bien souvent, les femmes sont touchées de façon disproportionnée par l'analphabétisme et ont moins accès aux informations publiques, c'est pourquoi des mesures spécifiques doivent être prises afin d'expliquer aux femmes les enjeux d'un référendum et ses conséquences pour les femmes. (Brothers, J. Avis d'expert. 2010)

Mme Brothers souligne en particulier l'importance de l'éducation des électrices lorsqu'il s'agit d'un référendum constitutionnel, dans lequel les questions générales présentant un intérêt pour le grand public, telles que le système électoral, peuvent éclipser les questions ayant une incidence directe sur les femmes. De même, toute loi ou disposition constitutionnelle, qu'elle semble concerner directement les femmes ou non, devrait être analysée par un spécialiste des questions de genre afin de déterminer si elle a une incidence sur les femmes. Les initiatives d'éducation des électrices doivent permettre de porter à la connaissance des femmes certains volets de la constitution pouvant avoir une incidence directe ou indirecte sur les femmes. Les organisations de femmes peuvent être la source d'informations impartiales et spécialisées destinées aux femmes de tout le pays. (Brothers, J. Avis d'expert. 2010)

A titre d'exemple, Mme Brothers évoque le référendum constitutionnel qui s'est déroulé au Kenya en 2005.

“Lors du référendum de 2005, les initiatives impartiales d'éducation des électrices ont été une denrée rare, étant donné que les grandes organisations de la société civile menaient pour la plupart une campagne active pour ou contre la nouvelle constitution. L'analphabétisme, notamment parmi les femmes, est resté un problème persistant parmi les électeurs – à tel point que les bulletins de vote contenaient des symboles, une banane pour le "oui" et une orange pour le "non". Pendant la période précédant le référendum, de nombreuses organisations de femmes, dont le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, ont utilisé des forums publics pour mener des actions d'éducation des électrices. Ces réunions ont permis aux femmes de débattre en détail du projet de constitution et d'exprimer leur avis dans un cadre sécurisé.” (Brothers, J. Avis d'expert. 2010)

2. L'intégration des femmes dans les campagnes référendaires

Lucienne Robillard, ancienne parlementaire canadienne, membre du cabinet ministériel et membre de l'assemblée provinciale du Québec, qui fut aussi l'un des principaux artisans de la campagne pour le "non" au cours du référendum de 1995 pour l'indépendance du Québec, précise qu'il est essentiel d'intégrer les femmes dans les campagnes référendaires. Elle considère qu'il faut, pour y parvenir, désigner des femmes en tant que porte-parole, mobiliser les associations de femmes et les groupes communautaires, organiser des rassemblements destinés aux femmes et inciter les femmes à réfléchir à l'avenir de leur pays tel qu'elles l'imaginent pour elles et pour leurs enfants. (Robillard, L. Avis d'expert. 2010)

Stephanie Lynn estime qu'il faudrait organiser des campagnes pour expliquer clairement ce que les femmes ont à gagner dans le référendum, ce qui les inciterait davantage à participer. Lynn, S. Avis d'expert. 2010)

Julia Brothers considère que la campagne pour un référendum, comme pour tout autre scrutin, peut être marquée par un vif débat entre partisans des deux camps en présence. Dans un référendum, la compétition politique peut ne pas s'inscrire dans les lignes partisanes traditionnelles, et peut même, en fait, ouvrir de nouvelles perspectives de participation pour les femmes en dehors des structures des partis:

“Les organisations de la société civile et les nouveaux dirigeants politiques jouent bien souvent un rôle accru lors des référendums aux côtés des partis politiques et de leurs élites. Les femmes peuvent et doivent jouer un rôle actif dans les débats et dans la campagne autour du scrutin.” (Brothers, J. Avis d'expert. 2010)

Mme Brothers cite à titre d'exemple le référendum de 2006 pour l'indépendance du Monténégro:

“Bien que les femmes n'aient pas occupé une place de premier plan, elles ont été pleinement intégrées dans les activités de campagne des deux camps lors du référendum pour l'indépendance du Monténégro. Les femmes se sont beaucoup engagées dans le démarchage électoral de porte à porte et dans d'autres activités de campagne afin de gagner des voix en faveur de leur camp.” (Brothers, J. Avis d'expert. 2010)

3. Le libellé de la question du référendum

Mme Brothers explique que de nombreux citoyens ne sont pas en mesure de lire l'ensemble de la documentation relative à un référendum, c'est pourquoi la mise en contexte des enjeux – et notamment la question figurant sur le bulletin de vote – revêt une importance toute particulière. Lors d'un référendum, les citoyens doivent souvent répondre à une ou plusieurs questions portant sur un ensemble complexe de lois:

“Il est donc capital que la question posée aux électeurs soit rédigée dans une langue claire et concise, qu'elle soit impartiale et qu'elle puisse être aisément comprise par les citoyens. Tout comme pour la préparation du thème du référendum, la mise en contexte des enjeux et la rédaction de la question devraient aussi se fonder sur l'apport de différents groupes, notamment celui des femmes. L'apport des élus et des organisations de la société civile peut aider à rédiger la question d'une façon neutre, de telle sorte que les enjeux soient clairement exposés”. (Brothers, J. Avis d'expert. 2010)

4. Calendrier électoral et taux de participation

Mme Brothers rappelle qu'un référendum peut être organisé en combinaison avec un autre scrutin (par exemple, des élections législatives), ou séparément. La tenue d'un référendum en même temps qu'un scrutin ordinaire allège le fardeau des électeurs et peut donc favoriser un taux de participation accru. C'est d'autant plus important pour les femmes, pour qui il peut s'avérer difficile de quitter les responsabilités familiales ou professionnelles à plusieurs reprises pour aller voter. Ceci dit, si le sujet d'un référendum est particulièrement important et mérite que l'électorat et les responsables politiques lui accordent toute leur attention, il peut être indispensable d'organiser un scrutin à part. (Brothers, J. Avis d'expert. 2010)

5. Observation des référendums

Comme pour tout processus électoral ou politique, Mme Brothers signale que les organismes nationaux d'observation doivent superviser le processus référendaire et suivre la préparation et la rédaction de la question soumise aux voix, la campagne (notamment les éventuels abus dans l'utilisation des ressources publiques), le déroulement du scrutin et la mise en œuvre des résultats du référendum. Les femmes peuvent jouer un rôle crucial comme observatrices, en prêtant une attention particulière

à la présence des femmes dans le processus de rédaction de la question, à la sensibilisation et l'éducation des femmes en tant qu'électrices et à l'expérience de vote des femmes – des éléments ayant tous une grande incidence sur l'ensemble du processus. (Brothers, J. Avis d'expert. 2010)

Conclusion

Le rôle et la présence des femmes dans les processus référendaires sont déterminants pour veiller à ce que les grandes orientations de l'organisation de l'État (constitution, indépendance, etc...) tiennent compte de leurs préoccupations et de leurs intérêts. Les experts recommandent que les responsables des campagnes référendaires intègrent les femmes par le biais d'initiatives d'éducation et de sensibilisation des électrices et de contacts avec les organisations de la société civile consacrées aux femmes. Ils recommandent aussi que les questions posées lors de référendums soient clairement rédigées et que le calendrier du scrutin tienne compte de la situation spécifique des femmes (sécurité, mobilité, responsabilités ménagères, etc...). En outre, il est crucial d'intégrer les femmes dans la gestion des bureaux de vote et du processus référendaire.

Informations supplémentaires

iKNOW Politics. Réponse récapitulative: travailler avec les candidates et les électrices lors d'élections, 2008. Voir: <http://www.iknowpolitics.org/fr/node/6561>

iKNOW Politics. Consolidated Response on Training as a Strategy to empower Women in Politics in Latin America, 2009. Voir: <http://www.iknowpolitics.org/node/10393>

Définition du referendum: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Referendum>

Référendum de 2006 sur l'indépendance du Monténégro:
http://fr.wikipedia.org/wiki/Référendum_de_2006_sur_l'indépendance_du_Monténégro

Referendum constitutionnel de 2005 au Kenya:
http://en.wikipedia.org/wiki/Kenyan_constitutional_referendum,_2005

Avis d'expert: Examples and best practices of Gender Mainstreaming in Economics and Social Legislation in the Americas: <http://www.iknowpolitics.org/node/8752>

La constitution et la réforme législative: <http://www.iknowpolitics.org/node/268>

Costa Rica: Entretien avec Epsy Campbell, Présidente du parti costaricain Acción Ciudadana: <http://www.iknowpolitics.org/fr/node/4873>