

***Le débat chilien sur la
représentation politique
des femmes et sur le
projet d'une « loi des
quotas »***

Sophie Stoffel

Le 13 mars 2003, le Congrès chilien enregistrait le dépôt d'une proposition visant à modifier « *divers corps légaux dans le but de promouvoir le droit des femmes à participer à la vie publique nationale* »¹. Pour la troisième fois², un groupe pluraliste de parlementaires tentait de relancer le débat politique sur les inégalités de genre³ en matière de représentation politique et sur la possibilité d'y remédier par une « loi des quotas ». Nous souhaiterions saisir la façon dont cette problématique a été formulée dans l'espace public et inscrite à l'agenda politique. Il s'agira de mettre en lumière la configuration dynamique des différents agents

¹ Moción, 2003.

² Deux motions avaient été déposées au Congrès les 13 mars 1997 et 6 août 2002. Voir plus loin.

³ « (...) le genre se rapporte aux processus sociaux de différenciation et de hiérarchisation du masculin sur le féminin, dynamiques qui renvoient à la séparation entre la sphère publique, dont l'espace politique a pendant longtemps été réservé aux hommes, et la sphère privée, symbolisée par les activités domestiques se déroulant au foyer et tenues par les femmes. La notion de genre traduit ainsi une catégorisation sociale fondée sur la division sexuelle du travail, dont les formes, les contenus et les modalités sont essentiellement variables dans le temps, dans l'espace et dans les différents champs sociaux » (B. Marques-Pereira, 2003, pp. 4-5).

participant à ce processus⁴. Afin de rassembler les pièces du puzzle, nous suivrons, dans la mesure du possible, la chronologie des différentes étapes du débat⁵ : la formulation de la problématique, c'est-à-dire le constat d'une réalité, son analyse et l'élaboration de propositions visant à modifier la réalité dénoncée, l'accès de cette problématique à l'espace public (ou sa constitution en enjeu de débat public), son inscription à l'agenda politique (ou sa constitution en enjeu de débat politique), la prise de décision (ou l'absence de prise de décision) ; l'exécution de la décision politique et l'évaluation de la (non-)exécution de la décision politique. Dans le débat sur les quotas, les étapes de décision politique, d'exécution et d'évaluation ne seront pas traitées, vu que le projet d'une « loi des quotas » n'en est toujours qu'au stade d'une proposition parlementaire.

⁴ Cette réflexion s'inscrit dans le cadre d'une recherche doctorale en science politique à l'Université libre de Bruxelles sur « Féminisme et inclusion politique des femmes au Chili (1973-2005) » et du projet « Représentation politique des femmes au Chili », mené par le Centre de Sociologie politique/Groupe d'Etudes latino-américaines de l'Institut de Sociologie et financé par l'UNESCO. A l'occasion d'un travail de terrain de deux mois au Chili (octobre-décembre 2003) et d'un séminaire de préparation de ce *Cahier du GELA-IS* (janvier 2004, Bruxelles), nous avons réalisé des entretiens non directifs avec dix-neuf personnes-ressources en relation avec le débat sur la « loi des quotas ». Les dix-neuf personnes (dix-huit femmes, un homme) se répartissent suivant les catégories professionnelles suivantes (au moment de l'interview, ce qui ne reflète nullement leur parcours personnel) : organisations non gouvernementales (3), universités (4), Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) (2), Faculté latino-américaine des Sciences sociales (FLACSO) (1), membres de la direction du Service national de la Femme (SERNAM) (2), ex-membres de la direction du SERNAM (2), Congrès (3), partis politiques (2). Remarquons que la classification choisie perd de sa pertinence dès lors que l'on considère que les personnes rencontrées ont presque toutes – sauf les plus jeunes ou celles qui ont vécu en exil – participé au mouvement des femmes et/ou à un parti politique dès les années quatre-vingts. Les récits, motivés par une question ouverte portant sur le parcours de l'interrogé-e en matière de promotion des droits des femmes et de l'égalité entre les genres (en particulier en rapport avec la « loi des quotas »), révèlent des allers et retours individuels entre ces différentes catégories. Cela explique que plus de quatre personnes soient liées au SERNAM ou plus de cinq à un parti politique. Ces entretiens nous ont donc guidée dans l'établissement des lignes directrices du débat étudié, en outre alimenté par divers types de documents (analyses, publications officielles des institutions, etc.).

⁵ Le découpage du processus de débat est inspiré par l'analyse de T. Valdés sur la production de savoir sur la condition féminine par le mouvement social des femmes entre 1978 et 1989 (T. Valdés, 1993), par la grille de lecture proposée par B. Marques-Pereira pour comprendre le processus de décision en matière de quotas électoraux (cf. article introductif de ce volume) et par l'analyse de K. Araujo sur les mouvements sociaux au Chili (K. Araujo, 2002).

L'enjeu du débat

Toutes les sources et les personnes consultées font état d'une situation de quasi-exclusion des femmes de la sphère politique et indiquent que les espaces de pouvoir sont dominés par les hommes. Bien que les femmes constituent plus de la moitié de la société chilienne, qu'elles soient plus nombreuses que les hommes à s'inscrire dans les registres électoraux, à voter et à militer dans les partis politiques, seul un petit nombre d'entre elles sont candidates aux élections et une fraction encore plus réduite siège dans les rangs parlementaires et sénatoriaux ou occupe les directions des départements ministériels⁶. Bien qu'égaux en droit en matière de vote et d'éligibilité, les hommes et les femmes sont inégaux dans le partage du pouvoir politique. Nous avons décidé d'aborder cette réalité de discrimination sous l'angle de la représentation politique⁷, en référence à la fonction représentative des charges attribuées par les élections politiques, plutôt que sous celui de la participation politique. Nombre de sources utilisées témoignent néanmoins d'un usage plus fréquent de la notion de *participation politique*, envisagée comme l'accès à la sphère politique formelle au sens large, que de celle de *représentation politique*, appréhendée comme une des modalités de la participation politique⁸.

⁶ Par exemple, parmi les cent vingt député-e-s siégeant au Congrès, l'évolution de la présence féminine s'est faite de la manière suivante depuis le retour à la démocratie : sept députées (puis six suite au décès de l'une d'elles, soit 5.83% et 5%) pour la législature de 1990-94, neuf (soit 7.5%) en 1994-98, treize (puis quatorze suite au remplacement d'un député décédé, soit 10.83% et 11.67%) en 1998-2002 et quinze (soit 12.5%) pour la législature actuelle (<http://www.congreso.cl>) Voir aussi : J. Jimenez Polanco, 2000 ; S. Nunez Villaroel, 2000.

⁷ La revendication d'une « loi des quotas » présente la particularité de se situer à la croisée de la représentation substantive et de la représentation descriptive (H. Pitkin, 1972). Elle correspond en effet à une double demande : de légiférer en faveur des intérêts des femmes (placées dans une situation d'inégalité de genre) et d'améliorer la présence féminine dans les assemblées élues.

⁸ Contrairement à l'approche répandue au sein de la science politique, qui conçoit la participation et la représentation politiques comme les deux faces d'une même monnaie, la démocratie. Voir I. Young, 2000.

Les agents et leur contexte

Comment qualifier celles et ceux qui prennent part à la construction du débat ? Des individualités isolées ou des acteurs sociaux au sens de la figure historique du sujet autonome présidant au changement social⁹ ? Le défi est de parvenir à prendre en compte le rôle des personnes et leurs parcours individuels et collectifs, sans évacuer pour autant leur contexte d'action ou leur localisation au sein de trames politico-institutionnelles, socio-économiques, culturelles ou affectives. Dès lors que nous envisageons la position *située* d'un individu, son imbrication au sein de relations d'interdépendance avec d'autres individus et avec des institutions¹⁰, nous ne pouvons nous limiter à présenter un acteur autonome évoluant dans un cadre considéré comme extérieur à lui, voire figé. L'historisation de l'action permet d'appréhender le *contexte* comme partie prenante du changement social, au-delà d'une « simple » description du cadre géographique et temporel dans lequel se développe le processus. En ce sens, il nous semble approprié de traiter d'agents¹¹ et de concevoir « *les institutions non comme des substances mais, de manière relationnelle, comme des configurations de relations entre des acteurs individuels et collectifs* »¹².

Comme tout débat, celui sur les possibilités de légiférer en matière de quotas « *résulte d'un processus de confrontation et d'interaction dans lequel les agents mobilisent différentes ressources et adoptent des stratégies particulières selon les spécificités de l'espace dans lequel ils entendent inscrire la thématique et la construire comme problème* »¹³. Au Chili, trois groupes d'agents sont à la base de ce questionnement public et politique en matière de démocratie et d'égalité de genre: le monde associatif, les partis politiques et les institutions publiques. Nous les examinerons au fur et à mesure qu'ils interviendront dans le débat. Nous souhaiterions insister d'emblée sur

⁹ Au sens de la sociologie de l'action et des mouvements sociaux. Voir Ph. Corcuff, 1995.

¹⁰ Pour rejoindre N. Elias et ses notions de configuration, d'interdépendance et de réseaux de rapports sociaux entre toutes les formes d'organisation humaine (allant de l'individu isolé à l'Etat, en passant par les différents types de collectivités, les institutions et les relations internationales). Voir N. Elias, 1991.

¹¹ A l'instar de P. Bourdieu, dans la mesure où « *ceux-ci sont autant agis, de l'intérieur et de l'extérieur, qu'ils n'agissent librement* » (Ph. Corcuff, 1995, p. 34).

¹² *Ibidem*.

¹³ K. Araujo, 2002, p. 27.

l'importance des parcours personnels (idéologiques, intellectuels, affectifs, etc.) des individus participant au débat et sur le poids de la dimension subjective de l'action. Au-delà des collectivités privées ou publiques, il s'agit avant tout d'individualités sensibilisées par la promotion de la démocratie et de l'égalité entre les genres. L'importance des convictions personnelles renvoie au lien que pose N. Elias entre l'évolution des structures sociales et celle des structures psychiques. Selon cet auteur¹⁴, les transformations conjointes et indissociables des groupes et des individus induisent le changement social. S'il donne la priorité à l'impact du social sur le psychique, il n'évacue néanmoins pas l'influence de l'expérience personnelle dans la mise en interaction des individus entre eux et avec les institutions. En ce qui concerne la question des quotas, l'attachement personnel à l'égalité (des chances) entre hommes et femmes, à la justice et/ou à la démocratie, voire l'engagement féministe et/ou idéologique, sont des facteurs qui expliquent la mise en action et la volonté de porter le débat dans les espaces public et politique, national, régional et international.

A ce titre, le débat sur la faible présence politique des femmes n'est pas exclusivement une « affaire de femmes », puisque des hommes provenant de différents espaces se sont joints au processus : des militants et des dirigeants de certains partis progressistes, contribuant à ce que leurs partis respectifs organisent un système de quotas internes et ceux des autres partis qui seraient disposés à appuyer une telle demande, les députés qui ont participé au dépôt des trois propositions de loi en la matière, le président Lagos qui a affirmé son soutien à l'idée d'une « loi des quotas » en la considérant comme « *une opportunité pour qu'il y ait aussi une participation adéquate [des femmes] à la vie publique* »¹⁵, des professeurs et des chercheurs, des journalistes de sexe masculin qui diffusent la problématique à un public plus large, des fonctionnaires et des membres des cabinets ministériels (principalement du Service national des Femmes, SERNAM) qui soutiennent également le projet.

Plutôt que de mobiliser des institutions dans leur entièreté (*le SERNAM, le parti politique, etc.*), nous restituerions de manière plus fidèle le processus de mise en débat des quotas en insistant sur les individualités évoluant *au sein du* mouvement des femmes, *du Congrès,*

¹⁴ N. Elias, 1996.

¹⁵ R. Lagos, 2003.

etc. Ayons donc à l'esprit que les institutions et autres collectivités ne sont pas des entités désincarnées et que des conflits d'opinions peuvent exister en leur sein¹⁶.

Le contexte chilien

Pour brosser à grands traits le débat sur les quotas au Chili, nous pourrions indiquer qu'en août 1996, la *Fundación Ideas* synthétise un débat vieux de plus d'une décennie en publiant un texte qui deviendra la référence en la matière : *Importance d'une loi de quotas au Chili* (sous la plume d'A. Muñoz et de S. Wojciechowski)¹⁷. Cette publication s'inscrit dans la lignée de la IV^e Conférence mondiale sur les Femmes organisée par les Nations Unies (Beijing, 1995) et formalise la problématique de la sous-représentation politique des femmes. Cette assise dans l'espace public est rapidement suivie par une deuxième publication d'*Ideas* invitant à légiférer sur la question : *Projet de loi qui modifie les divers corps légaux afin de promouvoir le droit des femmes à participer à la vie publique nationale* (octobre 1996)¹⁸. Quelques mois plus tard, le 13 mars 1997, la problématique entre formellement dans l'espace politique avec le dépôt au Congrès d'une première proposition, avec le même titre et le même contenu que la deuxième publication d'*Ideas*¹⁹. Deux nouvelles motions parlementaires renforceront l'inscription de la problématique à l'agenda politique²⁰.

Il ne suffit cependant pas de se limiter aux publications ou aux actions mobilisant explicitement la thématique des quotas. En effet, en l'absence de certains caractères ou événements nationaux et internationaux (politiques, sociaux, culturels, etc.), le débat ne se serait peut-être pas posé ou l'aurait été dans d'autres termes. Il s'avère donc

¹⁶ De manière caricaturale, la question des droits sexuels et reproductifs provoque des prises de positions différentes entre les membres d'une même institution. Ces membres sont néanmoins tenus de respecter publiquement la position officielle de leur institution.

¹⁷ A. Muñoz, S. Wojciechowski, 1996. La *Fundación Ideas* (organisation non gouvernementale mixte disposant d'un programme « genre ») fut créée en 1988 afin de préparer les citoyen-e-s au plébiscite et de les éduquer à la démocratie, à la tolérance et à la non-discrimination. Site internet : <http://www.ideas.cl>

¹⁸ *Fundación Ideas*, 1996.

¹⁹ Moción, 1997.

²⁰ Moción, 2002; Moción, 2003.

indispensable de contextualiser la problématique, en replaçant le débat au sein des cadres interne et international dans lesquels il se développe. Ainsi, la sous-représentation politique des femmes est configurée tant par des éléments politico-institutionnels tels le coup d'Etat de 1973, ses conséquences sur la mobilisation des acteurs collectifs (mouvements sociaux et partis politiques) et sur la construction de la citoyenneté des femmes, la question des droits humains, le projet de reconstruction démocratique, la configuration du système politique (démocratie « *des accords* »²¹, présidentialisme, système des partis politiques, scrutin électoral binominal, etc.), que par des caractéristiques socio-culturelles (machisme, marianisme²², catholicisme, etc.) ou socio-économiques (modèle néolibéral lancé par Pinochet, crise des années 1980, régionalisme et globalisation).

De plus, le contexte international peut s'avérer décisif, dans la mesure où le Chili est imbriqué dans des relations interétatiques brassant des expériences et des législations diverses. La construction des arguments autour de l'enjeu des quotas se base dès lors sur la référence aux valeurs et aux recommandations des organisations internationales en matière de discrimination positive, telles celles de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes (CEDAW, 1979 ; 1989 pour la ratification par le Chili) ou celles de la Plate-forme issue de la Conférence de Beijing (1995), et sur des arguments en faveur des quotas présents dans la législation des pays ayant adopté des mesures de discrimination positive (Argentine, Brésil, etc.). Les relations tissées par la coopération internationale aident également à diffuser ces arguments.

²¹ Régime caractérisé par la négociation entre la majorité et l'opposition, entre le Congrès et l'Exécutif et entre les élites des partis politiques (E. Hala, G. Pischedda, s.d., p. 26).

²² Le machisme reflète le culte de la virilité et du masculin, ce qui peut se traduire par une législation basée sur la puissance du père et de l'époux par rapport aux autres membres de la famille, et par une culture valorisant la fraternité et la compétition dans les relations entre hommes, l'agressivité et la domination dans les relations hommes/femmes. Son corollaire est le marianisme, la valorisation de la vierge-mère et de l'abnégation de la femme dans la maternité (N. Craske, 1999, pp. 11-12).

Le débat sur la faible représentation politique des Chiliennes

La fermeture du Congrès, la dissolution des partis politiques et la répression faisant suite au coup d'Etat obligent les militant·e·s des partis politiques progressistes à entrer dans la clandestinité ou à prendre le chemin de l'exil. Affaiblis et empêchés d'agir, les partis ne peuvent plus jouer leur rôle d'intermédiaires entre les mouvements sociaux et l'Etat et, dès 1976, la contestation s'incarne surtout dans la mobilisation sociale des syndicats, des *pobladores* et des femmes²³.

Le mouvement des femmes

Le mouvement des femmes²⁴, vaste réseau de solidarité, de réflexion et d'action, se développe dès le milieu des années soixante-dix, en opposition aux différents versants de la dictature : élaboration d'alternatives économiques de survie face au modèle économique et à la crise par les organisations économiques de base, dénonciation du régime autoritaire par les associations de défense des droits humains, critique du modèle patriarcal et projet d'émancipation des femmes par les collectifs féministes. Ces différents types d'associations ou de collectifs vont se rassembler sous la bannière « *La démocratie dans le pays et à la maison* » qui devient le mot d'ordre du mouvement féminin/féministe. Par ses manifestations teintées d'audace, de ténacité et de volonté politique, le mouvement des femmes formule la question des discriminations de genre et parvient à l'inscrire dans l'espace public puis à l'agenda politique. Parallèlement à l'action « sur le terrain », le mouvement des femmes lance une dynamique de réflexion qui est à la base d'une grande production de connaissances sur les discriminations des Chiliennes²⁵.

La crise économique de 1982 provoque une vaste contestation sociale (concerts de casseroles, manifestations, grèves, etc.) et débouche sur un début d'ouverture politique²⁶ qui permet aux partis politiques de

²³ P. Guillaudat, P. Mouterde, 1998, p. 145.

²⁴ T. Valdés, 2000 ; B. Marques-Pereira, S. Stoffel, 2004.

²⁵ T. Valdés, 1993.

²⁶ Dès 1982, le gouvernement publie des listes d'exilé·e·s autorisé·e·s à rentrer au pays et, en 1983, l'état d'urgence en vigueur depuis 1977 est supprimé.

se recomposer²⁷ et d'envisager de récupérer à terme leur présence publique et leur rôle politique. De leur côté, face la déstructuration politique et économique des classes populaires, les mouvements sociaux ont conscience de la nécessité d'élaborer un projet socio-politique global avec les partis politiques, même si ces derniers ne semblent pas disposés à mettre en question leurs anciennes pratiques de subordination des luttes sociales aux stratégies partisans²⁸.

Les militantes des partis politiques

Dans ce contexte, certaines militantes de partis politiques, qui s'étaient mobilisées au sein du mouvement des femmes suite à la clandestinité et à l'interdiction de leur parti, vont réintégrer les rangs partisans. Elles y sont rapidement confrontées à des pratiques sexistes et machistes, d'autant plus insupportables qu'elles restent investies du projet féministe. Les malaises provoqués par la « double militance » donnent naissance à de nombreuses réflexions²⁹ qui alimentent, entre autres, le débat récurrent entre les *féministes* (du mouvement) et les *politiques* (des partis et autres institutions politiques). En vertu des discriminations qu'elles vivent dans les activités et les structures de leurs partis, les militantes *politiques* interpellent leurs organisations respectives sur la contradiction flagrante entre la promotion d'un projet progressiste et les discriminations de genre et amènent, de la sorte, la question des quotas dans les discussions internes. Le 10 mai 1986, trois cents femmes socialistes fondent la Fédération des Femmes socialistes (FFS) et revendiquent des « *conditions de participation politique égalitaire, y compris de leadership dans la construction du parti* »³⁰. Si la FFS se rassemble autour de

²⁷ Pour plus d'explications sur le retour des partis politiques dans les années quatre-vingt, voir P. Guillaudat, Ph. Mouterde, 1998; R. Yocelovsky, 2002.

²⁸ La Démocratie chrétienne sort de l'ombre en appelant à la troisième manifestation nationale pour le 12 juillet 1983 et se lance, les mois suivants, dans des négociations avec des représentants du régime autoritaire, attestant sa volonté d'imposer la reconstruction d'un système de partis comme l'unique voie de sortie de la dictature et confirmant de la sorte la primauté traditionnelle de la logique de négociation sur celle de porte-voix des mouvements sociaux et de leurs revendications immédiates (P. Guillaudat, Ph. Mouterde, 1998, pp. 146-162).

²⁹ Dont l'ouvrage de J. Kirkwood (J. Kirkwood, 1986) cité en référence dans plusieurs entretiens.

³⁰ *Programa de Federación de Mujeres Socialistas* in A. Muñoz, S. Wojciechowski, 1996, p. 27.

l'idée d'instaurer des quotas pour assurer l'incorporation des femmes aux postes de direction, les résistances sont nombreuses dans les rangs socialistes... ce qui renforce la détermination d'une partie des militantes à promouvoir la discrimination positive.

L'officialisation des partis politiques³¹ et l'annonce du plébiscite de 1988 déclenchent une mobilisation intense des partis (re-)constitués et du mouvement des femmes pour obtenir la victoire du « non ». Rejeté par un peu plus de la moitié des votants³², Pinochet se résout à organiser la tenue d'élections l'année suivante (14 décembre 1989). La référence à la démocratie constitue dès lors un argument de premier choix pour les militantes de la cause des quotas dans les partis.

Les partis politiques

Deux ans après le lancement du débat sur les quotas par la FFS, lors de son premier conseil national d'août 1988, le Parti pour la Démocratie fraîchement créé³³ inscrit dans ses statuts « *une disposition qui garantit aux femmes 20% de représentation dans toutes les instances du parti* »³⁴. Ce parti devient donc le « *premier parti chilien à introduire le quota d'action positive dans ses normes internes* »³⁵. Il sera suivi par le Parti socialiste rénové qui inscrira dans ses statuts, en novembre 1989, le projet de quotas porté par la FFS dès 1986 (20% minimum de femmes dans tous les organes de direction). Ce système de discrimination positive sera inséré dans la

³¹ En février 1987, la Junte promulgue les Lois Electorales en vue du plébiscite du 5 octobre 1988. Les partis encourageant la lutte des classes sont exclus du jeu électoral. Les autres groupes politiques doivent réunir 30 000 signatures et rompre tout lien avec les organisations professionnelles et syndicales afin d'être officialisés (Guillaudat, Ph. Mouterde, 1998, p. 175). Entre 1988 et 1990, six partis s'inscrivent au Registre Electoral : le Parti démocrate-chrétien (DC), le Parti pour la Démocratie (PPD), le Parti socialiste (PS), Rénovation nationale (RN) – dont une aile formera l'Union démocrate indépendante (UDI) – et le Parti communiste du Chili (PC) (*Ibid.*, p. 24).

³² 54,68% en faveur du « non », contre 43,04% en faveur du « oui » (*Ibid.*, p. 183).

³³ Parti instrumental créé en 1987 afin d'agréger toute forme progressiste d'opposition à Pinochet dans la campagne pour le « non », comprenant un grand nombre de socialistes (R. Yocelvezky, 2002, p. 252).

³⁴ A. Muñoz, S. Wojciechowski, 1996, p. 27.

³⁵ *Ibidem.*

déclaration de principes, puis dans les statuts du PS réunifié (1992)³⁶. Le troisième parti à adopter une mesure de discrimination positive de 20%³⁷ sera le Parti démocrate-chrétien en 1996, cinq ans après la présentation formelle d'une proposition en ce sens. Dans d'autres partis progressistes, tels que le Parti communiste ou le Parti humaniste vert, le débat sur les quotas ne sera pas jugé nécessaire, vu que la participation des femmes aux instances de direction y atteint largement les 20-25 % sans quotas. Le Parti radical social-démocrate (PRSD) n'envisagera pas de traiter des quotas autrement qu'en termes d'inconstitutionnalité³⁸. Les partis de droite, Renovation nationale et Union démocrate indépendante, s'opposeront d'emblée fermement à la discrimination positive, même si, par la suite, les députées C. Ibañez (RN) et R. González (UDI) participeront au dépôt des propositions parlementaires en faveur d'une « loi des quotas » et que la députée M. Cubillos (UDI) se déclarera publiquement prête à discuter de la question³⁹. Notons que l'introduction des quotas au sein de certains partis ne fut pas « *le résultat d'une adhésion volontaire de leurs dirigeants et militants hommes – femmes. Au contraire, ce fut un processus long, complexe et entouré de résistances, la plupart du temps souterraines et occultées par un discours fait de reconnaissance envers les femmes. (...) Ce fut le résultat de l'organisation et de la force d'un ensemble de femmes de claire orientation féministe qui interpella de façon directe le discours public des partis politiques, qui annonçait de profonds processus de démocratisation interne (...) mais*

³⁶ Aucun des deux sexes ne peut dépasser 80% de présence dans les organes collégiaux du parti. Pour ce faire, chaque liste électorale devra dans la mesure du possible appliquer un correctif pour aboutir au quota 20/80 en ce qui concerne les élu-e-s et présenter des candidatures selon un ratio 40/60 afin de respecter cette disposition. En mai 1996, le Congrès du PS décide de modifier le quota à 30/70 pour les élections internes de 1997 et 1998 et à 40/60 pour celles de 1999 et 2001. Si les listes proposent bien 40% de candidates, ce sont essentiellement des hommes qui sont élus, ce qui illustre le décalage entre les votes et le choix politique déterminant celui ou celle qui sortira élu-e de la liste de candidatures (*Ibid.*, p. 38).

³⁷ Les militant-e-s seront appelé-e-s à « *élire un nombre total de candidats selon une proportion telle qu'aucun des deux sexes ne dépasse 80%, en appliquant (...) la discrimination positive (au moment du vote). Si le vote ne remplit pas ces conditions, il sera annulé* ». C. Moltedo, 1998, pp. 18-19.

³⁸ Au grand dam de certaines militantes qui se sentent fort isolées au sein d'un parti essentiellement masculin. Entretien avec S. Moreno, secrétaire générale du PRSD, 11 novembre 2003, Santiago).

³⁹ C. Ibañez a déposé les motions parlementaires de 2002 et 2003, R. González a signé celle de 2003 et M. Cubillos a accepté d'envisager la question au cours d'un séminaire organisé par le SERNAM sur les élections municipales de 2004 (*Seminario « Municipales 2004 : más mujeres, más democracia en los gobiernos locales* », 26 novembre 2003, Santiago).

laissait en dehors de ces processus la construction de relations d'égalité entre les hommes et les femmes»⁴⁰. Remarquons qu'à la fin des années quatre-vingts, le débat est cantonné aux discussions internes des partis. Il n'y a pas encore de dynamique inter-partis ou intersectorielle relative à la promotion des quotas, alors qu'aujourd'hui, c'est ce type de stratégie qui est menée afin d'appuyer les propositions de loi en la matière.

Les résistances à l'application interne des quotas laissent supposer qu'un système de discrimination positive propre aux partis est loin d'être suffisant pour assurer une amélioration de la présence des femmes aux postes de pouvoir. Indépendamment de l'efficacité concrète de cette mesure, l'introduction de quotas internes fait preuve néanmoins d'une efficacité symbolique en ouvrant le débat sur un présumé peu ou pas remis en question, celui du monopole masculin de la politique. Dès lors, le débat sur la faible présence féminine dans les assemblées élues et sur la possibilité d'y apporter des correctifs va s'amplifier et sortir des murs des sièges des partis politiques.

La Concertation des Partis pour la Démocratie et la Concertation des Femmes pour la Démocratie

Revenons à la fin années quatre-vingts. En 1988, les principaux partis politiques progressistes⁴¹ se rassemblent dans la Concertation des Partis pour la Démocratie (CPD) et élaborent un programme commun de transition démocratique afin d'affronter les partis liés au régime pinochétiste lors des élections de 1989. Le mouvement des femmes présente les *Demandes des femmes à la démocratie*, qui comprennent notamment celle d'une discrimination positive de 30% en faveur des femmes dans les charges gouvernementales⁴². Les militantes féministes des partis progressistes vont s'attacher à inscrire ces *Demandes* au sein du

⁴⁰ A. Muñoz, S. Wojciechowski, 1996, pp. 28-29.

⁴¹ Au sujet des dix-sept partis et groupes politiques qui forment la CPD en 1988, voir le site internet de la Concertation : <http://www.concertacion.cl> Rappelons que la transition se réalise dans le cadre légal élaboré par la junte militaire, ce « qui met hors la loi le Parti socialiste et le parti communiste, impliquant l'impossibilité pour ces partis de présenter des candidats aux élections parlementaires. Afin de dépasser ce problème, le PS créa un parti instrumental, le PPD, à travers lequel il présenta ses candidats au Congrès et au Sénat » (J. Soto Godoy, 2001, p. 203). Le PS se réunifiera en 1989 et la Concertation prendra progressivement sa composition actuelle : PS, PPD, PRSD et DC.

⁴² K. Araujo, 2002, p. 44.

programme de la CPD. Ainsi naît la Concertation des Femmes pour la Démocratie (CFD, 1988), rassemblant les militantes des partis de la CPD ainsi que des femmes provenant d'autres espaces professionnels et sociaux. La CFD entend articuler de façon systématique les revendications des différents groupes de femmes en un programme viable pour le gouvernement démocratique⁴³ et cherche à « *amener la problématique féminine sur la scène politique nationale* »⁴⁴. Face au constat d'inégalités dans l'incorporation des femmes à la vie politique, dans les structures des partis politiques et dans la prise de décision, la Commission Participation politique de la CFD invoque le « *droit à participer au gouvernement de son pays directement ou au travers de représentants élus librement* »⁴⁵, inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Afin de rendre ce droit effectif, la commission préconise « *de prendre des mesures temporaires, destinées à accélérer l'égalité entre les hommes et les femmes, mesures qui devraient s'appliquer dans les diverses instances de la vie nationale* »⁴⁶. En 1990, la CFD organise une rencontre afin de cerner les défis de la démocratie à l'égard des femmes. C'est l'occasion de réaffirmer que « *les mesures de discrimination positive ne suffisent pas (...). Les leaders féminines doivent être compétentes et, pour cela, (...) la meilleure école est la pratique elle-même* »⁴⁷, ce qui revient à encourager, une fois encore, les dirigeants politiques à élargir l'accès à cette école de la pratique. Cette rencontre confirme le processus de politisation du débat, puisque qu'il s'agit alors pour la CFD de transmettre le flambeau de son combat aux représentant·e·s et des dirigeant·e·s politiques présent·e·s. En relayant à la sphère politique les demandes formulées par le mouvement des femmes, la CFD obtient qu'une partie de ces revendications soient intégrées dans le programme du gouvernement. Après son élection à la présidence de la

⁴³ Son travail pluraliste se base sur des recherches, des expériences politiques et un travail de terrain et se fonde sur l'idée que la démocratie et les citoyen-ne-s ont besoin d'une articulation entre la force politique, la connaissance technique et l'ensemble des femmes. Parallèlement, la Coordination des Organisations sociales des Femmes de Santiago est créée.

⁴⁴ S. Montecino, J. Rossetti (éds.), 1990, p. 7.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 135.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 142.

⁴⁷ Rencontre de la CFD, El Canelo de Nos, 30 août-2 septembre 1990. J. Rossetti in Rossetti J. (éd.), 1991, p. 161.

République⁴⁸, Patricio Aylwin crée le Service national de la Femme (*Servicio Nacional de la Mujer*, SERNAM, loi 19.023 du 3 janvier 1991).

Le Service national de la Femme

Le SERNAM est un « organisme décentralisé, doté d'un patrimoine propre, chargé de coordonner, de planifier et de proposer des politiques, des plans et des programmes qui aboutissent à la pleine égalité et à l'incorporation des femmes à toutes les sphères de l'activité nationale et de veiller à l'élimination de toute pratique discriminatoire à l'égard des femmes »⁴⁹. Il entend mettre « sur la table des situations qui étaient jusqu'alors restées dans le silence »⁵⁰ et établir de nouvelles relations entre les femmes et l'Etat en élaborant des politiques publiques « participatives, coordonnées et intersectorielles »⁵¹. Afin de réaliser les séminaires et les études servant de base à l'élaboration des politiques publiques, le SERNAM fait notamment appel aux chercheuses des centres d'études féministes/sur les femmes et aux réseaux de coopération internationale. Dans ce sens, le SERNAM contribue à reformuler et à diffuser ce qui a déjà été formulé dans d'autres espaces de réflexion (diagnostics, propositions de politiques publiques, législations d'autres Etats sur des questions particulières, etc.).

La création d'une institution politique vouée à la lutte contre les discriminations de genre est loin de faire l'unanimité au sein du mouvement des femmes. Une fraction d'entre elles ne considère pas le SERNAM comme une victoire de leur mobilisation dans la fin des années quatre-vingts et ne voient pas d'un œil favorable

⁴⁸ Patricio Aylwin (DC) s'impose avec 53,81% des voix aux élections de 1989.

⁴⁹ SERNAM, 1994b, p. 13.

⁵⁰ S. Alvear, première ministre directrice du SERNAM, *ibid.*, p. 4.

⁵¹ S. Alvear, *ibidem*. La stratégie du SERNAM s'organise sur différents versants : conscientiser les femmes en les informant de leurs droits et en mettant à leur disposition divers programmes et services, sensibiliser le grand public sur les discriminations existantes et sur les politiques proposées pour y remédier, intervenir dans toutes les régions du pays via une structure et une action décentralisée, mener un travail intersectoriel en insérant la lecture de genre de manière transversale à tous les départements politiques et à toutes les politiques publiques, encourager le monde féminin associatif et intégrer les organisations de femmes aux travaux de réflexion, de proposition et d'élaboration de politiques en faveur de l'égalité, profiter de l'expertise des autres pays et renforcer l'insertion internationale du Chili.

« l'appropriation » d'une partie des revendications féministes par une entité étatique. D'une part, les féministes qui n'ont pas été liées à la CPD et/ou à la CFD (les féministes communistes, par exemple) ne considèrent pas la création d'une telle institution comme une de leurs revendications. D'autre part, celles qui s'opposent « irrémédiablement » à cette récupération et à cette « instrumentalisation » du discours féministe par « l'ennemi patriarcal » sont les féministes autonomes. Le Mouvement féministe autonome (MFA, 1994) refuse toute forme d'« intervention ou de participation de féministes dans le système politique formel, dans les organismes internationaux et même dans les [organisations non gouvernementales] liées à ces sphères »⁵². Vu qu'il entend rester autonome vis-à-vis des institutions politiques, essentiellement l'Etat et les partis politiques, le MFA n'intervient pas dans le débat des quotas, si ce n'est pour dénoncer la « collusion » des féministes dites institutionnelles avec l'Etat⁵³. Si le SERNAM attire les critiques d'une partie des féministes, celles qui le soutiennent remarquent tout de même que l'intégration de certaines leaders de la CFD dans les structures politico-administratives de l'Etat n'aurait entraîné qu'un « changement institutionnel virtuel »⁵⁴ relevant plus d'une forme de reconnaissance symbolique du rôle des femmes dans la récupération de la démocratie et de l'existence de discriminations de genre, que d'une véritable volonté de partager le pouvoir politique. Dès lors, sans dénier l'utilité potentielle du SERNAM dans le changement social en faveur de l'égalité de genre, elles insistent sur la nécessité de maintenir une vigilance critique à son égard.

⁵² M. Ríos, L. Godoy, E. Guerrero, 2003, p. 80. Notons que le MFA ne représente qu'une petite fraction de la mobilisation féministe actuelle, contrairement à ce que laisse présager sa grande visibilité (notamment dans les Rencontres féministes d'Amérique latine et des Caraïbes des années quatre-vingt-dix), et ne concerne essentiellement que Santiago. Voir aussi : S. Lidid, K. Maldonado (éds.), 1997.

⁵³ Ce conflit d'idées et de stratégies entre mouvement social et institutions politiques ou entre autonomie et intégration n'aura cessé d'alimenter les débats (et les conflits personnels) au sein du mouvement des femmes dans les années quatre-vingt-dix. L'organisation de la Conférence mondiale sur les Femmes à Beijing (1995) renforcera encore les positions et contribuera au développement d'apports théoriques sur le « féminisme institutionnel » et sur la coopération entre plusieurs acteurs (féministes ou non) comme l'une des stratégies de promotion de l'égalité hommes-femmes dans un contexte démocratique.

⁵⁴ J. Jimenez Polanco, 2000, p. 61.

L'établissement des priorités du SERNAM ne dépend pas que de la réalité du terrain, des appels du monde associatif, de la direction donnée par le président ou de l'agenda international. En tant qu'agence étatique, le SERNAM est impliqué dans les rapports de forces existant au sein de la Concertation, ce qui peut parfois limiter sa marge d'autonomie et bloquer ses « projets visant à transformer des aspects essentiels de la société chilienne, conservatrice »⁵⁵. Celles qui dirigent le SERNAM considèrent toutefois que leurs difficultés ne viennent pas tant des dépendances politiques que du manque d'indépendance financière (les budgets publics ayant été substitués à l'aide internationale). Enfin, il ne faut pas négliger la personnalité des ministres directrices de l'institution⁵⁶, qui donnent la priorité à l'une ou l'autre thématique en fonction, en partie, de leur parcours personnel et de leurs engagements idéologiques (ce qui explique notamment les changements d'orientation de l'action du SERNAM d'une ministre directrice à l'autre)⁵⁷. Aux débuts du Service (1991-1994), la question de la sous-représentation politique des Chiliennes ne fait pas partie des priorités d'action et n'est pas reprise dans le premier Plan d'égalité des chances (Plan de Igualdad de Oportunidades, PIO, 1994-1999)⁵⁸. Le deuxième Plan d'égalité des chances (2000-2010)⁵⁹ fait, lui, référence à l'instauration de quotas internes dans certains partis politiques et présente les mesures de discrimination positive comme étant les rares mécanismes « qui compensent les obstacles que les femmes affrontent pour participer et

⁵⁵ *Ibid.*, p. 62.

⁵⁶ S. Alvear (DC, 1991-1994), J. Bilbao (DC, 1994-2000), A. Delpiano (PPD, 2000-2003) et C. Pérez (indépendante, depuis 2003).

⁵⁷ Entretiens réalisés à Santiago avec des personnalités ayant participé ou participant à la direction du SERNAM: P. Veloso, vice-directrice du SERNAM, 1994-97 (3 novembre 2003) ; J. Bilbao, ministre directrice, 1994-2000 (6 novembre 2003), N. Molina, membre du conseil assesseur, 1994-97, vice-directrice, 1997-2000 (7 novembre 2003), E. Rubio, responsable de l'Aire Promotion des Droits et Participation de la Femme, depuis 2001 (13 novembre 2003) et M. Sauterel, Aire Promotion des Droits et Participation de la Femme (11 décembre 2003).

⁵⁸ SERNAM, 1994a. Remarquons que les PIO ont pour vocation de tracer les lignes d'action du SERNAM, pour les années à venir (alors que les Mémoires relatent les actions déjà entreprises et les stratégies suivies). Ce type de documents s'en tient à un niveau de considération relativement global, et leur appréhension du thème de la participation politique des femmes est suffisamment ouverte que pour justifier, par la suite dans l'élaboration de programmes, la prise de mesures spécifiques de discrimination positive.

⁵⁹ SERNAM, 2000.

accéder aux espaces de décision, et aident à briser le cercle vicieux qui perpétue leur exclusion répétée de ces espaces »⁶⁰.

Cette entrée dans le débat sur les quotas s'explique entre autres par la préparation et la participation à la IV^e Conférence mondiale sur les Femmes (1995). En faisant de l'accès des femmes aux postes politiques de décision une de leurs priorités, les Nations Unies ont encouragé les Etats membres à intégrer cette problématique de manière plus effective dans leurs programmes d'action en faveur de l'égalité.

Dans sa volonté de faire reposer « les politiques publiques (...) sur un processus de communication entre l'Etat et la société dans un jeu d'influences réciproques »⁶¹, le SERNAM s'adresse aux secteurs de femmes afin de connaître leurs demandes et d'en tenir compte lors du processus d'élaboration des politiques publiques. La stratégie de coopération prévaut dans les relations entre le Service et le monde associatif féminin/féministe et vise à consolider « un processus d'articulation et de dialogue entre les femmes organisées et les autorités locales et régionales »⁶².

Le Groupe Initiative Femmes

Le Groupe Initiative Femmes (*Grupo Iniciativa Mujeres*, GIM, 1993) s'impose très vite comme le relais entre le SERNAM et le monde associatif (féministe essentiellement). Articulant douze ONG, institutions et programmes d'études de genre⁶³, le GIM s'est formé dans le cadre du processus de préparation de la Conférence de Beijing. Son objectif était de « réunir et de revitaliser les organisations de femmes à partir de l'élaboration d'un document national sur leurs demandes »⁶⁴ et de porter ces demandes aux institutions nationales, régionales et internationales participant au

⁶⁰ SERNAM, 1994a, p. 45.

⁶¹ SERNAM, 1996, p. 13.

⁶² SERNAM, 1999b, p. 29.

⁶³ *Centro de Estudios de la Mujer, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, Isis Internacional, Movimiento Pro Emancipación de la Mujer Chilena, Corporación La Morada, Corporación DOMOS, Fundación Instituto de la Mujer, Fundación Ideas, Area de Estudios de Género de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Corporación ONG de Desarrollo de Programas de Acción con Mujeres, Fempress et Grupo Agenda de la Corporación de Salud y Políticas Sociales.* Voir *Grupo Iniciativa Mujeres*, <http://www.flacso.cl>.

⁶⁴ *Ibidem*.

processus de Beijing. La démocratie, la participation aux pouvoirs publics et la citoyenneté font partie de ces revendications. D'une part, le GIM exerce un lobbying auprès de la délégation chilienne, en essayant d'influer sur la définition de la position officielle lors de la Conférence de 1995. D'autre part, il participe aux réseaux d'associations latino-américaines afin de préparer le Forum des ONG, qui se tient à Huairou en même temps que la Conférence des Nations Unies à Beijing. Au retour de Chine, le GIM s'attache à diffuser la Plate-forme d'Action mondiale (document final de la Conférence) et travaille à ce que les organisations de femmes intègrent ce document dans leurs revendications. La Plate-forme d'Action invite les gouvernements, la communauté internationale et le monde associatif à adopter des stratégies et des mesures spécifiques afin d'atteindre la pleine participation des femmes à la prise de décision politique. Si la répartition du pouvoir ne constitue que la septième priorité à l'issue de la Conférence⁶⁵, les Nations Unies encouragent néanmoins les gouvernements à « garantir que les systèmes électoraux et les partis politiques incorporent les femmes aux postes électifs dans la même proportion et dans les mêmes catégories que les hommes »⁶⁶ et invitent les partis politiques à « établir des initiatives qui permettent la participation des femmes aux élections ou lors de la nomination aux postes [de pouvoir] »⁶⁷.

Pour renforcer le poids du monde associatif dans les négociations politiques, le GIM élabore un indice de contrôle citoyen⁶⁸ qui permet d'évaluer le degré de concrétisation des engagements de l'Etat pris à Beijing (et ceux qui suivront). La coopération avec les institutions politiques se traduit par la signature de l'Acte d'Engagement (*Acta de Compromiso*, 23 septembre 1997)⁶⁹, qui formalise le Forum national de Suivi des Accords de Beijing, un espace d'interaction et d'échange entre le monde associatif et les autorités gouvernementales portant sur le suivi et la mise en application de la Plate-forme d'Action mondiale. La

⁶⁵ Après la pauvreté, l'éducation, la santé, la violence, les conflits armés et l'économie.

⁶⁶ *Plataforma de las Mujeres*, 1996, p. 42.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Índice de Compromiso Cumplido (ICC)*, qui constitue, pour les organisations de femmes, un outil de pression et de négociation face aux décideurs politiques (T. Valdés (coord.), 2001).

⁶⁹ Avec, entre autres, J. Bilbao, ministre directrice du SERNAM à ce moment.

construction d'alliances stratégiques⁷⁰ entre différents agents portant les mêmes revendications au sein d'espaces professionnels ou militants différents se met progressivement en place.

La question de la *double militance* continue malgré tout à se poser du fait qu'une grande partie des femmes du mouvement sont également militantes ou sympathisantes des partis politiques de la *Concertación*. Consciemment ou non, un biais pourrait apparaître dans la construction des demandes du GIM, attaché (malgré lui) aux programmes des partis⁷¹. Cela se reflète dans les paradoxes ou les tensions existant dans la relation entre le mouvement des femmes et les partis politiques : les partis sont à la fois ceux qui bloquent l'accès des femmes au pouvoir et permettent cet accès et, en même temps, s'ils peuvent constituer des relais vers le monde politique, ils peuvent également introduire la discipline de parti et leurs axes programmatiques dans l'agenda du monde associatif⁷². Notons encore que l'importance du GIM dans la politisation de la question de la sous-représentation politique des Chiliennes ne s'est pas traduite par une forte visibilité auprès du grand public. Malgré son intense activité et la reconnaissance qu'il a obtenue auprès des pouvoirs publics, le GIM n'a eu à ce moment-là qu'un très faible impact sur l'opinion publique, étant donné son manque de présence dans les moyens de communication. Dans ce rapport de forces pour la publicité des opinions, le mouvement des femmes n'a pas joui de la même audience auprès de la population que les partis politiques (du gouvernement et de l'opposition) et les secteurs liés aux pouvoirs publics ou à l'Église, en vertu des « *rappports de pouvoir marqués par la propriété des moyens de communication et les négociations politico-économiques dominantes* »⁷³.

Comme nous l'avons par ailleurs déjà indiqué, le texte *Importance d'une loi de quotas* de la *Fundación Ideas*, (août 1996), formule de manière approfondie la question de la discrimination des Chiliennes dans l'espace

⁷⁰ B. Haalsa, 1998.

⁷¹ D. Cerva Cerna, 2002, p. 77.

⁷² De nombreuses féministes appellent aujourd'hui à un détachement de l'interférence des partis politiques dans leurs activités et à une séparation plus nette entre l'espace public et l'espace politique. Si la formulation de leurs revendications et stratégies était plus libre et autonome, par rapport à des partis politiques cantonnés au débat politique, elles pourraient, de leur avis, jouer à nouveau un rôle fort au sein du débat public (loin des pratiques partisanes non reconnues oeuvrant au sein des organisations) (K. Araujo, 2002, p. 56).

⁷³ R. Olea, O. Grau, F. Pérez, 2000, pp. 15-16.

politique. La publication qui le suit, *Projet de loi qui modifie les divers corps légaux afin de promouvoir le droit des femmes à participer à la vie publique nationale* (octobre 1996), introduit le « principe d'égalité dans la participation des deux genres à la conduite interne des partis politiques et aux postes de représentation populaire qui se jouent sur les listes électorales »⁷⁴. Peu de choses ont été apportées par les publications et les interventions multiples qui ont suivi cette étude en deux volets, tant elle est exhaustive: elle traite de la réalité des expériences politiques des femmes, des fondements internationaux de la discrimination positive, du principe des quotas lui-même, de l'expérience à l'étranger et de celle des partis chiliens. La pertinence de ces textes relève, entre autres, de la distinction qui est faite entre la participation et la représentation politiques. La participation politique y est définie comme l'« insertion des femmes dans l'espace politique [...] l'accès [...] aux postes de décision »⁷⁵, au sens large, alors que la représentation politique concerne l'élection des mandataires et la prise en compte des intérêts portés par les femmes. A. Muñoz et S. Wojciechowski insistent donc sur l'importance du décalage qui existe entre le choix des citoyens (pas moins favorables aux candidates qu'aux candidats) et la volonté des partis politiques d'écouter ces choix. Cela dépasse donc la question de la participation politique, en tant qu'accès à l'espace politique. Le parcours personnel d'A. Muñoz⁷⁶ – un parcours parmi d'autres – confirme l'importance de l'expérience individuelle dans la promotion d'un projet

⁷⁴ A. Muñoz, S. Wojciechowski, 1996, p. 56.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 7. Si la représentation substantive des femmes comme thématique de politiques publiques a bien fait l'objet d'un programme du gouvernement, la représentation descriptive dans les assemblées élues n'a pas été considérée comme une priorité politique.

⁷⁶ Ex-membre du PS et une des fondatrices du PPD en 1987 (dont elle sera vice-présidente à deux reprises), elle occupe actuellement son troisième mandat de députée de la République (1990-94, 1998-2002, 2002-2006). Sociologue et politologue, elle participe, dans les années quatre-vingts, aux projets de recherche du *Centro de Estudios de la Mujer* et est l'une des fondatrices de la *Fundación Instituto de la Mujer* (décembre 1987). Après avoir exercé son premier mandat de députée, elle a successivement été consultante à la CEPAL, au Secrétariat général du Gouvernement puis à celui de la Présidence et elle a retrouvé le monde de la recherche en intégrant la *Fundación Ideas*, où elle a rédigé *Importancia de una ley de cuotas en Chile* en 1996 sur base de son expérience dans l'espace politique. Ses réseaux militants et politiques ont servi de relais pour l'inscription d'un projet de « loi des quotas » à l'agenda politique. De retour au Congrès, elle a été Présidente de la Chambre des Députés (11 mars 2002-13 mars 2003) et continue à promouvoir cette problématique. A. Muñoz est, en 2002, l'une des dépositaires de la troisième proposition parlementaire sur les quotas (<http://www.camara.cl/dips>).

politique et témoigne des passerelles reliant les mondes politique et associatif, comme de l'interdépendance entre les individualités et les institutions dans le changement social.

Le Congrès

Les années 1995-1996 ancrent donc le débat sur les quotas dans l'espace public. L'inscription de cette question à l'agenda politique a lieu l'année suivante, avec le dépôt au Congrès d'une proposition de loi visant à promouvoir la participation des femmes à la vie publique nationale (13 mars 1997)⁷⁷. Signée par six députées et quatre députés, elle propose de modifier la Loi organique constitutionnelle des partis politiques, celle des municipalités et celle des votes populaires et des scrutins afin d'établir un quota de présence de 60% maximum pour l'un des deux sexes dans les organes collégiaux des partis (y compris la directive centrale) et sur les listes de candidatures aux élections municipales et législatives. Les arguments reposent sur l'impératif d'un fonctionnement démocratique effectif des partis et du monde politique, sur l'égalité des chances entre hommes et femmes, sur l'argument proportionnel (les femmes constituent la moitié de la société) et sur les engagements internationaux du Chili⁷⁸.

Le SERNAM apporte son soutien à l'idée de la discrimination positive en matière de représentation politique et aux initiatives parlementaires, comme l'illustre une étude faite par sa Commission Participation (août 1999)⁷⁹. Cette dernière a pour projet d'évaluer le premier PIO et d'élaborer des propositions en matière de participation politique des Chiliennes pour le second. Le système de quotas, internes aux partis ou définis par une loi, permettrait de lutter contre les barrières implicites qui empêchent la participation des femmes aux institutions politiques. Une des stratégies à mettre en œuvre pour renforcer la

⁷⁷ Moción, 1997. Les députées M. A. Saa (PPD), M. Aylwin (DC), I. Allende (PS), F. Pollarolo (PS), R. Rebolledo (PPD), M. Wörner (PPD) et les députés J. Estevez (PS), C. Escalona (PS), A. Palma (DC) et V. Jeame (PPD) sont à l'origine de cette motion. Bien qu'ayant franchi les portes du Congrès, la proposition de loi n'a pas dépassé son inscription aux travaux de la Commission de Constitution, Législation et Justice.

⁷⁸ Charte des Nations Unies, Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948), CEDAW (1979), IV^e Conférence mondiale sur les Femmes (1995), etc.

⁷⁹ SERNAM, 1999a.

citoyenneté des femmes repose sur « la formulation d'un avant-projet pour l'égalité des chances qui inclut des aspects en relation avec la mise sur pied d'un système de quotas et la réalisation d'études comparatives autour de l'application de ces systèmes »⁸⁰. Précisons néanmoins qu'il ne s'agit *que* d'une étude et non d'un programme formel d'action ou d'une déclaration d'une des dirigeantes du Service, et qu'à la date de publication (août 1999), une première proposition de loi avait déjà été déposée en 1997. Ce document précise en outre que les risques de blocage se situeraient essentiellement dans la faisabilité de tels mécanismes au sein du système électoral chilien et dans les difficultés à générer une opinion publique favorable à la question⁸¹. La stratégie proposée est d'encourager, d'une part, les militantes des partis politiques à développer des négociations au sein de leurs rangs partisans et, d'autre part, les associations de femmes à renforcer leur stratégie d'*advocacy* auprès des acteurs-clé et à établir des alliances inter-sectorielles afin de convaincre de la légitimité et du bénéfice de ce type de mesures pour l'ensemble de la société. Ce genre de stratégie semble bien être à l'œuvre aujourd'hui, puisque le projet d'un grand nombre d'associations féministes est de créer des alliances entre les différents secteurs sensibilisés par la question de faible présence des femmes en politique⁸².

Au cours des dernières années, les quotas semblent s'être imposés, au sein du SERNAM, comme étant la solution nécessaire (mais en soi insuffisante) pour favoriser l'accès des femmes aux postes de décision. Si l'opiniâtreté de certaines dirigeantes du Service a contribué à porter la question des quotas sur la scène politique, le soutien de l'institution gouvernementale à une hypothétique « loi des quotas » n'est pas suffisant pour accélérer le débat au Congrès. Il lui reste à rallier le président Lagos à cette stratégie, afin qu'il définisse le projet de « loi des quotas » comme une priorité de l'agenda gouvernemental et donne un coup d'accélérateur aux débats parlementaires...

En ce qui concerne l'espace parlementaire, une deuxième motion a été déposée le 6 août 2002 par cinq députés et quatre

⁸⁰ *Ibid.*, p. 18.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 25-26. Voir l'article de Paulina Veloso Valenzuela sur « Etude sur la faisabilité d'une loi de quotas dans l'ordre juridique chilien » dans le présent ouvrage.

⁸² Voir ci-après l'exemple des tables technico-politiques intersectorielles organisées par l'*Instituto de la Mujer*.

députées⁸³. Elle s'avère moins ambitieuse que la première, dans la mesure où elle se limite à un quota de 30% *minimum pour les femmes*⁸⁴ sur les listes de candidatures des partis et des coalitions de partis, mais ne propose pas de modifier la Loi organique constitutionnelle des partis politiques – ce qui absoudrait les partis d'améliorer la présence des femmes dans leurs instances de direction. De plus, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect des quotas, alors que la motion parlementaire de 1997 proposait le rejet des autres candidatures du parti ou de la coalition de partis comme sanction en cas de non-respect des mesures.

Afin de renforcer le débat politique sur les quotas et de ne pas réduire les ambitions proclamées en 1997, huit députées et deux députés déposent au Congrès une troisième proposition de loi en mars 2003⁸⁵. Cette motion est, à l'instar de la première, identique au texte du *Projet de loi* rédigé par la *Fundación Ideas* en 1996. Bien décidé·e·s à ce que cette troisième proposition « ne finisse pas dans les oubliettes » du Congrès, les député·e·s concerné·e·s, le monde associatif (féministe) et le SERNAM, principalement, semblent s'être mis d'accord pour diffuser ce projet, renforcer sa légitimité et sa raison d'être et rallier le monde politique et l'opinion publique à la proposition de loi. A cet égard, nous pouvons relever le concours de certain·e·s journalistes et universitaires, ainsi que celui de Ricardo Lagos qui a favorablement abordé le débat parlementaire sur les quotas dans son discours présidentiel à l'occasion de la journée internationale des femmes en mars 2003.

⁸³ Moción, 2002. Elle fut déposée par les députées I. Allende (PS), C. Ibañez (RN), C. Tohá (indépendante – PPD), X. Vidal (PPD) et les députés E. Riveros (DC), C. Jarpa (PRSD), A. Pérez (PPD), J. P. Letelier (PS) et F. Rossi (indépendant – PS).

⁸⁴ La revendication n'est pas posée en termes de ratio de présence maximum d'un des deux sexes, mais en termes de présence minimum des femmes.

⁸⁵ Moción, 2003. Elle est l'oeuvre des députées A. Muñoz (PPD), R. González (indépendante – UDI), M. A. Saa (PPD), I. Allende (PS), C. Ibañez (RN), M. E. Mella (DC), A. Sepúlveda (DC), C. Tohá (indépendante – PPD) et les députés G. Girardi (PPD) et F. Rossi (indépendant – PS). Remarquons que A. Muñoz a mené l'étude de la *Fundación Ideas* en 1996, que I. Allende a déposé les trois propositions de loi, que M. A. Saa a également déposé la première et que C. Ibañez, F. Rossi et C. Tohá ont aussi participé au dépôt de la deuxième.

Les associations féministes

Revenons un instant sur le début des années quatre-vingt-dix. Le retour à la démocratie s'accompagne, pour le mouvement des femmes, d'une perte de visibilité dans l'espace public et d'un affaiblissement en tant que force socio-politique critique⁸⁶. La disparition du moteur initial du mouvement des femmes (l'opposition à la dictature), la réalisation progressive d'une partie des demandes avec la création du SERNAM, la légitimation de quelques pans du discours féministe par le monde politique et l'ensemble de la société, la professionnalisation et l'institutionnalisation de certaines militantes féministes (dans les ONG, les structures politico-administratives et les institutions académiques), constituent autant d'éléments qui alimentent la reconfiguration de la mobilisation féminine/féministe au Chili. Le mouvement social s'en trouve affaibli. A l'intensité d'un acteur unique aurait succédé un champ multiple et diffus de pratiques isolées ou rassemblées en groupes, ensemble qui ne posséderait plus la force d'un mouvement social mais dont le potentiel de mobilisation n'est pas à négliger. Le processus de Beijing a bien relancé la dynamique de la mobilisation. Mais il semblerait que cela n'ait pas été suffisant pour assurer la continuité du mouvement féminin/féministe en tant qu'acteur collectif de contestation. Les féministes rencontrées lors des entretiens se rejoignent dans le constat suivant : bien que le féminisme soit toujours présent dans la société chilienne, il ne l'est plus sous la forme d'un mouvement⁸⁷. Il s'avère plus diffus et d'intensité diverse. La diversification du féminisme (au sein d'espaces aussi différents que les universités, le monde associatif, les institutions politiques, l'administration publique, la presse, etc.) ne permet néanmoins plus véritablement de parler d'un *mouvement* féministe, au sens d'un acteur collectif articulé autour d'un projet commun. Les défis du féminisme chilien relèveraient dorénavant moins de l'ordre de l'engagement féministe que de l'articulation des différentes modalités d'agir féministe et des différents parcours (collectifs ou individuels, inclus ou non à l'espace politique). La réalité actuelle du féminisme chilien ne serait donc plus celle d'un mouvement social, au sens d'une force de

⁸⁶ K. Araujo, 2002, p. 46.

⁸⁷ Même si la nostalgie des féministes chiliennes – ou leur stratégie – maintient cette dénomination bien vivante.

contestation jouissant d'une grande visibilité publique⁸⁸ (en comparaison à l'expérience passée), mais plutôt celle d'un « *champ d'action* »⁸⁹, dans lequel circulent des organisations, des institutions (privées et publiques) et des personnes. Il convient d'avoir cette reconfiguration de la mobilisation féministe à l'esprit lorsque nous abordons l'action actuelle du monde associatif, et féministe/féminin en particulier, dans la promotion des quotas.

Nous ne pourrions retracer ici de manière exhaustive toutes les facettes de cette action depuis les travaux d'A. Muñoz et de S. Wojciechowski en 1996. Nous avons donc fait le choix d'une expérience particulière qui nous a semblé révélatrice de la stratégie d'expertise et d'*advocacy* d'une partie des associations féministes et de la logique de construction d'alliances stratégiques qui prévaut aujourd'hui entre les différents mondes professionnels dans la diffusion publique et la politisation du débat sur les quotas. Nous voudrions donc présenter en exemple l'activité des tables technico-politiques intersectorielles organisées par la *Fundación Instituto de la Mujer*⁹⁰. Cette ONG⁹¹ a fait de la participation politique l'un de ses axes prioritaires. Son projet est d'amener la société à mieux comprendre les mécanismes et les processus d'exclusion des femmes de la sphère politique et de diffuser les arguments en faveur de la discrimination positive. Pour ce faire, elle développe des programmes de recherche, de formation et d'expertise, et a entre autres organisé des tables technico-politiques intersectorielles autour du projet « Représentation et participation politique des femmes : impulsion pour la mise en œuvre de mesures d'action positive ». Ces rencontres permettent aux expert-e-s de faire état des avancées du débat sur les quotas au sein de leur sphère d'activité, dans le but de générer un échange entre les membres des associations, les député-e-s, les élu-e-s de

⁸⁸ Entretiens avec L. Godoy, *Centro de Estudios de la Mujer* (CEM, 7 novembre 2003, Santiago) et avec V. Guzmán, CEM/CEPAL (25 novembre 2003, Santiago). Voir également M. Ríos, L. Godoy, E. Guerrero, 2003.

⁸⁹ Selon l'idée de S. Álvarez, qui aborde la question de la mobilisation féministe à l'heure actuelle en termes d'un « *champ d'action expansif, polycentrique et hétérogène qui s'étend au-delà des propres organisations ou des groupes d'un mouvement (... puisque) les espaces où les femmes qui se disent féministes agissent ou peuvent agir se sont multipliés* » (S. Álvarez, 1998, p.93).

⁹⁰ Lors de notre séjour à Santiago, nous avons eu l'occasion d'assister aux tables du 31 octobre et du 15 décembre 2003.

⁹¹ Site internet de la *Fundación Instituto de la Mujer*: <http://www.insmujer.cl>.

base, les universitaires, le SERNAM, les chercheur-se-s, les journalistes, les membres de partis politiques, etc. Ce type d'activité défend ouvertement le projet de tisser un réseau d'appui aux propositions de loi, en renforçant les liens entre les individus qui ont la possibilité d'intervenir, au sein des collectivités publiques ou privées, dans la prise de décision en matière de représentation politique des femmes.

Ces rencontres et les activités de l'*Instituto de la Mujer* ne résument évidemment pas l'ensemble des actions du monde associatif, mixte, féminin et/ou féministe. Nous avons déjà abordé le cas du Groupe Initiative Femmes ; nous aurions également pu relever les activités de chaque association ou collectif qui prolongent l'héritage du mouvement des femmes et de la CFD. Cependant, l'exemple de l'*Instituto de la Mujer* offre l'avantage de présenter un large spectre des types d'activités qui peuvent être attendues des organisations et autres associations : la recherche, permettant de reconnaître les discriminations et de les rendre publiques, de proposer des solutions et de construire les arguments destinés à défendre ces solutions, l'organisation de rencontres sous diverses formes contribuant à la diffusion de la thématique et à sa politisation dans certains cas, la publication des résultats des recherches ou des rencontres, amplifiant le débat en diffusant également l'information et la formation, visant à conscientiser les premières personnes concernées par le débat : les femmes et, en particulier, les dirigeantes locales et politiques.

Conclusion : un débat révélateur de la stratégie du « triangle de l'empowerment »

Le projet de cet article était de reconstruire dans ses grandes lignes le débat qui a lieu au Chili sur la question de la sous-représentation politique des femmes et sur le projet d'une « loi des quotas ». Nous avons essayé de repérer les différents agents qui y ont pris part, depuis les années quatre-vingts essentiellement, en mettant en évidence leurs interventions et, en filigrane, leurs stratégies d'accès au débat. Nous n'avons pas insisté de manière systématique sur les termes dans lesquels ce débat a été posé : ils sont relativement similaires d'un agent à l'autre. Dans un premier temps, la question s'est principalement construite en termes de participation politique, au sens large d'accès à la sphère politique. Ce n'est que petit à petit, notamment à partir de la Conférence de Beijing (1995) et de l'étude de la *Fundación Ideas* (1996), que les

interventions se sont précisées autour des concepts de représentation politique et de discrimination positive au sein des partis politiques et sur les listes électorales. De manière transversale à tous les agents, la référence principale sur laquelle repose toute l'argumentation en faveur des quotas est la démocratie. Il n'est pas étonnant non plus que les arguments invoquant la citoyenneté, les droits humains et l'égalité (des chances) soient les plus fréquemment mobilisés, dans un contexte de transition/consolidation démocratique faisant face au passé de violations des droits humains et des libertés fondamentales par le régime pinochétiste. L'appel aux engagements internationaux pris par le Chili, à leurs recommandations et à leurs valeurs constitue un autre type d'argument de taille, suivi par l'énumération d'une série de justifications : reconnaissance de l'apport des femmes au développement de l'humanité, considérations d'ordre économique liées à l'insertion des femmes dans un espace professionnel particulier (le monde politique) ou d'ordre socio-politique liées à la représentation proportionnelle (les femmes constituent plus de la moitié de la société et de l'électorat inscrit).

Nous avons fait le choix de reconstruire ce débat à partir de l'angle d'approche des agents et de leur rôle dans les étapes de formulation d'une problématique, de diffusion dans l'espace public et d'inscription à l'agenda politique. Nous aurions pu décider d'une autre entrée, en termes de stratégies des agents par exemple. Nous pourrions ainsi envisager dans quelle mesure le débat chilien sur les quotas est révélateur d'une stratégie particulière de promotion de l'égalité de genre : celle du « triangle de l'*empowerment* »⁹². Ce cadre analytique met en relation les trois types d'agents considérés, par V. Vargas et S. Wieringa, comme les plus efficaces dans la dynamique d'*empowerment*⁹³ des femmes : le mouvement des femmes, les femmes politiques et les fonctionnaires des institutions publiques dédiées aux femmes (les *fémocrates*). Le « triangle de l'*empowerment* » défend l'idée que le changement en matière de relations de genre se fera grâce à l'action concertée de ces trois secteurs, par des soutiens et des renforts mutuels. Critiquable dans le fait qu'elle n'appréhende pas les institutions (dans lesquelles évoluent

⁹² V. Vargas, S. Wieringa, 1998.

⁹³ Selon ces auteures, l'*empowerment* traduit la dynamique de renforcement ou d'amélioration des capacités des femmes à exercer le pouvoir et l'autorité, dans le but de participer effectivement aux processus de transformation des sociétés (*ibid.*, 1998, p. 6). Pour une critique de cette notion, voir F. Mestrum, 2000.

ces femmes et féministes) comme des agents à part entière dans la construction de l'(in-)égalité de genre et ne survole que brièvement les alliances stratégiques à développer avec des agents non féministes, cette stratégie se reflète néanmoins dans le débat chilien sur les quotas. En effet, ce sont essentiellement le mouvement des femmes (les associations féministes en particulier), les femmes des partis politiques et le SERNAM qui ont porté le débat à l'échelle nationale, alors qu'au niveau international, dans les rangs des Nations Unies par exemple, ce sont également les femmes des mouvements sociaux, les féministes des délégations officielles et celles de la bureaucratie onusienne en charge de la question des femmes et de l'égalité qui ont permis à la problématique de la discrimination positive de se structurer comme l'une des recommandations de la Plate-forme d'Action mondiale de 1995. Toutefois, ce modèle d'action triangulaire présente également le défaut de réduire le champ d'action contre les discriminations de genre, en laissant à ses marges de larges catégories d'agents tels le monde académique, les institutions politiques non liées à l'égalité des chances (nationales, régionales ou internationales) et d'autres agents potentiels non féministes (journalistes, président de la République, etc.). Nous pourrions dès lors terminer en disant que l'étude de ce débat particulier sur les quotas illustre « à merveille » l'idée que le changement social n'est pas le fruit d'un agent unique mais repose, au contraire, sur l'interaction entre divers secteurs de la société, rassemblés dans des actions complémentaires autour d'un même enjeu. Encore faut-il que ce débat mène véritablement à un changement social significatif...