

**La démocratie en Amérique latine:
un renouvellement du personnel politique ?**

Colloque
CERI, 02-03 Décembre 2004

**FEMMES ET POLITIQUE EN AMÉRIQUE LATINE.
AU-DELÀ DU NOMBRE, QUELLE DÉMOCRATIE DE QUALITÉ ?**

Bérengère Marques-Pereira
Université libre de Bruxelles

La volonté de remédier à la sous-représentation des femmes en politique se manifeste souvent par l'établissement de lois de quotas qui visent à combler un « déficit démocratique ». A cet égard, l'Amérique latine offre un intérêt certain, puisque plusieurs pays, à la suite de l'Argentine, disposent d'une telle législation. Leur efficacité variable est liée aux différents systèmes politiques, partisans et électoraux.

Une telle approche de la présence des femmes en politique relève d'une vision extensive de la démocratie. Toutefois, cette présence ne se réduit pas à une conception quantitative de celle-ci. Qu'en est-il des qualités de la démocratie au regard des rapports de genre ? Dans quelle mesure les critères de qualité que sont notamment l'égalité, la liberté et la délibération, sont-ils essentiels dans les enjeux qui concernent l'individuation des femmes et donc l'exercice de leur citoyenneté ?

Tout en traçant à grands traits cette problématique dans le Cône Sud et au Brésil, nous envisageons plus particulièrement le cas chilien. Son intérêt réside dans la possibilité de mettre en perspective des processus de décision et de non-décision décisifs pour la citoyenneté des femmes et révélateurs des critères de qualité d'une démocratie. Nous mettons l'accent sur un

processus de décision en cours (les quotas en politique), une décision aboutie (la loi du divorce du 17 mai 2004) et une question qui demeure largement un tabou (l'interruption volontaire de grossesse). Ces trois dossiers sont appréhendés au regard de l'égalité (au sens de rupture avec les formes de dépendance paternaliste), de la liberté (au sens de libre disposition de soi), de la délibération (au sens de capacité à parler et à agir comme sujet politique autonome).

Pendant les dictatures, les mouvements de femmes latino-américaines, en particulier ceux du Cône sud, ont connu une trajectoire tri-dimensionnelle. Outre, un mouvement populaire qui a transformé des stratégies de survie économique en revendications socio-politiques, les mouvements de femmes se sont également constitués autour de revendications féministes, d'une part, et autour de protestations contre les violations des droits humains, d'autre part. De manière générale, ces mouvements ont contribué à politiser le social (à travers la lutte contre la pauvreté), à publiciser le privé (à travers la socialisation du travail domestique) et à politiser le corporel (à travers les luttes en faveur de la libre disposition de soi, que ce soit dans le registre du contrôle de la reproduction biologique ou dans celui de la violence de genre exercés par les hommes sur les femmes)¹.

Autant d'éléments qui furent cruciaux au regard de ces qualités démocratiques que sont la liberté (au sens de libération des tutelles masculines) et d'égalité (au sens de rupture avec les formes de domination paternalistes et de dépendance personnelle aux hommes). Autant d'éléments qui furent importants pour la démocratisation de l'ensemble des rapports sociaux et des rapports politiques. Les chiliennes ne s'y sont pas trompées, lorsqu'elles revendiquaient « la démocratie dans le pays et à la maison », slogan repris par les féministes de tout le continent. Mais qu'ont-elles obtenu, quelles difficultés ont-elles rencontrées, à la faveur des transitions démocratiques qui prennent place en Argentine à partir de 1983, au Brésil à partir de 1985, au Chili à partir de 1990 ? Dans quelle mesure les transitions sont-elles révélatrices des critères de qualité d'une démocratie que sont la liberté, l'égalité et la délibération² ? Dans quelle mesure les acquis, les enjeux et les limites de l'inclusion sociale et politique des femmes sont-elles révélatrices des qualités de la démocratie dans le Cône sud, et au Chili en particulier ? Dans quelle mesure cet ensemble permet-il l'exercice d'une responsabilité publique ?

¹ Bérengère Marques-Pereira, «Citoyenneté des Latino-Américaines: Enjeux, limites et ambiguïtés», *Revue Canadienne Droit et Société*, vol.16, 2, 2001, pp. 101-117 ; Bérengère Marques-Pereira, «Linking Social and Political Citizenship: Women's Action in the Southern Cone», *Social Politics, Special Issue on Citizenship: Latin American Perspectives*, Summer 1998, pp. 213-231.

² Bérengère Marques-Pereira, «Inclusion politique des femmes : une démocratisation sans qualités ?», in Santiso, J. (sous la dir.), *A la recherche de la démocratie, Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, 2002, pp. 71-90.

La responsabilité publique des citoyens et des citoyennes s'exerce à travers la vigilance à l'égard des institutions, l'élaboration de la normativité sociale, la réflexion sur les limites de l'inclusion et sur les formes de l'exclusion. Cette responsabilité publique s'inscrit dans une double tension, entre représentation et participation, d'une part, entre Etat et société civile, d'autre part.³ Si son exercice est essentiel à la citoyenneté en tant que pratique, encore faut-il accéder à l'individuation pour pouvoir agir en citoyens et citoyennes.⁴

Pendant longtemps, les femmes ont été exclues des trois grands symboles de l'individuation : l'échange monétaire, l'échange contractuel et l'échange discursif. L'enjeu de l'individuation des femmes réside dans leur reconnaissance comme sujets au-delà des rôles assignés (tels que mères et épouses). En symbolisant le privé-domestique au sein de la division du travail entre hommes et femmes, lors de la formation de la citoyenneté, ces dernières ont été exclues des symboles de l'individuation : d'une part, la monnaie comme moyen de paiement permettant à l'individu de se libérer de toute dette économique ou sociale ; d'autre part, le droit, dont les formes démocratiques de la liberté et de l'égalité définissent l'individu comme citoyen libéré des assujettissements tutélaires; enfin, la discursivité, comme système de communication permettant à l'individu d'exister dans l'espace public, comme sujet politique. L'assignation au travail domestique gratuit excluait les femmes de l'échange monétaire. Les codes civils organisaient leur sujétion à la tutelle paternelle ou maritale. La monopolisation masculine du pouvoir politique les excluait, jusqu'il n'y pas si longtemps, de la représentation parlementaire et de la décision politique. La dynamique d'individuation requiert certes, en ce qui concerne les femmes, la fin de l'autorité maritale et paternelle, la libre disposition des biens propres et des fruits de leur travail, la liberté de passer des contrats, la capacité d'ester en justice, mais aussi le droit au divorce, ainsi que la libre disposition de leur corps que ce soit au travers de la liberté reproductive ou de la lutte contre la violence physique dont elles peuvent être l'objet de la part des hommes.

Voilà autant d'éléments d'une problématique d'actualité dans le Cône sud et en particulier au Chili. Nous présumons, dans cette communication, que le lecteur a à l'esprit le contexte institutionnel du passage à la démocratie et le poids des « enclaves autoritaires », pour

³ Celia Jardim Pinto, « El objetivo de una perspectiva de género » in *La Democracia en América latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Lima, PNUD, 2004, pp. 177-191.

⁴ Bérengère Marques-Pereira, *La citoyenneté politique des femmes*, Paris A.Colin, 2003.

apprécier l'évolution des mouvements de femmes vers une institutionnalisation du féminisme et pour mettre en relief quelques enjeux majeurs de leur individuation et de leur citoyenneté.

L'institutionnalisation des mouvements de femmes à l'aune de la démocratisation

Les acteurs principaux de la transition furent les partis politiques; l'importance accordée par ceux-ci aux impératifs de gouvernabilité dictés par les héritages institutionnels de la dictature, a conduit à la marginalisation des mouvements sociaux, en particulier des mouvements de femmes⁵. Par ailleurs, l'incapacité des mouvements de femmes à transformer leur accès à l'espace public en tremplin pour s'intégrer à l'espace politique, ne leur a pas permis de se positionner en actrices de poids dans le pacte qui a commandé le passage à la démocratie⁶. Certes, elles ont bénéficié des acquis obtenus à la faveur des actions des Nations Unies. Ainsi, plusieurs pays latino-américains ont-ils mis en place des agences étatiques et des plans d'action concernant l'égalité entre hommes et femmes. Tel est, par exemple, le cas de l'Argentine, du Brésil ou du Chili⁷ : en Argentine, le CONAMU (*Consejo Nacional de la Mujer*) est créé en 1992 et rattaché à la Présidence ; au Brésil, le CNDM (*Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres*) est mis sur pied en 1985 dans le cadre du Ministère de la Justice ; au Chili, le SERNAM (*Servicio Nacional de la Mujer*) voit le jour en 1991 et est rattaché au Ministère de la Planification et de la Coopération. Cependant, la diversité des conditions juridico-institutionnelles de ces conseils, dont certains dépendent de la Présidence de la République (Argentine, Colombie, Honduras, Paraguay, Pérou, Venezuela), d'autres du Ministère de la Culture (Costa Rica et Uruguay), du Ministère du Travail (Guatemala et Panama) ou du Ministère de la Justice (Brésil), les place dans une situation parfois précaire et dépendante. Ainsi, la réduction des fonctions et des budgets de ces conseils en Argentine et au Brésil peut être mise en parallèle avec les changements intervenus au niveau du pouvoir exécutif et les fluctuations de la conjoncture économique. Le manque de ressources est alors souvent mis en avant par les gouvernements pour justifier leur inaction dans l'application d'une approche de genre et son institutionnalisation dans les politiques publiques.

⁵ Voir notamment Lucy Taylor, *Citizenship, Participation and Democracy, Changing Dynamics in Chile and Argentina*, Londres, Macmillan, 1998.

⁶ Jacqueline Jimenez Polanco, « La représentation politique des femmes en Amérique latine ; une analyse comparée » in Bérengère Marques-Pereira, Patricio Nolasco (coord.), *La représentation politique des femmes en Amérique latine*, Paris, L'Harmattan/Gela-IS, Paris, 2001, pp. 27-81.

⁷ Teresa Valdès, *De lo social a lo político: la acción de la mujeres latino-americanas*, LOM Ed., Santiago, 2000.

Au Chili, en 1988, la « Concertation des Femmes pour la Démocratie » (*Concertación de Mujeres por la Democracia*) est créée pour favoriser la campagne électorale de la Concertation, pour intégrer les revendications des femmes à l'agenda politique et pour formuler un programme en faveur des femmes dans la démocratie. Si les femmes furent capables d'émettre des propositions de programme pour la transition, celles-ci n'incluaient pas un projet de pouvoir indiquant les postes qu'elles revendiquaient. Une de leur revendication était création d'une agence étatique ayant en charge la politique d'égalité des chances, le SERNAM (*Servicio Nacional de la Mujer*) (loi 19.023 du 3 janvier 1991)⁸.

Le SERNAM a été créé pour coordonner, impulser et évaluer les politiques gouvernementales relatives aux femmes. Sans rang ministériel, il doit soumettre ses programmes au Ministère de la Planification. Ce manque d'autonomie est aggravé par la modestie des moyens budgétaires mis à la disposition du SERNAM. En outre, les politiques publiques proposées par celui-ci sont exécutées par les différents ministères concernés. Si un tel cadre d'action transversale a l'avantage de ne pas cantonner les thématiques de genre à un seul ministère, il a aussi l'inconvénient de disperser la responsabilité de la mise en œuvre de ces politiques. Le SERNAM peut seulement mettre à exécution des programmes-pilotes. En outre, la dépendance de la direction du SERNAM à l'égard des principales forces de la *Concertation*, ne lui permettait pas de manifester son autonomie en pesant sur les priorités de l'agenda politique. Rien d'étonnant donc si la libéralisation de l'avortement médical, du divorce ou l'adoption d'une législation nationale instaurant les quotas en politique, ne furent pas inscrits à l'agenda public du SERNAM lors des deux premiers mandats présidentiels de la transition démocratique. Si on a à l'esprit le cadre institutionnel qui a pesé sur les débuts de la transition, il n'est pas étonnant qu'il ait fallu attendre la présidence de Ricardo Lagos pour voir voter la loi sur le divorce (loi 19.947 du 7 mai 2004). Il n'est pas étonnant non plus que ce n'est qu'en mars 1997 qu'a eu lieu le dépôt au Congrès de la première proposition de loi en matière de quotas en politique. La question n'est pas encore résolue à ce jour. De même n'est-il pas surprenant que la question de l'avortement demeure tabou, si l'on a à l'esprit les positions du Pape et du Vatican en matière de contrôle de la reproduction et le poids de l'Eglise chilienne comme acteur social, pouvant se prévaloir de son rôle de protection à l'égard des personnes poursuivies par la

⁸ Sur les relations entre féminisme d'Etat et associations de femmes, voir notamment Lisa Baldez, « La política partidista y los límites del feminismo de Estado » in Paul Draske, Ivan Jaksic (coord.), *El modelo chileno Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, Ediciones LOM, 1999, pp. 407-433; Natacha Molina, « Women's Struggle for Equality and Citizenship in Chile » in Geertje Lycklama, Virginia Vargas, Saskia Wieringa, *Women's Movements and Public Policy in Europe, Latin America and the Caribbean*, Garland Publishing, New York, 1998, pp. 127-142 ; Patricia Richard, *Pobladores, indígenas and the State*, New Brunswick, Rutgers University Press, 2004.

dictature militaire, de son rôle dans l'auto-organisation des pobladores ou encore de son rôle de médiation entre les militaires et les forces politiques lors de la transition. Rien d'étonnant enfin de constater que les priorités du SERNAM ont plutôt porté sur des questions telles que la violence intra-familiale ou la réduction de la pauvreté. De telles priorités étaient moins susceptibles de heurter les sensibilités politiques conservatrices et étaient plus en adéquation avec le paradigme néo-libéral des politiques sociales sectorielles, ciblées ou compensatoires plutôt qu'universalistes.

Le retour à la démocratie a acculé le féminisme chilien, et plus généralement latino-américain à repenser son rapport à l'Etat, passant d'une logique de l'affrontement à une logique de la négociation et de la coopération, faite de dialogues et de propositions, de manière à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes et à lutter contre les discriminations envers celles-ci à travers une stratégie d'action qui ne récuse plus l'intégration aux appareils d'Etat.

De manière générale, les associations de femmes ont acquis à partir des années 1990 une dimension institutionnalisante.⁹ Celle-ci se traduit notamment par leur participation aux processus préparatoires des conférences mondiales et a impulsé à cette occasion, une régionalisation des mouvements de femmes. La préparation de la IVe conférence mondiale des femmes à Beijing, en 1995, a favorisé la discussion et l'élaboration de propositions dans les différents pays des régions du monde, tant au niveau gouvernemental qu'au niveau de la société civile. Dans ce sillage, on assiste à une transnationalisation des discours et des pratiques de ces mouvements, qui leur ont permis de légitimer leurs revendications et de faire pression sur les partis politiques et les gouvernements pour inscrire celles-ci à l'agenda politique. Ce processus a débouché sur une incorporation sélective de leurs demandes en même temps que sur une dynamique de resignification de celles-ci par les gouvernements. Cette dynamique d'amortissement ou de neutralisation des revendications n'empêche pas qu'au niveau national ou régional, le suivi de la conférence de Beijing en 2000, ait donné lieu de la part des associations de femmes à une évaluation des engagements accomplis par les gouvernements des différents pays, gouvernements qui en ont, par ailleurs, rendu compte devant leurs parlements.

⁹ Voir notamment, Bérengère Marques-Pereira, Florence Raes, « Trois décennies de mobilisations féminines et féministes en Amérique latine », *Cahiers des Amériques Latines*, n°39, 2002/1, pp. 17-36 ; Bérengère Marques-Pereira, Sophie Stoffel, « Les féminismes d'Amérique latine », in Eliane Gubin et al. (sous la dir.), *Le siècle des féminismes*, Paris, L'Atelier, 2004, pp. 399-410.

Au Chili, tel a été le cas du « Groupe Initiative Femmes » (*Grupo Iniciativa Mujeres - GIM*) qui s'impose dès 1993 comme relais entre le SERNAM et le monde associatif féministe essentiellement. Ce groupe rassemble 12 ONG, institutions et programmes d'études de genre et s'est formé lors de la préparation de la Conférence de Beijing, en vue de réunir et de revitaliser les organisations de femmes à partir de l'élaboration d'un document national fondé sur leurs demandes et de transmettre ces revendications aux institutions concernées par la Conférence, que ce soit au niveau national, régional ou international¹⁰. Il s'agit là d'un travail de réflexion sur le contenu et les formes prises par l'exclusion des femmes et les modalités de leur inclusion, d'un travail d'élaboration de la normativité sociale, qui s'exerce, d'une part, à travers un lobbying auprès de la délégation officielle du Chili lors de la Conférence de Beijing, d'autre part, à travers la participation aux réseaux d'organisations latino-américaines préparant le Forum des ONG qui s'est tenu à Huairou en même temps que la Conférence officielle des Nations-Unies, et enfin, à travers la diffusion de la plate forme d'action mondiale issue de cette conférence auprès des différentes organisations de femmes. Le GIM exerce également sa responsabilité publique en faisant preuve de vigilance à l'égard des institutions et des appareils d'Etat. Ainsi, a-t-il mis au point « un indice de contrôle citoyen » (ICC)¹¹ qui permet d'évaluer le degré de concrétisation des engagements de l'Etat pris à Beijing et depuis lors. La coopération avec les institutions politiques s'effectue ainsi sur le mode critique, mais aussi pratique. Car, d'une part, l'ICC est présenté par le « Groupe Initiative Femmes » comme un outil de pression et de négociation face aux décideurs politiques, et d'autre part, un Forum National du Suivi des accords de Beijing est mis sur pied, un espace d'échanges entre le monde associatif et les instances gouvernementales qui se traduit, en septembre 1997, par la signature d'un acte d'engagement.

Cette dynamique de l'intégration et de l'autonomie entre les associations de femmes et les partis politiques, est à la fois contradictoire et complémentaire. Contradictoire, car les partis politiques sont ceux qui peuvent à la fois bloquer l'accès des femmes au pouvoir de décision

¹⁰ Participent au Groupe Initiative Femmes, les ONG suivantes, Centro de Estudios de la Mujer, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, Isis International, 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.

¹¹ Teresa Valdès (coord.), *El índice de compromiso cumplido-ICC, Una estrategia para el control ciudadano de la equidad de género*, Santiago, Flacso, 2001. L'ICC comprend trois groupes d'indicateurs : les indicateurs de volonté politique, les indicateurs de processus en cours, les indicateurs de résultat. Le premier se réfère à la volonté politique des Etats pour améliorer les politiques publiques en matière de rapports de genre (projets de loi, programmes d'action, financements, etc.). Le second évalue les processus en cours à partir des mesures développées par le gouvernement (exécution de programmes, de mesures législatives, coordination entre ministères, etc.). Le troisième évalue les incidences des mesures mises en œuvre.

publique et politique, et constituer des relais pour ce même accès. Complémentaire, car la formulation des revendications et des stratégies à mettre en œuvre par les associations tient compte, d'une manière ou d'une autre, de l'agenda politique. Cette dynamique prend ainsi place dans le cadre de relations complexes entre la société civile, le système politique et l'Etat, car les associations de femmes au sein de la société civile peinent à peser sur le débat public, même si elles obtiennent une reconnaissance des pouvoirs publics, tandis que les partis demeurent les acteurs principaux du débat politique tout en délimitant les termes du débat public¹².

Il n'en demeure pas moins qu'au Chili, comme dans d'autres pays du continent ou dans d'autres régions du monde, les mouvements de femmes se sont professionnalisés, prenant souvent la forme d'ONG, de centres d'études, de recherche ou de formation, travaillant en collaboration, plus ou moins étroite, selon les pays, avec les administrations, les universités et les organismes internationaux. Sans doute est-ce là, en partie, l'expression d'un phénomène de cooptation. Celui-ci tend à élargir le cercle des élites, d'autant plus que les compétences des groupes et des associations se manifestent sous forme d'interventions judiciaires et expertes répondant ainsi à la judiciarisation de la gouvernance et à la technocratisation des politiques dont la mondialisation amplifie la portée.

Citons par exemple l'organisation d'un Tribunal International des Droits des Femmes par *l'Instituto de la Mujer*, ou encore les actions de formation à la citoyenneté du GIM ou enfin les rapports présentés par des associations de femmes concernant les engagements pris par le Chili au titre de sa ratification de la *Convention sur l'Élimination de toutes les discriminations contre les femmes (CEDAW)*¹³.

Faut-il tenir cette diversification du travail politique comme pure illusion au regard de l'exercice de la souveraineté populaire? Il est vrai que le sentiment d'incompétence que peut ressentir le corps politique face à cette judiciarisation et cette technocratisation, est sans doute redoublé par le sentiment d'impuissance que la mondialisation du système semble lui suggérer. Faut-il alors considérer que l'élargissement et la féminisation des élites qui interviennent

¹² Daniela Cerva Cerna, *Trayectorias de los discursos de género en Chile*, Mexico, Flacso, 2002.

¹³ Voir notamment, Ximena Rojas (coord.), *Sistematización de una pedagogía para el ejercicio de ciudadanía de las mujeres*, Santiago, Grupo Iniciativa Mujeres, 2003 ; Grupo Iniciativa Mujeres, *El nuevo contrato social : Balance de una década de democracia en Chile*, Santiago, 2002 ; Instituto de la Mujer *Presentación del Estado de Cumplimiento del CEDAW*, Santiago, 1999 ; La Morada, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la CEDAW en Chile*, Santiago, 2003.

directement ou indirectement dans les décisions soient sans incidence pour les qualités de la démocratie?

Certes, la participation reste un phénomène minoritaire tant au niveau local ou régional, qu'au niveau national ou international. Ainsi au Chili, seul 40% des hommes appartiennent à une association contre 28 % des femmes¹⁴. Toutefois, on peut se demander si la préparation et la participation d'activistes féminines et féministes aux grandes conférences internationales et aux forums parallèles des ONG ne sont pas l'ingrédient d'un espace public mondial en formation. Celui-ci semble contribuer à propulser les droits des femmes au rang de biens publics, leur donnant une légitimité de droits humains, légitimité qui confère aux acteurs et aux actrices qui en portent les revendications un poids certain dans les décisions politiques des Etats qui transformeront ces revendications en réformes. A cet égard, la représentation politique des femmes possède toute son importance.

La représentation politique des femmes¹⁵

En Amérique latine, les transitions démocratiques inaugurées au début de la décennie 80 n'ont pas encore abouti à une représentation politique équilibrée entre hommes et femmes. Au début des années 90, la moyenne de la représentation féminine dans les parlements latino-américains atteignait à peine 10% et à la fin de la décennie, seulement 13%. Signalons

¹⁴ PNUD, *Desarrollo Humano en Chile, Más Sociedad para gobernar el futuro*, Santiago, 2000, p. 138.

Les hommes qui sont membres d'une association, se retrouvent plus dans des organisations récréatives/sociales (48,9%), religieuses (29,9) ou de voisins (28,9%), tandis que les femmes se retrouvent plus volontiers dans des organisations religieuses (51,9%), de voisins (34,4%) ou des centres de parents (22,4%) ; notons que les uns et les autres participent peu aux partis politiques (6,1% pour les hommes et 4,2% pour les femmes). Cependant 42% des enquêtés considèrent participer à « une citoyenneté active » concernée par les enjeux de la communauté (PNUD, 2000 : 140 et 209). Il faut sans doute souligner que les représentations de la citoyenneté ne se réfèrent pas seulement à une médiation verticale de l'individu à l'Etat (désaffectation à l'égard de la politique institutionnelle et manque de confiance à l'égard des institutions représentatives de la société), mais surtout à une médiation horizontale entre citoyens, ce que le PNUD appelle une « citoyennisation de la politique » qui met l'accent sur la confiance envers l'action collective.

L'étude réalisée par Teresa Valdès sur la participation sociale et politique des femmes durant l'année 2002 tente de cerner dans quelle mesure la participation des femmes peut contribuer à la construction de sujets sociaux d'une démocratie participative et représentative. Les résultats obtenus mettent en lumière une forte participation des femmes dans différents types d'organisations sociales, différentes selon les générations et les contextes politiques de socialisation. Par contre, elles manifestent leur désintérêt pour la politique. Les femmes participent le plus volontiers à des associations qui correspondent aux rôles traditionnels de genre, même si les jeunes ont à cet égard un profil différent. Ce type de participation ne semble favoriser ni la participation politique ni la recherche de la représentation politique, ni même la construction d'espaces publics pour les femmes traduisant une « citoyenneté par le bas » (*cudadanía desde abajo*) qui impulse une politisation des rapports sociaux. En ce qui concerne les jeunes femmes, leur type de participation est plus semblable à celui des hommes de leur génération et présente une variété plus importante de rôles sociaux que les seuls rôles traditionnels de genre. Cependant, l'intérêt pour la politique demeure assez bas, à tel point qu'une proportion importante de femmes ne s'inscrit pas sur les registres électoraux et n'exerce donc pas son premier droit de citoyenneté, le droit de vote.

¹⁵ Les chiffres repris ci-dessous sont fournis par l'Union Interparlementaire : [http:// : www.uip.org](http://www.uip.org).

également qu'au début de la décennie 90, les pays du Cône Sud se situaient en dessous des 10%. Aux élections de 1993, le Chili se situait au 60^e rang mondial, devant la France qui, elle, occupait, à l'époque, le 65^e rang avec 6,4% de femmes à l'Assemblée Nationale. Ce n'est qu'aux élections de décembre 1997 que le Chili franchit la barre des 10% de députées, se situant ainsi parmi les pays latino-américains pour lesquels le pourcentage de femmes députés variait, en 1997, entre moins de 15% (Mexique) et un peu plus de 10% (El Salvador). A l'inverse, avec une représentation féminine de 27,6% en 1998, l'Argentine était propulsée au premier rang des Amériques, dont la moyenne atteignait 15,2%, et au septième rang mondial, après la Suède, la Norvège, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas et la Nouvelle Zélande. Au début de la décennie 2000, les pays du Cône sud se situaient en moyenne à 12,9% pour les députées, à 14,6% pour les sénatrices, l'Argentine atteignant plus du double de la moyenne avec 30,7% de députées et 35,2% de sénatrices, tandis que le Brésil comptait 6,8% de députées et 6,3% de sénatrices, le Chili et l'Uruguay se situant près de la moyenne en ce qui concerne leurs députées avec respectivement 12,5% et 12,1%.

La longue tradition démocratique de ces deux pays ne se traduit pas donc en une culture de l'égalité entre hommes et femmes. Aucun des deux ne connaissent une législation de quotas visant à remédier à la sous-représentation de ces dernières en politique. L'Uruguay a discuté des quotas en 1988 pour les rejeter, les considérant comme inconstitutionnels. La notion d'égalité a été interprétée dans son seul sens universaliste d'égalité des citoyens devant la loi, ne laissant aucune porte ouverte à l'idée d'égalité des chances entre hommes et femmes et sa traduction en action positive, tel que l'article 4 de la CEDAW permet de l'envisager, alors même que ce pays a ratifié cette convention¹⁶. Au Chili, une loi de quotas demeure à ce jour un enjeu. Nous y reviendrons.

C'est en Argentine que se produit le premier changement important dans la représentation politique des femmes suite à l'adoption, en 1991, d'une loi de quota établissant une présence féminine de 30% au moins des candidatures électorales (loi n°24.012). La loi est appliquée pour la première fois en 1993 et fait monter la représentation des femmes de 5,8% en 1991 à 27,6% en 1998. D'autres pays latino-américains ont suivi l'exemple argentin, sans pour autant atteindre la même efficacité : la Bolivie en 1997 (avec un quota de 30%), le Brésil en 1996 (20%, aujourd'hui 30%), la Colombie en 2000 (30%), le Costa Rica en 1997 (40%), le

¹⁶ Rosario Aguirre, « La citoyenneté politique des femmes en Uruguay » in Bérengère Marques-Pereira, Patricio Nolasco (coord.), *La représentation politique des femmes en Amérique latine*, Paris, L'Harmattan, pp. 139-162.

Panama en 1997 (30%), le Paraguay en 1996 (20%), le Pérou en 1997 (25%), l'Equateur en 1997 (20%, aujourd'hui 30%), le Mexique en 1996 (30%), la République dominicaine en 1997 (25%) et le Venezuela en 1997 (30%).

Tableau Représentation féminine à la chambre, quotas et type de listes

| Pays | Electio n | Sièges | Femm es | % de femmes | Ordre mondial | Quotas et ordre utile | Type de liste |
|---------------------|--------------|--------|------------|----------------|------------------|--------------------------|------------------|
| Costa Rica | 02/200 2 | 57 | 20 | 35,1 | 6 | 40% oui | fermée |
| Argentine | 10/200 1 | 257 | 79 | 30,7 | 10 | 30% oui | fermées |
| Bolivie | 06/200 2 | 130 | 24 | 18,5 | 46 | 30% oui | fermées |
| Pérou | 04/200 1 | 120 | 22 | 17,5 | 48 | 25% non | ouvertes |
| Rép. Dominicaine | 05/200 2 | 150 | 26 | 17,3 | 52 | 25% non | fermées |
| Equateur | 10/200 2 | 100 | 16 | 16,0 | 55 | 30% oui | ouvertes |
| Mexique | 07/200 0 | 500 | 80 | 16,0 | 55 | 30% non | fermées |
| Colombie | 03/200 2 | 166 | 20 | 12,0 | 67 | 30% non | fermées |
| Panama | 05/199 9 | 71 | 7 | 9,9 | 80 | 30% non | ouvertes |
| Venezuela | 07/200 0 | 165 | 16 | 9,7 | 82 | 30% non | fermées |
| Brésil | 10/200 2 | 513 | 44 | 8,6 | 91 | 30% non | ouvertes |
| Paraguay | 05/199 8 | 80 | 2 | 2,5% | 120 | 20% oui | fermées |

Source : Union Interparlementaire, 2003 et Jacqueline Peschard, « The Quotas Systems in Latin America : General Overview » in *The Implementation of Quotas : Latin American Experiences*, IDEA, Lima, 2003, pp. 20-31.

L'Equateur qui possède une des lois de quotas les plus avancées (prévoyant, d'une part, le placement en ordre utile sur la liste, d'autre part, qu'à chaque élection le pourcentage de candidates sur les listes électorales doit augmenter de 5% jusqu'à obtenir la parité) n'a que 16% de députées en 2002. De même, la Colombie n'a que 12% de femmes à la Chambre, le Brésil n'arrive qu'à 8,6%. Pour être efficace une loi de quotas doit donc prévoir le placement des femmes en ordre utile, assorti de sanctions tel que le non enregistrement de la liste. Mais cela n'est pas suffisant comme nous l'indique le cas du Paraguay où le pourcentage d'élues n'atteint que 2,5%. Des cinq cas latino-américains disposant d'un placement en ordre utile sur les listes électorales, seule l'Argentine et le Costa Rica réalisent une représentation élevée de femmes au Parlement. Il faut donc garder à l'esprit que les lois de quotas n'expliquent pas en elles-mêmes une présence élevée de femmes dans les instances électives : il n'y a pas une différence significative entre les pays possédant une loi de quotas, pour lesquels la présence des femmes atteint en moyenne 15,8%, et les pays n'ayant pas une telle loi, pour lesquels cette moyenne se situe à 12,6%. Encore faut-il que l'égalité de genre au niveau sociétal et dans les partis politiques fasse sens dans les représentations collectives, les pratiques sociales et les structures.

Les cas argentin et brésilien

Revenons d'abord sur les cas argentin et brésilien, l'un s'étant révélé efficace, l'autre inefficace. Ensuite nous envisagerons le cas chilien où la question des quotas demeure pendante.

Les systèmes de quotas paraissent plus efficaces lorsqu'ils s'appliquent dans le cadre de systèmes proportionnels basés sur des listes fermées et bloquées établies par les partis que dans le cadre de systèmes uninominaux ou mixtes¹⁷. La taille des districts électoraux doit également être prise en considération : au plus elle est importante, au plus les groupes minorisés en politique ont des chances d'accéder à la représentation politique. L'Argentine et le

¹⁷ Mala Htun, Mark Jones, « Engendering the Right to Participate in Decision-Making : Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America » in Nicky Craske and Maxime Molyneux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy*, Basingstoke, Palgrave, 2002, pp.32-56; Pippa Norris, « Conclusions : Comparing legislative recruitment » in Joni Lovenduski, Pippa Norris, (eds.), *Gender and Party Politics*, Londres, Sage, 1993.

Costa Rica ont tous les deux un système de quotas prévoyant le placement en positions éligibles, dans le cadre d'un système proportionnel avec des listes fermées, et des circonscriptions de taille moyenne. Par contre le Brésil, s'il possède des districts de grande taille, a un système proportionnel de listes ouvertes et un système de quotas sans placement en ordre utile.

Dans le processus de démocratisation argentin, la représentation politique des femmes au Congrès a suivi le schéma type des parlements bicaméraux : un système proportionnel à la Chambre et un système majoritaire au Sénat. Les députés sont élus tous les quatre ans sur base d'une population répartie sur 24 circonscriptions électorales à travers un système proportionnel prenant appui sur des listes établies par les partis. Tous les deux ans, la moitié du corps législatif est renouvelé. La distribution des sièges se fait selon le système D'Hondt. Les sénateurs sont élus pour six ans à la majorité simple, la moitié d'entre eux étant renouvelés tous les trois ans. Leur élection se fait sur base d'une représentation multiple (3 sièges) de chacune des 24 circonscriptions électorales. Depuis 2001, les sénateurs sont élus directement.

Ce fut à la suite d'une campagne intense menée par les militantes des différents partis politiques rassemblées au sein du « Réseau des féministes politiques » et sous l'influence internationale des Nations Unies (CEDAW, Conférence de Naïrobi en 1985, préparation de la conférence de Beijing devant se tenir en 1995) que la proposition de loi déposée en 1991 par des députées de l'Union civique radicale, et ayant le soutien du président Carlos Menem, fut adoptée, d'abord au Sénat, puis à la Chambre¹⁸. La loi dispose que les listes électorales ne peuvent inclure plus de 70% de candidatures du même sexe ; elle prévoit également qu'au placement de deux candidats du même sexe sur la liste doit suivre un candidat de l'autre sexe. Ce mécanisme permet de positionner les candidatures féminines à des positions éligibles. Dans les districts où un parti renouvelle deux des sièges obtenus lors des élections générales antérieures, il devra placer au moins une femme sur la liste et les postes suivants devront respecter la proportion d'au moins une femme pour deux hommes. La loi dispose qu'une liste qui ne remplit pas ces exigences ne pourra être officialisée. Il a fallu la vigilance de ce « Réseau » et les ressources du CONAMU pour que la loi cesse d'être transgressée comme elle l'avait été aux élections de 1993, les partis (lors des recours devant la Cour Suprême et la Cour

¹⁸ Patricia Gomez, « Actions positives et citoyenneté en Argentine » in Bérengère Marques-Pereira, Patricio Nolasco (coord.), *op.cit.*, pp. 83-110 ; Elisa Carrio, « Los retos de la participación de las mujeres en el Parlamento. Una nueva mirada al caso argentino » in *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, IDEA, Stockholm, 2202, pp. 135-172 ; María José Lubertino, « The Argentina Experience and Beyond », IDEA, *op.cit.*, pp. 32-41.

Inter-Américaine des Droits de l'Homme) utilisant l'argument de l'inconstitutionnalité des actions positives, celles-ci étant considérées comme une violation de l'égalité des citoyens devant la loi. C'est en 1994 que la Constitution nationale et la Constitution de la ville de Buenos Aires intégreront la notion d'égalité des chances, comme le préconise la CEDAW, convention ratifiée par l'Argentine.

Dans le système bicaméral brésilien, les députés sont élus directement tous les quatre ans sur base d'un système proportionnel à listes ouvertes. Les élections ont lieu dans les 27 circonscriptions électorales plurinominales dont les limites correspondent aux 26 Etats de la Fédération et au District fédéral. Dans chacune d'entre elles, le nombre de députés varie entre 8 et 70 selon la population de la circonscription. Au Sénat, les élections se font tous les 8 ans à la majorité simple (avec un total de 3 sénateurs par Etats), le renouvellement d'abord d'un premier tiers et puis des deux autres tiers de l'assemblée se produisant tous les 4 ans. Les candidatures sont uninominales ou binominales, étant donné que les électeurs votent soit pour un, soit pour deux candidats selon que le renouvellement concerne un tiers ou deux tiers du Sénat. Dans les circonscriptions uninominales, la majorité des suffrages décide de l'attribution des sièges, alors que dans les circonscriptions binominales, les sièges sont distribués entre les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

Contrairement à l'Argentine, le Brésil n'a pas connu l'existence d'un lobby de femmes défendant une politique de quotas sur les listes électorales¹⁹. La première proposition de loi approuvée fut déposée par la députée Marta Suplicy (PT) en 1995, prévoyant 20% de candidatures féminines sur les listes électorales municipales. A l'inverse d'autres pays de la région, le débat public à propos des quotas ne fut ni intense ni particulièrement controversé au Brésil. Cette absence de débat n'est pas non plus le fruit d'un consensus issu d'une large mobilisation des mouvements de femmes ou des agences étatiques s'occupant de l'égalité des chances entre hommes et femmes. L'approbation des quotas dans ce pays s'inscrit dans la foulée de la Conférence Mondiale des Femmes à Beijing. Entre 1995 et 1997, plusieurs propositions de lois furent déposées au Congrès, visant à l'établissement de quotas aux autres niveaux d'instances électives. La loi 9.504 prise en 1997 établit un quota de 25%. A ce jour il est de 30%. La loi brésilienne est indicative et ne prévoit pas de mécanisme obligatoire, susceptible de sanctions, si les quotas ne sont pas remplis. Le faible nombre de candidatures féminines

¹⁹ Pour le cas brésilien, voir Clara Araújo, « Quotas for Women in the Brazilian Legislative System », IDEA, *op.cit.*, pp. 72-87.

tient notamment à la résistance des partis. Par ailleurs, le système électoral des listes ouvertes favorise une compétition électorale individualisée. Il semblerait que cette personnalisation soit tendanciellement moins favorable aux femmes qui ont moins accès que les hommes aux ressources financières et organisationnelles des partis lors des campagnes électorales. Toutefois, il faut remarquer que la loi de quotas au Pérou s'inscrit également dans un système proportionnel de listes ouvertes et que les résultats électoraux pour les femmes sont bien meilleurs, puisque le pourcentage de députées au Pérou en 2002 était 17,5%, contre 8,6% au Brésil. Quoiqu'il en soit, le système des listes ouvertes favorise également les réseaux de patronage et de clientélisme politiques sous l'influence desquels l'électorat se focalise plus sur les candidats que sur les programmes de partis. Ceci est d'autant plus vrai que le système partisan brésilien est peu institutionnalisé, à la différence du cas chilien.

Le cas chilien

En 2003, le Chili ne comprenait que 5,6% de femmes au Sénat, 12% à la Chambre, tandis que 5,5% seulement occupaient des charges ministérielles et de sous-secrétariat. Signalons que les portefeuilles des Relations Extérieures, de la Défense et du SERNAM sont aux mains de femmes.

En quatorze ans de gouvernements démocratiques, seules deux propositions de loi ont été déposées en vue d'améliorer la représentation politique des femmes²⁰. La première propose un système de quotas qui garantit 30% de femmes sur les listes électorales des partis et coalitions de partis qui se présentent aux élections²¹. Un autre projet en cours s'inspire de l'idée de parité et propose qu'aucun des deux sexes ne puisse dépasser 60% de candidatures présentées par les partis, pourcentage également applicable à la composition des organes des partis politiques²². En effet, la présence des femmes dans les différentes directions nationales

²⁰ Dès les élections de 1989, le mouvement des femmes présente les « Demandes des femmes à la démocratie » dont celle d'une discrimination positive de 30% en faveur des femmes dans les postes gouvernementaux. Voir Sonia Montecino et al. (éds.), *Tramas para un nuevo destino. Propuestas de la Concertación de Mujeres por la Democracia*, Santiago, Concertación de Mujeres por la Democracia, 1990.

²¹ Boletín legislativo N°3020-06 « Proyecto de ley que establece discriminación positiva a favor de las mujeres y modifica las leyes 18.700 y 18.695 », présenté le 6 août 2002 par le député Fulvio Rossi .

²² Boletín legislativo N°3206-18, « Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar a la vida pública nacional », présenté le 13 mars 2003 par la députée Adriana Muñoz (redépôt du projet présenté en 1997 Boletín 1994-07 –Archivé). Remarquons que ce projet se fonde sur l'étude menée par Adriana Muñoz pour la Fondation Ideas, ONG créée, en 1988, pour préparer les citoyens au référendum et à la démocratie. (Voir A.Muñoz et al., *Importancia de una ley de cuota en Chile*, Santiago, Fundación Ideas, août 1996). Ce projet de loi reprend également les propositions contenues dans une deuxième étude de cette même fondation, en octobre 1996. (Voir Fundación Ideas, *Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con*

des partis politiques n'atteint pas les 20%, alors que leur participation tourne autour des 40 à 50% d'affiliées. Différentes études menées par le SERNAM indique à quel point cette question ne constitue pas un thème de préoccupation pour les partis, et ce malgré le patronage donné par le SERNAM à la parité²³. Si la question de la sous-représentation politique des femmes ne fut pas sa priorité pendant la période allant de 1991 à 1994 et ne fut pas prise en compte dans le premier plan d'égalité des chances de 1994-1999²⁴, elle le sera lors du deuxième plan²⁵. Ces perspectives s'inscrivent dans les engagements internationaux pris par le Chili, et en particulier sa ratification de la CEDAW.

Encore s'agirait-il pour le Chili de dépasser les obstacles politico-institutionnels à une représentation politique équilibrée entre hommes et femmes, tel que le système électoral binominal. En effet, les membres de la Chambre des députés sont élus tous les quatre ans sur des listes fermées non bloquées à raison de deux représentants pour chacune des 62 circonscriptions. Les sièges sont distribués entre les deux listes ayant obtenu le plus de voix, à moins que l'avance de la liste majoritaire soit supérieure à deux tiers des votes recueillis par la deuxième liste, auquel cas les deux sièges sont attribués à la première liste. Les sénateurs sont élus tous les huit ans avec un renouvellement de la moitié des sièges tous les quatre ans. L'élection au Sénat s'effectue sur des listes fermées non bloquées dans les 13 circonscriptions correspondant aux 13 régions du pays (7 d'entre elles ont droit à 2 sièges, tandis que les 6 autres ont droit à 4 sièges. La distribution des sièges s'opère comme à la Chambre. Manifestement, un tel système rend quasiment inopérant une loi de quotas. L'enjeu d'une telle loi est donc posé au niveau politique mais n'a pas encore fait l'objet d'une décision.²⁶

el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional, Santiago, Fundación Ideas, 1996).

²³ Citons notamment Paulina Veloso, *Estudio de Factibilidad sobre la implementación de la ley de cuotas en Chile*, Santiago, Sernam, 2000. Précédemment une étude fut menée par l'Instituto de la Mujer pour le compte du Sernam (Cecilia Moltedo, *Experiencias de participación de las mujeres chilenas en los partidos políticos – 1990 a 1998*, Santiago, Fundación Instituto de la Mujer, 199).

²⁴ SERNAM, *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999*, Santiago, Sernam, 1994.

²⁵ SERNAM, *Plan de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, 2000-2010*, Santiago, Sernam, 2001.

²⁶ Sophie Stoffel, « Le débat chilien sur la représentation politique des femmes et sur le projet d'une loi de quotas » in Bérengère Marques-Pereira (éd.), *La représentation politique des femmes au Chili, Cahiers du GELA-IS*, n°5, 2005, à paraître ; voir aussi, Paulina Veloso, « Etude de faisabilité d'une loi de quota dans le cadre juridique chilien », *ibidem*.

La libre disposition de soi : l'interruption volontaire de grossesse et le divorce

Abordons maintenant deux autres enjeux de l'individuation des femmes, l'avortement, d'une part, le divorce, d'autre part²⁷.

L'interruption volontaire de grossesse

L'interruption volontaire de grossesse en Amérique latine demeure un enjeu de genre à propos duquel aucun changement majeur n'est intervenu à la fin du 20^{ème} siècle, alors que cette région fut à l'avant-garde en cette matière au début de ce siècle. En effet, l'Argentine était, dès 1922, l'un des premiers pays au monde à ne pas pénaliser la pratique de l'avortement en cas de viol. Le Brésil, le Mexique, l'Uruguay et Cuba copièrent la loi argentine, lorsqu'ils réformèrent leur code pénal dans les années 30. En ce début de 21^{ème} siècle, l'avortement médical reste pénalisé dans tous les cas de figure (y compris l'avortement thérapeutique) au Chili et au Salvador ; il n'échappe au droit pénal que s'il s'agit de sauver la vie de la mère au Brésil, en Colombie, au Guatemala, en Haïti, au Honduras, au Mexique, au Nicaragua, au Panama, au Paraguay, en République Dominicaine et au Venezuela ; ou, plus largement, lorsqu'il s'agit de préserver sa santé physique (Argentine, Bolivie, Costa Rica, Equateur, Pérou)²⁸. Ainsi, la liberté reproductive est loin d'être acquise et les femmes ne disposent pas, à ce jour, de la libre disposition d'elles-mêmes, qui s'avère être l'extension aux femmes d'un des principes majeurs de l'individualisme libéral classique.

Si l'on compare l'Argentine, le Brésil et le Chili, il s'avère que le Brésil est le plus libéral en la matière et le Chili le plus conservateur. Au Brésil, un mouvement de légalisation de l'avortement a mis sur pied un ensemble de services hospitaliers qui donnent accès à l'IVG en cas de viol, et par ailleurs différentes propositions de loi ont été prises en considération au Congrès. De plus, un réel débat public s'est développé dans la presse brésilienne²⁹. En

²⁷ Voir notamment, Mala Htun, *Sex and the State. Abortion, Divorce and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

²⁸ Marcela Lagarde, « La condición humana de las mujeres » in M.Castañeda Salgado (coord.), *Interrupción voluntaria del embarazo, Reflexiones teóricas, filosóficas y políticas*, México, UNAM, 2003, pp. 31-59.

²⁹ Danielle Ardaillon, « L'avortement dans la presse brésilienne 1968-1994 » in Bérengère Marques-Pereira, Alain Carrier (éds.), *La citoyenneté sociale des femmes au Brésil*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 63-92.

Argentine, par contre, il n'y eut quasi aucun débat concernant la libéralisation de l'avortement, mais des tentatives de criminaliser l'IVG lorsque la santé de la femme est en danger n'ont pas abouti³⁰.

De son côté, le Chili est certainement le pays le plus restrictif. En effet, il est un des rares pays où l'avortement, même thérapeutique, a été interdit depuis la fin de la dictature militaire. Il était en effet autorisé entre 1931 et 1989 et cette disposition a été abrogée par la loi 18.826 du 15 septembre 1989. L'avortement provoqué est un délit aux termes des articles 342 à 345 du Code pénal et relève des délits inscrits au chapitre de l'ordre des familles et de la moralité publique. La loi prévoit une peine de 3 à 5 ans d'emprisonnement pour les femmes qui recourent à l'avortement, aggravant les peines lorsque la pratique de l'interruption de grossesse est le fait de personnel médical ou para-médical. Etant donné l'obligation faite au personnel de la santé de dénoncer tout acte délictueux, la majeure partie des dénonciations s'effectuent à l'occasion d'hospitalisations dues à des séquelles d'avortements clandestins effectués dans de mauvaises conditions sanitaires et psychologiques. C'est dire que les femmes qui sont le plus souvent en butte à de telles situations sont celles qui sont les plus discriminées économiquement et socialement.

Aussi, aurait-il été concevable que la nouvelle démocratie chilienne fasse de cet enjeu de santé publique et d'inégalité entre les femmes un objet de débat et de décision politique. Il n'en fut rien, alors que l'opinion publique était favorable au fait de légiférer à ce propos³¹. Or, au début de la transition à la démocratie, parmi les rares propositions de loi faites en la matière, trois d'entre elles visent à aggraver les peines pour les femmes qui recourent à l'avortement et les personnes qui le pratiquent. Deux furent déposées au Sénat et à la Chambre par l'Union Démocratique Indépendante, tandis que la troisième fut le fait de députés de Renovation Nationale³². Une seule proposition de loi favorable au rétablissement de l'autorisation de l'avortement thérapeutique fut déposée, en 1991, par des parlementaires de la Concertation³³. Douze ans après le rétablissement de la démocratie, une motion fut déposée, en 2002, par des

³⁰ Mala Htun, *Sex and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

³¹ Une enquête nationale de la FLACSO menée en 2001 montre que 57,6% des enquêtés en est partisan. Parmi ceux-ci 65,6% approuve l'avortement lorsque la poursuite de la grossesse constitue un risque pour la vie de la mère, 56,3% en cas de malformation sévère du fœtus, 58,8% lorsque la grossesse est le résultat d'un viol ou d'un inceste, 21,3% sur demande de la femme qui sollicite une IVG.

³² Voir Boletines legislativos de la Cámara de Diputados 1297-18 (archivé), 1298-18 (archivé) et 1302-07 (en cours).

³³ Proposition déposée par la députée Adriana Muñoz et cosignée par les députés Carlos Smok, Carlos Montes, Armando Arancibia et Juan Pablo Letelier ; voir Boletín legislativo de la Cámara de Diputados 499-07.

députés de droite, visant à faire de l'avortement un délit contre les personnes, ce qui implique une augmentation des peines³⁴. La même année par contre, une proposition de loi visant le rétablissement de la possibilité de l'avortement thérapeutique fut déposée³⁵. S'il s'agit d'une proposition fort restrictive au regard de la libre disposition de soi et de la gravité des problèmes de santé publique provoqués par l'avortement clandestin, elle a le mérite de tenter de faire de l'IVG un objet de débat public. Il n'en demeure pas moins qu'à ce jour l'IVG ne constitue pas un combat de parti pour les socialistes et encore moins un combat pour le gouvernement de Lagos, ni pour le Sernam. Rien d'étonnant à cela si l'on a à l'esprit, d'une part, le poids des « enclaves autoritaires », pour reprendre l'expression de Manuel António Garretón, et donc le poids de la droite ainsi que du système de coalition qui commande la politique partisane au Chili, d'autre part, la faiblesse de la représentation politique féminine et des mouvements de femmes, et enfin, le poids de l'Eglise comme acteur social.

Notons aussi que la transition vers la démocratie a coïncidé avec un activisme anti-avortement qui s'est déployé particulièrement lors des conférences internationales organisées par les Nations Unies, en particulier en 1993 lors de la *Conférence de Vienne sur les Droits de l'Homme*, en 1994 lors de la *Conférence du Caire sur la Population et le Développement*, ou en 1995 lors de la *Conférence de Beijing sur les droits des femmes*³⁶.

Quant au Brésil, depuis le retour des civils au pouvoir, il n'a pas tenté de cultiver les faveurs du Vatican en s'alliant au mouvement anti-avortement ou en adoptant des comportements répressifs à l'égard des mouvements militant en faveur de la reconnaissance des droits reproductifs. En outre, dans les conférences internationales, certains membres du gouvernement brésilien, tels que le Ministre de la Justice, ont prôné une approche de l'avortement comme problème de santé publique. Certes aucun président n'a émis de déclarations en faveur d'une libéralisation de l'IVG, et la plupart des partis ne soutiennent ni une libéralisation ni une répression, le mouvement en faveur des droits reproductifs ne trouvant que quelques alliés au sein du PT. Par contre, en Argentine et au Chili, la plupart des présidents s'opposent à l'IVG, les mouvements en faveur des droits reproductifs ne trouvant que rarement des alliés parmi les parlementaires. Aussi, ces mouvements ont-ils plus centré leur action sur

³⁴ Boletín legislativo de la Cámara de diputados, motion n°2978-07 .

³⁵ Boletín legislativo de la Cámara de los diputados, motion n°3197-11. Cette motion fut déposée notamment par Adriana Muñoz.

³⁶ Bérengère Marques-Pereira, Florence Raes, "Les droits reproductifs comme droits humains: une perspective internationale" in Marie-Thérèse Coenen (coord.), *Le Corps des femmes*, Bruxelles, De Boeck-Université, Politique et Histoire, 2002, pp. 19-38.

l'extension du planning familial et la santé reproductive que sur l'IVG. Lors des conférences internationales du Caire et de Beijing, l'Argentine fut l'allié majeur du Vatican et de l'Iran pour refuser toute assimilation des droits reproductifs à l'avortement.

En ce qui concerne le contexte chilien, il faut souligner que l'Eglise, du fait de son rôle protecteur des droits humains lors de la dictature et de son rôle de médiateur entre les militaires et les forces démocratiques lors de la transition, constitue un obstacle majeur au règlement des enjeux de genre qui mettent en cause la doctrine catholique en des matières telles que l'avortement ou le divorce. Aux yeux de l'Eglise l'avortement constitue le meurtre d'une vie humaine innocente et le divorce constitue une atteinte à l'institution du mariage dont les liens sont considérés comme indissolubles. Ces valeurs n'étant pas susceptibles de compromis aux yeux de la hiérarchie ecclésiastique, les rapports amicaux que la Démocratie chrétienne et la Concertation entretiennent avec l'Eglise, font obstacle à la mise à l'agenda public et politique de tels enjeux. Aussi peut-on se demander comment l'aboutissement de la loi sur le divorce au Chili fut malgré tout possible. Il est vrai quatorze ans après le début du passage à la démocratie.

Le divorce

Le divorce est légalisé en Argentine dès le retour des civils au pouvoir en 1983, alors que le Brésil le légalise sous le régime militaire. Si, dans ses premiers temps, ce régime a bénéficié de la coopération de la hiérarchie ecclésiastique brésilienne, tel ne fut plus le cas à partir de 1968 lorsque fut pris l'acte institutionnel n°5 durcissant la répression et à partir de 1974, avec la présidence de Geisel, premier président non catholique au Brésil. L'Eglise luthérienne déclara son soutien officiel à la légalisation du divorce en 1975, législation qui permit au régime militaire de diviser les principaux opposants à la dictature, l'Eglise catholique d'une part et le Mouvement Démocratique Brésilien de l'autre. La loi de 1977 permet le divorce après 5 ans de séparation de fait ou 3 ans de séparation de jure, les individus ne pouvant obtenir qu'un seul divorce au cours de leur vie. Tel fut le compromis qui permit le vote de la loi. En revanche, la majorité de la hiérarchie ecclésiastique en Argentine approuva la doctrine de sécurité nationale prônée la dictature militaire, ce qui empêcha l'Eglise d'être un acteur pesant dans le débat à propos du divorce, lorsque celui-ci devint un enjeu lors de la transition démocratique. Le divorce par consentement mutuel fut acquis en 1987.

Jusqu'en 2004, le Chili était l'un des rares pays à n'avoir pas de législation rendant possible le divorce. La rupture de la relation matrimoniale ne s'effectuait que par la séparation de fait et l'annulation du mariage. La séparation de fait empêchait tout remariage, la constitution légale d'une nouvelle famille, alors même que les enfants légitimes et nés hors mariage n'étaient pas égaux devant la loi, égalité qui ne sera acquise qu'en 1994. L'annulation du mariage faisait perdre aux femmes le droit à recevoir une pension alimentaire pour elles-mêmes ou pour leurs enfants et ne permettait pas de régler la séparation des biens entre les époux. En outre, l'annulation du mariage faisait office de « divorce à la chilienne » : c'était l'incompétence de l'officier de l'état civil qui était invoquée pour arguer de la nullité du mariage. Cet usage frauduleux de la loi pervertissait l'esprit de l'annulation du mariage pour des raisons liées au caractère libre et consentant des liens matrimoniaux, héritage du droit romain, repris par le droit canon. S'il est clair que le passage à la démocratie est difficilement compatible avec l'existence d'un rapport à la loi qui se conjugue sur le mode du contournement, du détournement ou de la transgression, et par là même sape la légitimité de l'Etat de droit, il est tout aussi clair que la séparation entre l'Eglise et l'Etat est fondamentale dans un régime politique qui se veut démocratique. Or l'interdiction du divorce et l'annulation des liens du mariage comme seul mode de régulation des ruptures matrimoniales sont révélateurs de l'intrusion de l'Eglise dans les affaires de la Cité.

Plusieurs propositions de loi furent déposées depuis 1991 visant à légaliser le divorce pour causes déterminées et par consentement mutuel. En 1993 et en 1995, deux autres propositions furent déposées en faveur d'une telle législation. Seule la deuxième fut débattue³⁷. Etant donné l'opposition de l'Eglise et de la grande majorité des parlementaires de droite, cette proposition fut le fruit d'une initiative pluraliste (rassemblant des juristes et des législateurs issus de la Démocratie Chrétienne, du Parti pour la Démocratie, du Parti Socialiste et de trois législateurs libéraux) et traduisait ainsi un compromis entre les démocrates chrétiens et ceux qui ne partageaient pas leurs convictions catholiques. Pour les premiers, le divorce n'était pas un droit (puisque le mariage n'est pas appréhendé comme un contrat entre des individus libres et égaux, mais comme l'institution de base de la société) et ne pouvait être envisagé que dans la perspective d'assurer la stabilité de la famille et de permettre les remariages (moindre mal que le système d'annulation du mariage favorisant les situations illégitimes et les ménages mono-

³⁷ Boletín legislativo de la Cámara de los diputados 1759-18.

parentaux). Pour les seconds, la législation devait permettre le divorce par consentement mutuel et pour causes déterminées, et prendre en considération les réalités sociologiques des familles. La nécessité tactique d'obtenir le consensus le plus large possible aboutit au compromis suivant : la proposition permettait le divorce pour causes déterminées et prouvées devant les tribunaux, et ce après cinq ans de séparation de fait. Si la loi sur le divorce ne fut acquise qu'en 2004, les raisons tiennent non seulement à la volonté de consolider la démocratie en évitant tout conflit pouvant provoquer une régression autoritaire, mais aussi au conservatisme croissant de l'Eglise chilienne qui a pu, paradoxalement, mobiliser le capital social acquis à la faveur de la lutte qu'elle a menée contre la dictature dans les années 70 et 80³⁸. Il faut également souligner que la pression de l'Eglise a été particulièrement importante sur les hommes et les femmes politiques de la Démocratie Chrétienne qui participent à la Concertation et doivent gouverner dans un système de coalition. Lorsque Ricardo Lagos est arrivé, en 2000, à la présidence du Chili, le gouvernement a mis le dossier du divorce à son agenda politique. Cependant la loi votée le 17 mai 2004 (loi 19.947) traduit encore l'influence de l'Eglise catholique. En effet, son article premier affirme d'emblée que la famille est le noyau fondamental de la société et le mariage est la base principale de la famille. La diversité des réalités familiales n'est donc pas prise en compte. D'autre part, en son chapitre II sur la célébration du mariage, la loi prévoit (article 10) que l'officier de l'état civil devra informer les futurs époux de l'existence de cours de préparation au mariage, cours dont ils peuvent certes être dispensés sur simple déclaration de leur connaissance des droits et devoirs incombant aux époux. Mais il faut souligner que de tels cours, s'ils peuvent être donnés par les services de l'état civil, peuvent également l'être par des entités religieuses ayant la personnalité juridique de droit public. En outre, si la loi dispose en son article 17 que le mariage sera célébré devant l'officier d'état civil, elle permet aussi, en son article 20 du même chapitre, que les mariages puissent être célébrés d'abord devant des entités religieuses ayant la personnalité juridique de droit public, pour être ensuite (dans les huit jours) inscrits au registre de l'état civil. Par ailleurs, en ce qui concerne le divorce lui-même, parmi les causes déterminées pouvant être invoquées, on notera en particulier le fait que l'un des époux ait été condamné pour crimes ou délits contre l'ordre des familles et la moralité publique ou contre les personnes (article 54 alinéa 3°, chapitre VI), ce qui peut concerner notamment les IVG. On soulignera également que les conduites homosexuelles sont nommément considérées (article 54 alinéa 4°). En ce qui concerne le divorce par consentement mutuel, celui-ci peut être acquis dès lors que la cohabitation a pris fin depuis plus d'un an (article 55). Le divorce peut

³⁸ Mala Htun, *op.cit.*, p. 107.

également être prononcé à la demande d'un des époux lorsque la vie commune a cessé depuis au moins trois ans (article 55). La loi chilienne sur le divorce légitime ainsi le système du divorce-faute au détriment du divorce-remède. A ce titre, l'autonomie des individus et l'individuation des femmes ne sont pas au cœur de la philosophie de cette loi.

Portée de la démocratisation des rapports de genre

La citoyenneté des femmes a connu une dynamique d'extension et d'approfondissement réelle. Elle est cependant limitée par un cadre institutionnel et des forces sociales et politiques qui, s'ils ne peuvent plus entièrement verrouiller les mécanismes de la délibération politique, pèsent encore fortement, à ce jour, sur les potentialités d'expression du débat au sein de la société politique et au sein de la société civile. Aussi, les termes du débat public et politique ayant trait aux enjeux qui concernent la liberté des femmes et leur égalité avec les hommes, gardent les empreintes d'un conservatisme social et politique qui résiste à l'individuation des femmes. Celle-ci se heurte également aux héritages clientélistes et corporatistes ainsi qu'au poids des « enclaves autoritaires », conjugués au recul des mouvements de femmes et au capital social que l'Eglise peut mobiliser dans les pays où elle ne s'est pas compromise avec les dictatures militaires. Force est de constater que cet ensemble d'éléments établit de multiples contraintes qui n'ont pu être surmontées par l'action des conférences internationales, des forums parallèles et par leur relais régionaux et nationaux dans les pays latino-américains.

Il n'en demeure pas moins que l'importance de ces conférences et forums est certaine. Car c'est à long terme que la portée politique des principes qui y sont soutenus, en particulier ceux qui ont trait à l'individuation des femmes, se fait sentir sur les processus de décision nationaux. En effet, l'organisation de tels forums s'inscrivent dans un phénomène de participation, non moins important que la représentation des femmes, notamment au sein des conférences internationales. La représentation politique des femmes demeure en effet un enjeu fondamental pour leur autonomie, privée et publique. Valoriser la participation au détriment de la représentation risque de faire de la citoyenneté sise dans la société civile (que ce soit au niveau national ou international) une citoyenneté de seconde classe, étant donné l'articulation des mécanismes décisionnels. Mais valoriser la représentation au détriment de la participation risque de priver l'échange délibératif de l'expression d'expériences et de perspectives qui ont réussi à modifier depuis trente ans les représentations symboliques affectant les rapports de genre, que ce soit dans l'espace privé-domestique ou dans les espaces publics. Ces

représentations symboliques sont essentielles dans la définition des termes dans lesquels sont formulés les enjeux décisionnels, les débats publics et politiques. Certes, la ratification de la CEDAW n'a pas signifié la fin des discriminations à l'égard des femmes, d'autant plus que certains Etats (l'Argentine, le Brésil, le Chili, El Salvador et le Venezuela) ont émis des réserves, notamment en ce qui concerne les droits reproductifs. L'efficacité de la Convention s'en est ainsi trouvée affaiblie. En même temps, revendications et réformes ont été le fruit de relations complexes, à la fois complémentaires et contradictoires, entre les agences étatiques s'occupant de l'égalité entre hommes et femmes, et un féminisme légitimé par sa capacité d'expertise et d'exercice de la responsabilité publique, relations qui se sont déployées à la croisée de l'interne et de l'externe au regard des engagements que les pays latino-américains ont pris en ratifiant la CEDAW. A ce titre, la démocratisation des rapports de genre demeure un enjeu politique en ce début de 21^{ème} siècle.