

e' ENA



PREMIER MINISTRE

**Master de recherche en administration publique
(MAP)**

**Les politiques publiques locales:
leur rôle dans l'égalité
homme/femmes**

**Mémoire présenté par
Mlle. Laura Lizette Aragón-Castro**

**Sous la direction de :
Mme. Gwénaële CALVES**

INDEX

Introduction.....	4
Synthèse.....	7
Méthodologie.....	9
Chapitre I. L'organisation administrative et les caractéristiques de l'Etat de Chihuahua : diagnostic de la situation des femmes.....	11
1.1. L'organisation administrative et la représentation de femmes dans les pouvoirs publics au Mexique.....	11
1.1.1 Le pouvoir exécutif.....	11
1.1.2 Le pouvoir législatif.....	13
1.1.3 Le pouvoir judiciaire.....	14
1.1.4 Les Institutions en faveur de l'égalité.....	15
1.2 L'Etat de Chihuahua : Caractéristiques et évaluation de l'inégalité et de la violence.	17
1.2.1 Caractéristiques géographiques et démographiques.....	17
1.2.2 Analyse des taux de développement : reflet des conditions inégales.....	18
1.2.3 La violence de genre : reflet de la discrimination.....	20
1.3 Historique des étapes de la décentralisation au Mexique: nouvelles facultés et responsabilités pour les gouvernements locaux.....	25
1.3.1 Le Mexique : Un pays longtemps centralisé.....	25
1.3.2 Les réformes de la décentralisation et le nouveau rôle des régions.....	27
1.3.3 Les compétences et limites du gouvernement pour l'attention envers les femmes.....	28
Chapitre II. Les politiques publiques.....	33
2.1 Le rôle des stéréotypes dans l'accès aux ressources et dans l'élargissement des choix par sexe.....	33
2.1.1 La volonté d'atteindre une égalité contre une tradition de valeurs sexistes du gouvernement et de la société.....	33
2.1.2 L'absence de politiques publiques favorisant l'accès des femmes à des postes de responsabilité sur le marché du travail.....	35
2.1.3 Le budget et les actions locales gouvernementales favorisent-ils le changement de paradigmes et de valeurs?.....	37
2.2 La notion de politique publique.....	40
2.2.1 Etude de la construction de politiques publiques.....	40
2.2.2 Reconnaissance et définition d'un problème.....	44
2.2.3 Formulation de l'agenda du gouvernement et des organisations non gouvernementales.....	46
2.2.4 Acteurs visibles des politiques publiques.....	50

Chapitre III. L'Analyse des politiques publiques locales visant à réduire la violence envers les femmes.....	52
3.1 Réforme pénale intégrale avec une perspective de genre.....	52
3.1.1 Description de la réforme pénale.....	52
3.1.2 Agenda : Insertion de la réforme dans les priorités politiques.....	53
3.1.3 Modification de lois.....	55
3.1.4 Evaluation.....	55
3.2 Formation des fonctionnaires de la santé publique pour dénoncer la violence familiale.....	57
3.2.1 Agenda: Conception et insertion de la formation dans le programme politique.....	57
3.2.2 Mise en oeuvre: coresponsabilité du gouvernement et de la société civile.....	58
3.2.3 Evaluation.....	61
3.3 Actions gouvernementales pour l'identification des ossements féminins.....	64
3.3.1 Agenda : L'importance de la pression internationale.....	64
3.3.2 Conception et mise en œuvre de la politique publique : Limites en raison des moyens financiers.....	66
3.3.3 Evaluation.....	69
Conclusion.....	71
Bibliographie.....	73
Liste des personnes interviewées	76
Annexes.....	77

Introduction

Ce travail a pour objectif d'analyser le rôle des politiques publiques de l'Etat de Chihuahua et de la ville de Chihuahua dans la lutte contre la violence envers les femmes, et donc dans la promotion de l'égalité entre hommes et femmes.

Tout d'abord, il convient d'éclairer deux concepts clés qui seront abondamment utilisés dans ce travail : D'une part, les politiques publiques et d'autre part le genre.

A) Les politiques publiques

L'étude des politiques publiques, une branche relativement récente des sciences politiques, a connu son essor au milieu du XX^{ème} siècle. Cette analyse est justifiée d'une part, par la propagation de modèles économiques sur l'efficacité gouvernementale visant à quantifier les coûts et les bénéfices des actions de l'Etat, d'autre part, par l'exigence croissante de la société de surveiller les actions gouvernementales et d'évaluer ses résultats.

Cette étude sera organisée suivant l'analyse des étapes que propose la base théorique des politiques publique. De ce fait, l'accent sera mis sur les lignes d'action gouvernementales en matière d'égalité homme-femme, dont la conception et la mise sur l'agenda d'une problématique, l'objectif de la politique, sa mise en œuvre et son évaluation.

B) Le genre

Les problématiques de l'égalité homme-femme sont fréquemment thématiques sous le concept de *gender*, mot d'origine anglaise, exporté dans d'autres pays y compris la France. En effet, la communauté francophone a adopté le mot *genre*, dont la signification reste inconnue pour la majorité de la population, bien qu'il existe, d'un côté, un nombre d'études françaises non négligeable sur la théorie du genre et, de l'autre, des politiques de discrimination positive (*affirmative actions*) connues qui y sont liées et qui reposent sur cette perspective.

« NON que la réalité désignée par le genre n'ait pas été connue et même identifiée, mais elle avait le défaut de ne pouvoir être « nommée » ¹»

Afin de mieux comprendre ce concept, il conviendra de distinguer la notion du sexe et de genre.

¹ E. LE NOUVEL *Comprendre le concept de Genre*, 2001. La rédaction de cet article est extrait d'un classeur d'outils pédagogiques réalisé sous coordination de l'Ifaid (L'Institut de formation et d'appui aux initiatives de développement) Aquitaine, à la demande du ministère des Affaires étrangères (MAE), Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID).

http://www.genreenaction.net/article.php3?id_article=221

Le sexe répond aux caractéristiques biologiques que présentent les hommes et les femmes. Au contraire, le genre ou la théorie du genre se réfère aux rôles sociaux, aux responsabilités et aux chances assignées à l'homme et à la femme. Ces rôles et stéréotypes masculins et féminins sont des constructions sociales que l'on intègre.

Dans la perspective du genre, le pouvoir est un élément central car on considère que sa distribution entre hommes et femmes est inégale, les premiers étant grandement privilégiés.

Pour résumer, on pourrait dire que le sexe concerne les caractéristiques naturelles, c'est-à-dire biologiques, tandis que le genre est la réponse aux rôles que la société définit et justifie par le contexte socioculturel.

Le fait d'appartenir au sexe féminin fait que les femmes du monde entier, et principalement celles qui vivent dans des pays en voie de développement comme le Mexique, sont plus vulnérables à la violence. De plus, les femmes rencontrent des obstacles plus importants pour exercer pleinement leurs droits politiques, économiques et sociaux, pour accéder à des ressources et pour que leur voix soit écoutée, c'est-à-dire pour participer et avoir une représentation juste dans un système hiérarchique.

Ce travail a l'ambition de répondre aux questions suivantes : Quelles sont les mesures que le gouvernement local a adoptées face à cette situation et quelles sont les conséquences ? Est-ce que le gouvernement local est responsable et compétent ? Quel est l'intérêt du gouvernement local de mettre en place de telles actions ? Est-ce que les politiques publiques désignées ont mis fin à la violence envers les femmes ? Quel est le rôle de l'égalité homme-femme et de la perspective du genre dans ce phénomène ?

Dans une première partie, nous aborderons les caractéristiques et les aspects de l'organisation administrative de la région. En parallèle, nous élaborerons un diagnostic de l'inégalité centré sur la sous-représentation des femmes au sein de l'organisation administrative de l'Etat de Chihuahua.

De plus, nous y étudierons les processus de décentralisation au Mexique et les compétences des gouvernements locaux afin de comprendre leur responsabilité et leurs limites dans l'encouragement des politiques publiques destinées à réduire les inégalités. Nous nous intéresserons également aux racines historiques et à l'efficacité des actions menées par les institutions locales destinées aux femmes.

Il convient également de conceptualiser les types de violences et leurs manifestations ainsi que de recourir à des comparaisons locales et internationales entre les politiques, les agences et les niveaux d'inégalité et de violence dans différentes régions.

La deuxième partie sera axée sur les concepts des politiques publiques.

Nous analyserons aussi bien les croyances et les préjugés qui influencent la perception des problèmes sociaux que l'effet de ces appréciations dans la conception des politiques publiques et dans la réduction, stabilisation ou l'augmentation de l'inégalité.

De plus, dans cette partie, nous nous attacherons aux acteurs visibles des politiques publiques en faveur de l'égalité. Dans ce domaine, les organisations non gouvernementales en faveur des femmes sont apparues comme les représentantes les plus actives pour faire inscrire aux programmes gouvernementaux les thèmes liés aux pratiques équitables.

Nous porterons une attention toute particulière à l'évolution historique des thèmes prioritaires au sein des organisations non gouvernementales et à l'interaction de celles-ci avec les autorités publiques et les partis politiques.

La réflexion du troisième chapitre sera conduite autour d'une étude sur le terrain de trois politiques publiques locales. Premièrement, l'intégration de la perspective de genre à la réforme pénale pour rendre les jugements plus équitables. Deuxièmement, la formation des fonctionnaires publics de la santé sur leurs obligations et responsabilités quant à la dénonciation de la violence sur la base du règlement officiel n° 190. Troisièmement, l'investigation scientifique pour identifier des dizaines de squelettes de femmes qui demeurent inconnus depuis des années, notamment à Juarez.

Aux sein de cette étude, nous évaluerons pourquoi et de quelle façon ces problèmes ont attiré suffisamment l'attention gouvernementale et comment ils sont devenus des priorités inscrites à l'agenda politique, quelles lignes d'action ont été décidées pour trouver une solution et quels sont les impacts à court et à long terme. Enfin, nous tenterons d'évaluer si ces politiques sont des moteurs de changements culturels et sociaux permettant une augmentation des opportunités offertes aux femmes.

Synthèse

Ce mémoire étudie les mesures prises par le gouvernement de l'Etat de Chihuahua et de la ville du même nom visant à réduire la violence de genre afin d'améliorer l'accès des femmes aux ressources et de diminuer les inégalités homme-femme existantes.

Le travail, dans un premier temps analyse l'organisation du Mexique, plus particulièrement la division des pouvoirs et la représentation politique des femmes dans l'état de Chihuahua. Ensuite, les formes des violences qui y existent y sont définies en prenant en compte des traités internationaux, et en faisant référence aux statistiques sur ce sujet dans la région en les comparant avec d'autres régions. Cette approche facilite la compréhension et permet d'établir la dimension du problème.

L'étude de l'organisation administrative et politique des états et villes du Mexique, y compris des réformes de décentralisation est pertinente en raison des différences de systèmes des pays et du besoin d'expliquer les compétences et limites des municipalités au Mexique.

Dans un deuxième temps, le travail expose différentes approches de la définition et de la conception des politiques publiques. Reconnaisant la complexité des celles-ci, la division des étapes de politiques publiques suggérée par plusieurs auteurs, a été reprise afin de faciliter la compréhension et d'identifier les principaux auteurs.

Afin de ne pas dissocier la théorie de la réalité, ce travail étudie la politique publique locale visant à combattre la violence envers les femmes. Ce mémoire analyse des politiques publiques en trois temps : En premier lieu, les facteurs et les raisons qui ont permis que le problème devienne une priorité du gouvernement sont expliqués. Deuxièmement, les lignes d'actions sont détaillées, pour terminer on évalue l'impact de ces actions en soulignant le succès et les défis de chaque politique publique.

Dans un troisième temps, cette œuvre analyse, à partir d'une étude sur le terrain, les décisions et les actions gouvernementales dans trois domaines : les modifications de la loi, les campagnes pour dénoncer la violence familiale et l'administration non discriminatoire de la justice.

La première action gouvernementale à analyser, d'ordre juridique, s'inscrit dans le cadre de la réforme pénale de l'état de Chihuahua. La décision d'étudier la loi Projet de nouveau Code de Procédures Pénales, approuvée en 2006 par le congrès local, n'est pas fortuite. Grâce à cette réforme, un outil juridique pour garantir la justice aux hommes et aux femmes à partir d'une analyse de genre est disponible. C'est-à-dire, cette nouvelle loi prend en compte la répartition du pouvoir entre les deux sexes et suggère des mesures pour rendre les jugements plus équitables.

La deuxième action trouve son intérêt en raison de la diversité des acteurs qui participent dans la mise en marche de la politique. L'objectif de cet effort conjoint entre le gouvernement de la région (Chihuahua), le gouvernement fédéral et les Organisations non gouvernementales est d'identifier statiquement les cas de violence,

et de les dénoncer aux autorités correspondantes afin de réduire l'impunité régnant dans ces types de cas. Le public qui cible ce projet est représenté par les fonctionnaires de la santé. Il est remarquable que la formation offerte aux médecins et aux infirmières des hôpitaux publics consacre une partie importante du cours aux études de genre.

Enfin, l'Etat de Chihuahua, notamment la ville capitale de l'état, Chihuahua et la ville de Juarez sont connus dans une partie importante du monde en raison de centaines d'assassinats et de disparition de femmes. Ce travail n'aura pas su laisser de côté la réponse du gouvernement à ce propos. Si bien il est vrai que l'espoir d'identifier les responsables de ces crimes, dans la plupart des cas, semble éloigné, des ressources gouvernementales sont actuellement consacrées à l'investigation scientifique pour découvrir l'identité de dizaines de squelettes de femmes. Cette ligne d'action constitue le dernier cas d'étude du mémoire.

Méthodologie

L'origine de l'idée de ce travail résidait dans l'analyse des politiques publiques locales pour expliquer leurs succès ou échecs en observant l'impact des actions du gouvernement et ses effets sur l'élargissement à la fois d'accès aux ressources et d'opportunités pour les femmes.

La rédaction du mémoire, inspiré par les conditions inégales entre homme-femme traduites par la discrimination et une violence sans précédent envers les femmes dans mon état d'origine : Chihuahua, a rencontré à la fois des difficultés et des satisfactions.

La première difficulté fut l'absence de littérature sur les politiques publiques en faveur de l'égalité au Mexique. Deuxièmement, l'information sur les actions du gouvernement proposée par les autorités locales et de l'état est resté largement insuffisante. Cela pourrait s'expliquer par l'inexistence d'actions des pouvoirs publics ayant pour but principal la réduction des inégalités. Par contre, des politiques publiques visant à réduire la violence envers les femmes existent et celles-ci seront l'objet de cette étude dans le troisième chapitre consacré à la recherche sur le terrain.

En raison du thème de ce travail, le contact nécessaire avec les institutions pour les femmes et avec plusieurs organisations non gouvernementales m'a permis d'être invitée à donner des cours de formation en matière de violence de genre aux fonctionnaires publics de la santé. La deuxième agréable surprise, fruit de ce travail a été l'invitation du Centre de Droits de l'Homme des Femmes², organisation non gouvernementale, à présenter et à publier des fractions de ce mémoire.

L'analyse de ce travail a été construite en trois parties. Le premier chapitre relève dans un premier temps, de la représentation des femmes dans l'organisation de l'état de Chihuahua, et dans un deuxième temps, des réformes de la décentralisation qui ont accrue les pouvoirs et responsabilités des villes et des états fédérés. Les références consultées sont les bases de données et de chiffres que j'ai dû obtenir grâce à l'Institut National de Statistique Géographique et Informatique³ ainsi que des organigrammes nationaux et de chaque pouvoir (exécutif, législatif et judiciaire) de l'état de Chihuahua pour observer la distribution hiérarchique des postes par sexe. En ce qui concerne la décentralisation, les sources sont essentiellement d'ordre juridique tels que la constitution du Mexique et la constitution de l'Etat de Chihuahua, en mettant l'accent sur les articles reformés.

Le deuxième chapitre sur les politiques publiques a trouvé la majorité de l'information dans les textes spécifiques sur ce sujet. Les œuvres, pourtant, exposent et proposent l'étude de politiques publiques par étapes à partir d'une vision

² Traduction littérale du nom en espagnol de l'Organisation: Centro de Derechos Humanos de las Mujeres.

³ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Par ses sigles en espagnol.

américaine. Il est donc, important de souligner que ces textes, pour la plupart en anglais, rapprochent ce sujet d'une façon qui pourrait être distincte des études européennes sur l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques.

Le troisième chapitre dont l'intérêt principal est de faire une recherche sur le terrain a exigé un déplacement dans l'état de Chihuahua pour observer, et pour faire ensuite partie de, la capacitation aux fonctionnaires de la santé publique. Ainsi, à cause des difficultés pour obtenir les données officielles, l'information de la recherche fut obtenue principalement grâce aux entretiens avec un nombre important de dirigeants d'organisations non gouvernementales et de personnalités féminines, ainsi qu'aux documents de ces organisations. Dans une proportion moins importante, des interviews avec les fonctionnaires publics responsables des politiques visant à éliminer la violence de genre ont été arrangées.

Finalement, il serait grave de ne pas mentionner d'autres sources d'informations également importantes tels que la visite des bibliothèques municipales et des bâtiments gouvernementaux, la recherche de matériel de campagnes officielles contre la violence ou de fichage par les médecins pour dénoncer la violence familiale, ainsi que l'accès à des documents et des études sur Internet.

Chapitre I. L'organisation administrative et les caractéristiques de l'Etat de Chihuahua : diagnostic de la situation des femmes

1.1. L'organisation administrative et la représentation de femmes dans les pouvoirs publics au Mexique

La base fédérale du Mexique a été donnée par la Constitution de 1917, dont les principes demeurent, pour la plupart en vigueur.

Cette Constitution établit que le Mexique est une république fédérale. Il compte trente et un états ainsi que le District Fédéral, plus connu comme la ville de Mexico. Les trente et un états et le District Fédéral, qui lentement acquiert les compétences d'un état, ont leur propre constitution.

L'Etat de Chihuahua, comme les autres états, connaît la séparation des trois pouvoirs qui sont, d'après l'article 31 de la Constitution ⁴ de Chihuahua, les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

A) Le pouvoir exécutif

Tout d'abord, le pouvoir exécutif est représenté par le gouverneur de l'Etat, qui est élu par suffrage universel direct tous les six ans, sans possibilité de réélection. En ce qui concerne la place des femmes dans cette sphère du pouvoir politique public, il est important de souligner qu'actuellement, parmi tous les états, seulement une femme est titulaire du pouvoir exécutif.

En analysant l'histoire complète de tous les états fédérés du pays, on remarque l'absence de femmes gouverneurs. Griselda Alvarez, Beatriz Paredes, Dulce Maria Sauri et Rosario Robles sont les seules femmes ayant occupé cette fonction, et actuellement, dans l'Etat de Zacatecas, Amalia Garcia est la seule femme gouverneur en fonction. Cinq dans toute l'histoire mexicaine.

Par ailleurs la représentation d'une autorité fédérale dans les états est régulière, malgré l'inexistence de la figure du Préfet selon le modèle français. Le président du Mexique jouit d'une représentation à travers des Ministères Nationaux, c'est-à-dire que les Ministères possèdent une représentation dans la capitale de chaque état.

Il existe donc, dans les trente et un états, un délégué nommé par chaque ministre, accompagné d'un corps bureaucratique important. Ainsi, on trouve dans toutes les

⁴ *Constitution Politique de l'Etat libre et souverain de Chihuahua*,
<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/chih.htm>

capitales, des délégués *fédéraux* du Ministère de la Santé, de l'Agriculture voire des Affaires Etrangères.

Il existe également des ministres au niveau de l'état fédéré, qui dépendent du pouvoir exécutif de l'Etat. Les nommer relève de la compétence du gouverneur de l'Etat.

A Chihuahua, par exemple, on trouve vingt ministères où n'apparaît aucun nom de femme, sauf celui de Madame Patricia Gonzalez, titulaire de la *Procuraduria General de Justicia* de l'Etat de Chihuahua.

La Procuraduría General de Justicia de l'Etat de Chihuahua est une instance qui dépend du pouvoir exécutif et qui est responsable de la poursuite des délits. Les intérêts de la société sont représentés à travers un corps appelé Ministère Public, en charge de mener les enquêtes correspondantes aux délits commis. La *Procuraduria* est responsable de l'administration de la justice et son titulaire a la fonction de fiscal.

La *Procuraduria* a créé dans les années 90 une unité spécialisée dans les délits sexuels et la violence familiale qui a pour objectif de s'occuper de toutes les victimes de violence de genre. S'il est vrai qu'elle a été créée sous l'impulsion du mouvement des femmes, cette unité présente à l'heure actuelle d'importantes déficiences :

Premièrement, bien qu'elle soit dotée d'un espace qui lui est propre, l'un de ses problèmes est que son personnel n'est pas formé à la gestion des délits avec une perspective de genre. Deuxièmement, qu'il n'existe pas de protocole pour l'accueil de ces femmes et le suivi de ces cas, ce qui peut rendre possible une double victimisation quand les femmes viennent à cette instance. Enfin, les fonctionnaires ne connaissent pas les traités internationaux signés par le Mexique en matières de Droits de l'Homme et de prévention de la violence et de la discrimination contre les femmes, comme la Convention de Belem do Para⁵ et la Convention de la CEDAW⁶ (Convention de l'ONU pour éliminer tout type de violence contre les femmes).

Ernesto Derbez, Ministre des Affaires étrangères reconnaît lui-même que l'un des défis pour le Mexique serait l'harmonisation de la législation internationale avec la législation nationale⁷.

J'ajouterais, qu'au-delà de l'harmonisation, l'important est d'appliquer au niveau local, comme dans le cas de Chihuahua, des mécanismes qui permettraient que le Mexique tienne ses engagements au niveau international.

⁵La Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme ratifiée par le Mexique en 1998.

⁶ La Convention de l'Organisation des Nations Unis pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) a été ratifiée par le Mexique le 23 mars 1981.

⁷L. DERBEZ. «México ante un escenario mundial en transformación», Revista Mexicana de Política Exterior. Octubre 2003-Février 2004, Vol.70, p.17

B) Le pouvoir législatif

Ensuite, le deuxième pouvoir au niveau de l'état fédéré est le pouvoir législatif, dont les membres sont élus pour trois ans. Le nombre de députés locaux varie dans chaque état en fonction du nombre d'habitants.

Dans l'Etat de Chihuahua, le congrès est composé par trente-trois députés locaux. Parmi eux, vingt-deux sont élus au suffrage universel tandis que les autres sont choisis à la représentation proportionnelle.

Pour ce dernier, chaque parti doit enregistrer une liste de candidats tout en respectant la loi, stipulant qu'un type de sexe n'excède pas les 70% du total d'aspirants. L'objectif de cette norme, est de garantir qu'au moins 30% de la liste soit composée de femme. Toutefois, il est habituel que les hommes soient candidats « titulaires ou propriétaires », et les femmes les candidates « suppléantes ». Au Mexique, les aspirants à des postes publics doivent s'enregistrer comme candidat titulaire, mais aussi inscrire une personne qui sera leur suppléant en cas de situation imprévue.

Actuellement, la représentation féminine dans le congrès local de Chihuahua est de 24%, c'est-à-dire, huit législateurs.

En ce qui concerne les fonctions du Congrès Local, elles sont semblables à celles des Conseil régionaux en France, relatives à la révision des comptes publics, mais avec davantage de pouvoir. Le Congrès a un rôle prépondérant dans le choix des fonctionnaires publics, notamment du procureur de l'Etat, et la modification de la constitution locale.

Au Mexique, les Congrès locaux se composent de différentes commissions, créées par les députés locaux, reflétant ainsi leurs problèmes et leurs priorités. Dans l'état de Chihuahua par exemple, à propos des centaines des femmes assassinées dans les années 90's, le Congrès local a décidé de créer la commission pour l'égalité, le genre et la famille, qui existe toujours.

Différentes commissions existent aussi au sein du Congrès Fédéral, qui est composé de 500 députés. 300 députés sont élus au suffrage universel direct et les autres sont élus à la proportionnelle. La commission d'égalité et de genre de ce Conseil, créé en 1997, c'est elle aussi préoccupée du climat de discrimination et de violence envers les femmes, dans l'état de Chihuahua, mais notamment dans la capitale et à Juarez. En conséquence la commission a réalisé une étude sur la violence et les assassinats de femmes dans l'Etat, et a présenté son dernier rapport sur ce au mois de juin 2006.

La plus grande réalisation qui marque l'histoire de cette commission est, sans doute, la création *du Centro de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género* (Centre d'études pour la condition féminine et l'équité de genre) qui a parmi ces objectifs principaux : la recherche sur les conditions économiques, sociales,

éducatives et de la santé de la femme, permettant de sortir des publications, et de faire circuler l'information aux législatures locales et aux organes législatives nationaux.

C) Le pouvoir judiciaire

Le chef du pouvoir judiciaire au niveau régional est proposé et approuvé par les magistrats. Dans l'histoire de l'état de Chihuahua jamais une femme n'a occupé ce poste.

Des concours sont organisés pour postuler aux postes des magistrats, dont les juges ont la plus haute autorité dans le système judiciaire. Même si le nombre actuel d'avocats et juristes ne trouve pas une différence significative entre les sexes, la représentation féminine reste toutefois marginale aux niveaux des magistrats.

Cette année, beaucoup de modifications ont été apporté à la loi organique du pouvoir judiciaire. Mais le progrès pour les candidatures des femmes à ces postes reste insuffisant. En effet, bien qu'aujourd'hui un texte stipule l'égalité des sexes à l'élection des magistrats, les choses bougeront lentement, car aucuns éléments coercitifs n'existent ou de garantie d'un pourcentage minimum pour les femmes. Les magistrats actuels sont des hommes, et l'histoire montre, qu'il y a une nette préférence pour le genre masculin.

En résumé, la participation des femmes aux plus hauts niveaux des pouvoirs publics des états fédérés est très marginale pour l'exécutif. Il serait risqué / faux d'avancer que les citoyens votent moins pour les femmes que pour les hommes car, en réalité, les candidatures des femmes au poste de gouverneurs sont rares.

« Absolument, nous, les femmes, sommes prêtes au pouvoir. La société mexicaine a la capacité de discerner si elle veut un homme ou une femme à la présidence de la République, mais il faut savoir si les partis politiques sont prêts à présenter la candidature d'une femme.⁸»

Les enquêtes, les interviews et la documentation sur ce thème démontrent que les difficultés auxquelles les femmes doivent faire face pour accéder aux postes sont plus ardues. De plus, il n'est pas facile de changer le contexte socioculturel, qui encourage plus significativement la recherche du pouvoir par les hommes. Pour faire face au problème de la sous-représentation des femmes, la France a adopté en 2002 la loi sur la parité. S'il est vrai que les effets ne sont pas ceux espérés, il est indéniable que la participation des femmes au Parlement a augmenté.

La participation la plus visible des femmes au Mexique a lieu dans le législatif. Cela pourrait s'expliquer par la disposition de l'article 175 du COFIPE et par les statuts de

⁸ S., MAGALLY. Publication de l'Entretien avec Dulce María Sauri, Mexico, Septembre 2006. «Cuatro Mujeres Goberadoras en México »

www.cimacnoticias.com/noticias/03dic/s03121601.html

la plupart des partis politiques, qui stipulent de présenter un minimum de 30% de personnes du même sexe.

Néanmoins, 30% demeure un chiffre insuffisant en regard d'une population de près de 52% de femmes. Il serait donc souhaitable d'adopter des mesures drastiques, comme une loi sur la parité, pour élever le nombre de femmes au Parlement et s'approcher d'une représentation plus égalitaire.

Le défi d'augmenter les candidatures féminines pour les autres pouvoirs paraît lointain. Il est improbable, voire inconstitutionnel, d'adopter une loi sur la parité pour les candidatures au poste de gouverneur. Néanmoins, si les partis politiques en ont la volonté, ils peuvent adopter des règlements dans leurs statuts et désigner des mesures pour présenter un pourcentage important de femmes dans les états fédérés.

Cette action demanderait toutefois un accord entre tous les partis politiques afin que, dans un engagement commun, ils soumettent un plus grand nombre de candidatures féminines, dans les districts et entités où elles aient de réelles chances de gagner, contrairement à ce qui se passe actuellement, où les quelques districts et entités qu'on offre aux femmes sont ceux où le parti considère qu'il a peu ou pas de chances de gagner.

D) Les institutions en faveur de l'égalité

En comparant la France et le Mexique en ce qui concerne les institutions chargées de développer des politiques en faveur de l'égalité, il est important de souligner deux points.

En premier lieu, au Mexique, à l'instar de la plupart des pays d'Amérique latine, l'institution qui s'en occupe au niveau fédéral n'a pas le statut de ministère, contrairement à ce qui se passe en France. Dans ce dernier, existe le ministère délégué à la Cohésion sociale et à la parité ainsi que le ministère délégué à la Promotion de l'égalité des chances, les deux dépendant du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

Les titulaires des institutions pour la femme tant au niveau fédéral que fédéré sont nommés par l'exécutif de chaque niveau, mais faute du titre de « ministère », les institutions risquent de ne pas avoir de reconnaissance, de pouvoir et de budget importants.

Ensuite, en France, le ministère qui s'occupe de l'égalité mène des actions qui ciblent les femmes mais aussi les hommes, ce qui se reflète dans son nom. Au Mexique, ces institutions gouvernementales sont, sans exception, nommées « organe » ou « institution pour les femmes ».

Au niveau national, c'est l'Institut National de la Femme tandis qu'au niveau local ce sont les Instituts de l'Etat de la Femme, par exemple Institut de l'Etat de Chihuahua.

Finalement, il est important de prendre en compte que les Instituts de l'Etat de la Femme sont créés à discrétion du gouverneur de chaque état et sont donc indépendants de l'Institut National, ce qui explique qu'il y ait encore des états où ces instituts n'ont pas vu le jour.

1.2 L'Etat de Chihuahua : Caractéristiques et évaluation de l'inégalité et de la violence

A) Caractéristiques géographiques et démographiques

Chihuahua s'étend sur 245 945 km², ce qui représente 12,6% du territoire national et fait de cet Etat le plus grand des 31 Etats qui composent la République mexicaine.

L'Etat de Chihuahua est frontalier au nord avec deux Etats des Etats-Unis, le Texas et le Nouveau-Mexique, à l'est avec l'Etat de Coahuila, au sud-est avec l'Etat de Durango et à l'ouest avec les Etats de Sinaloa et Sonora.

L'Etat le plus grand compte une population de 3 241 444 habitants selon le dernier recensement⁹. On dénombre 1 610 275 hommes, soit 49,7% de la population et 1 631 169 femmes, soit 50,3% de la population.

Deux villes concentrent le plus grand nombre d'habitants dans l'Etat : La ville de Juarez et la ville de Chihuahua, celle-ci étant la capitale de l'Etat du même nom.

En ce qui concerne les villes les plus importantes, en plus de la capitale dont la population s'élève à 758 791 habitants, parmi lesquels 48,6% sont des hommes, on trouve aussi Juarez qui compte 1 313 338 d'habitants dont 50,1% d'hommes.

En effet, Ciudad Juarez est la ville la plus peuplée de l'Etat de Chihuahua et occupe le 5^e rang au niveau national. Cette ville est un pôle d'attraction pour de nombreuses personnes du centre et du sud du pays pour deux raisons principales :

En premier lieu, on trouve une industrie de « maquiladora ¹⁰ » très importante qui offre des emplois à des personnes peu qualifiées. Bien que les salaires ne soient pas attractifs, c'est une opportunité professionnelle que les gens ne trouvent pas toujours dans leurs régions d'origine.

En second lieu, sa proximité avec les Etats-Unis a attiré des milliers d'hommes et de femmes, dans leur grande majorité de condition économique très précaire, qui arrivent à Juarez avec l'idée de traverser le Rio Grande pour poursuivre le rêve américain. Pendant de nombreuses décennies, il a été relativement facile de franchir la frontière poreuse qui sépare Juarez de la ville voisine de El Paso au Texas. Cependant, devant les difficultés chaque fois plus grandes pour pénétrer sur le territoire américain et devant l'impossibilité de passer la frontière illégalement, il est fréquent que les personnes, après avoir fait un long voyage et avoir tout abandonné derrière elles, décident de rester à Juarez.

⁹ Par ces sigles en espagnol. L'Institut National pour de Statistiques Géographie et Informatique.
www.inegi.gob.mx

¹⁰ Les *maquiladoras* sont des usines d'assemblage, appartenant à des filiales de multinationales et installées notamment dans les états frontalières du Mexique

Ces facteurs expliqueraient le taux de migration élevé de cette ville, estimé à 32% de la population totale. On distingue différentes origines des migrants.

La population des migrants provient principalement des Etats du nord du pays comme Durango (30%), Coahuila (19,6%) et Zacatecas (11%). Or, depuis le milieu des années 90, on a enregistré une migration significative en provenance du sud du pays, en particulier de l'Etat de Veracruz (11,6%)¹¹

Finalement, il faut mentionner que une étude du phénomène migratoire national est indispensable pour comprendre la situation de cet Etat car, sur un total de 3 241 444 d'habitants, 524 897 sont des immigrants.

B) Analyse des taux de développement : reflet des conditions inégales.

La situation de la femme au Mexique, comparée à celle d'autres pays européens ou du continent américain, est inacceptable. Ceci apparaît dans la taux de développement par genre, élaborée par le Programme des Nations-Unies pour le Développement, où le Mexique occupe le 49^e rang derrière les pays développés¹² et se situe aussi derrière plusieurs pays latino-américains comme l'Argentine, le Chili et le Costa Rica.

Dans le contexte local, Chihuahua, à l'égal que d'autres Etats du nord, se détache par son important développement économique et son taux de chômage relativement bas comparé à d'autres régions, surtout du sud. En effet, Chihuahua, malgré une diminution de son taux de développement humain et un recul du 4^e rang en 2000 au 8^e rang en 2004, se maintient parmi les dix premiers Etats, les plus développés¹³.

Malgré ce 8^e rang non négligeable et le développement économique dont jouit Chihuahua, il serait difficile de soutenir que cela se traduise par de meilleures opportunités pour les femmes car, après l'analyse du taux de l'indicateur de participation de femmes, Chihuahua chute au 23^e rang.

Le taux de développement humain relatif au genre¹⁴ ou l'**Indice sexospécifique de développement humain** (ISDH) est similaire à l'Indicateur de développement humain (IDH), mais alors que ce dernier mesure le niveau moyen atteint par chaque pays, l'Indice sexospécifique de développement humain (ISDH) corrige ce niveau de façon à refléter les inégalités sociologiques entre femmes et hommes sous les aspects suivants:

1) Longévité et santé, exprimée par l'espérance de vie à la naissance

¹¹ Commission de l'égalité et du genre du Congrès National. « *Violencia Femicida en Chihuahua* », Mexico, Congrès National : LIX Législature, 2006, p.34. Information publiée sur un Compact Disc (CD)

¹² Roberto GUTIERREZ, *Cultura política y discriminación*, Mexico, Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, 2005, p.35

¹³ CF Annexe I - Charte de position des Etats du Programme des Nations Unies pour le développement.

¹⁴ Traduction littérale de l'espagnol

- 2) Instruction et accès au savoir, exprimés par le taux d'alphabétisation des adultes et le taux brut de scolarisation, tous niveaux confondus
- 3) Possibilité de bénéficier d'un niveau de vie décent, exprimée par l'estimation des revenus perçus par sexe et par pouvoir d'achat relatif des monnaies de différents pays pour les mêmes types de biens et de services.

Cet indice a été élaboré par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)¹⁵

D'autre part, il existe le taux de Potentialité de genre¹⁶ ou **indicateur de participation des femmes** (IPS). Cette indicateur social qui mesure le niveau d'opportunités des femmes. Par conséquent, il mesure aussi les inégalités dans trois domaines de participation des femmes¹⁷. Il est également élaboré par le Programme des Nations Unies pour le Développement. (PNUD) Les domaines et les indicateurs sont :

1. La participation politique et pouvoir de décision mesuré par la proportion de femmes et d'hommes dans les rangs parlementaire
2. Participation économique et pouvoir de décision, mesuré par la participation de femmes et d'hommes à des postes législatifs, parmi les fonctionnaires de haut niveau ou parmi les cadres ainsi que par l'accès par sexe à des postes
3. professionnels et techniques.
4. Le contrôle sur les ressources économiques est une estimation des revenus perçus par les hommes et les femmes.

D'après le PNUD, on entend par développement humain, un développement qui « plus que d'augmenter le revenu national, est dans sa finalité un processus destiné à élargir les options offertes aux personnes »

Un des aspects central du concept de développement humain est la très grande attention portée à la création de conditions propices pour que hommes et femmes profitent d'une vie longue, saine et créative.

En tant que tel, le développement humain est dans sa définition la plus large, un concept dynamique qui s'attache aux libertés et capacités humaines, et qui porte en lui l'élargissement de ce que les personnes peuvent faire et être (...) en jouissant de libertés et en ayant les possibilités de le faire¹⁸.

¹⁵ Communiqué de presse du Programme des Nations Unies pour le Développement, *Indicadores de desarrollo humano y género en México*, Mexico, PNUD Mexico, juin 2006.

¹⁶ Traduction littérale de l'espagnol

¹⁷ *Op. cit.*, Communiqué de presse du Programme des Nations Unies pour le Développement,

¹⁸ *Ibid.*,

En intégrant dans la mesure de ces taux de développement humain, des variables séparées par sexe, on note une diminution dans l'indicateur de développement humain. En général, les taux montrent des avancées durant la période 2000-2003, mais autant le ISDH que le IPS révèlent que, « une fois prises en compte les inégalités entre hommes et femmes et leur inégale participation dans la prise de décisions politiques et économiques, Chihuahua en termes de développement humain tombe au 22^e rang¹⁹»

Finalement, il faut mentionner que, après une analyse comparative en indicateur de participation des femmes en 2002, Chihuahua se situait en-dessous de la moyenne nationale.

Ces taux ne font que confirmer l'inégalité entre hommes et femmes dans les états du Mexique y compris celui de Chihuahua, objet de la présente analyse. De plus, ils mettent en évidence les difficultés des femmes pour accéder aux bénéfices du développement humain.

Par conséquent, le développement ne se traduit pas forcément dans des relations plus égales et dans davantage d'opportunités pour les femmes. Ainsi, la réduction de l'inégalité entre les sexes s'avère être un facteur indispensable pour augmenter le développement humain en bénéfice de la totalité de la population, y compris les femmes, et dans toutes les régions du Mexique.

C) La violence de genre : Reflet de la discrimination

La violence de genre est la forme de discrimination la plus grande et probablement la plus évidente et la plus palpable. Cette violence considérée comme discriminatoire car dirigée de façon disproportionnée contre les femmes provoque d'incalculables pertes économiques et sociales dues aux effets directs et indirects du grand nombre de femmes qui doivent être prises en charge suites à des actes violents.

Comme si cela ne suffisait pas, il a été prouvé que la violence contre les femmes est un cercle vicieux dont l'intensité peut augmenter jusqu'à entraîner des conséquences irréversibles et tragiques comme l'assassinat.

L'importance d'analyser la violence dans un travail sur les politiques publiques pour améliorer l'égalité entre les sexes trouve sa justification dans les points suivants :

Premièrement, tant qu'il existe une violence motivée par l'appartenance sexuelle, il est impossible d'avoir une société égalitaire.

Deuxièmement, la violence n'est pas seulement l'impact ou la conséquence de l'inégalité d'une société où le pouvoir est concentré aux mains de quelques uns mais, de plus, la violence empêche et limite le développement des femmes, raison pour laquelle on peut dire qu'elle perpétue l'inégalité. Il existe une relation directement

¹⁹ *Ibid.*,

proportionnelle qui suggère que plus l'inégalité est grande, plus la violence est grande. Nous nous trouvons donc devant un cercle vicieux qu'il faut briser au plus vite pour atteindre l'égalité. De plus, le grand nombre de victimes de violence et l'insistance à reconnaître que la violence contre la femme n'est pas une question d'ordre privé mais public fait de la violence un problème public dont il faut s'occuper. Finalement, la majorité des politiques publiques mexicaines qui font référence aux femmes et à l'égalité prennent comme axe principal le thème de la violence. Il convient donc, d'exposer maintenant une analyse sur ce problème.

Dans l'Etat de Chihuahua, selon les résultats de l'Enquête Nationale sur la Dynamique des Relations dans les Foyers 2003 (Endireh²⁰), sur 635 875 femmes de plus de 15 ans interrogées, 294 314 ont subi au moins un incident violent de la part de leur partenaire au cours des douze derniers mois, soit 48,26% des femmes interrogées.

Les Nations Unies pour leur part ont défini la violence contre la femme dans la Déclaration sur l'Élimination de la Violence reconnue par la majorité des pays y compris le Mexique de la manière suivante : « ...tout acte de violence fondé sur l'appartenance au sexe féminin, causant ou susceptible de causer aux femmes des préjudices ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, et comprenant la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou la vie²¹»

Quant à la violence psychologique, selon la définition établie au niveau international et adoptée par l'Organisation Panaméricaine de la Santé, on peut dire qu'« est considérée comme violence psychologique toute conduite qui occasionne des blessures émotionnelles, qui diminue l'estime de soi, qui porte préjudice ou perturbe le bon développement de la femme ou d'un autre membre de la famille, comme par exemple, le discrédit ou le mépris de la valeur personnelle ou de la dignité, les traitements humiliants et vexatoires, la surveillance constante, l'isolement, les insultes constantes, le chantage, la dégradation, le fait de ridiculiser, la manipulation, l'exploitation, la menace d'éloigner les enfants, entres autres.²²»

La définition utilisée dans l'Enquête Nationale sur le Dynamique des Relations dans les Foyers menée au niveau national en 2003 au Mexique remplace le nom de violence psychologique par celui de violence émotionnelle mais coïncide avec la définition précédente et y ajoute « toutes les agressions qui n'ont pas d'incidences directes sur le corps de la femme mais sur son psychisme ainsi que les négligences²³»

Dans l'Etat de Chihuahua, il est apparu que 34,15% des femmes qui habitent en zone rurale ont subi au moins une des formes de cette violence. Quant aux zones urbaines

²⁰ De ces initiales en espagnol

²¹ Résolution 48/104 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1993.

²² Organisation Panaméricaine de la Santé. www.paho.org/Spanish/AD/GE/VAWChapter1.htm

²³ L'Institut National pour de Statistiques Géographie et Informatique, *Op. Cit.*,

et donc plus industrialisées, 39,89% des femmes y ont subi des abus psychologiques en 2003.

Bien qu'il soit généralement admis que la violence est plus présente dans les zones rurales, ces graphiques analysés séparément suggèreraient que dans l'Etat de Chihuahua la population la plus vulnérable à ces abus est celle des grandes villes.

Cependant cette différence de presque 6% pourrait être expliquée grâce une analyse conjointe de statistiques et de la théorie de la violence de genre.

En premier lieu, la violence émotionnelle est difficile à identifier par les victimes elles-mêmes et il est probable que les femmes qui vivent en zone rurale, et qui ont donc un niveau d'éducation moindre, ne réussiraient pas à qualifier les abus psychologiques aussi facilement, ceux-ci pouvant même passer inaperçus d'elles.

En second lieu, pour l'Etat de chihuahua, les statistiques sur la violence physique ne coïncident pas avec les données sur la violence psychologique bien que plusieurs études aient démontré que « la violence physique s'accompagne presque toujours de mauvais traitements psychologiques et dans de nombreux cas, d'abus sexuels ²⁴»

En analysant les statistiques de violence physique, on observe que dans les zones rurales de l'Etat de Chihuahua, 12,3% des femmes reconnaissent avoir été victimes de violence au cours des 12 mois précédant l'enquête tandis que dans les villes 7,64% de la population avouent avoir souffert de violence physique. Ces données suggèreraient qu'en zone rurale la violence physique est beaucoup plus commune que la violence psychologique.

Les différents types de violence sont toutefois étroitement liés et il serait difficile d'expliquer cette prédominance d'un type de violence, c'est pourquoi nous arrivons à l'explication qu'en zone rurale la proportion entre la violence physique et la violence psychologique est la même mais que cette dernière passe inaperçue des victimes.

Quant au niveau d'études des victimes, les résultats de l'enquête coïncident avec d'autres études réalisées ailleurs dans le monde. Ils révèlent que plus le niveau d'études est élevé, moins les femmes souffrent de violence. Ainsi, dans cette région, il est apparu que, avec un pourcentage de 42% en moyenne, les femmes les plus violentées sont celles qui n'ont terminé que le niveau d'éducation primaire (dans le système mexicain les études primaires durent 6 années et commencent à l'âge de 6 ans) et partiellement ou totalement le niveau secondaire (les études secondaires comprennent trois années d'enseignement après le primaire ce qui fait un total de 9 années à partir de 6 ans).

Curieusement, les femmes sans aucune éducation scolaire présentent un taux de vulnérabilité moins élevé que celles qui ont étudié entre une et neuf années, bien que

²⁴ *Op.Cit.*, Organisation Panaméricaine de la Santé

la différence ne soit pas significative. Ce qui est incontestable est que les femmes qui ont étudié au moins un an à l'université sont les moins susceptibles d'être victimes d'un quelconque type de violence, avec seulement un taux de 29,5%.

Quant à la violence économique, elle se définit comme « les mesures prises par l'agresseur ou les négligences qui affectent la survie des membres de la famille. Ceci implique la perte de la maison et le non-paiement des pensions alimentaires, entres autres ²⁵»

Pour sa part, l'Enquête Nationale sur le Dynamique des Relations dans les Foyers a pris en compte pour son étude la définition suivante : « Elle se réfère au chantage que l'homme peut exercer sur la femme par le contrôle des flux des ressources financières qui entrent dans le foyer ou par la manière de dépenser ces revenus²⁶».

Les résultats de l'étude sur la violence économique ont été les suivants : il est apparu que 23,35% des femmes qui habitent les zones rurales de l'Etat de Chihuahua avaient subi durant l'année précédant l'enquête des actions relevant de la violence économique. Dans les zones urbaines, le taux augmente de façon significative et ce sont 29,39% des femmes qui signalent avoir été victimes de cette violence, c'est-à-dire presque une femme sur trois.

Le dernier type de violence que nous aborderons est probablement le moins dénoncé. Le rapport mondial sur la violence et la santé de l'Organisation Mondiale de la Santé définit la violence sexuelle comme tout acte sexuel, la tentative de consommer un acte sexuel, les relations sexuelles non désirées, les insinuations sexuelles non désirées ou les actions pour commercialiser ou utiliser de quelque façon que ce soit la sexualité d'une personne par la contrainte, indépendamment de la relation qui existe entre la victime et l'agresseur. Tout ce qui précède s'applique dans tous les contextes y compris le foyer et le lieu de travail. Cette définition comprend aussi le refus d'accès à la contraception.

Pour sa part, la définition retenue pour l'Enquête Nationale sur le Dynamique des Relations dans les Foyers du Mexique a été beaucoup plus limitée, prenant seulement en compte : « toute forme de contrainte exercée sur la femme afin d'avoir des relations sexuelles avec elle, avec ou sans son consentement. Ces formes de contrainte vont de l'exigence ou de l'obligation jusqu'à l'utilisation de la force ²⁷»

Au sujet de l'enquête, il en ressort une donnée importante touchant les femmes qui ont subi au moins un acte de violence sexuel au cours des douze mois précédant l'enquête. 8,87% des femmes économiquement actives, 6,47% des femmes qui assument des taches domestiques et 11,65% de celles qui exercent d'autres activités

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ L'Institut National pour de Statistiques Géographie et Informatique, *Op. Cit.*,

²⁷ *Ibid*

non économiques ont signalé avoir subi une violence sexuelle. Il serait intéressant de spécifier à quoi se réfère « autres activités non économiques ».

Par rapport à la répartition géographique de la violence sexuelle, on observe que dans les zones rurales les femmes avouent avoir plus subi ce type de violence (9, 02%) alors que ce taux descend à 7,52% en zone urbaine. A ce taux, il faudrait ajouter toutes les données non reportées.

Enfin, les chiffres sont un témoignage de la dimension du problème dans l'Etat de Chihuahua. Par conséquent les lois et les politiques publiques doivent cibler toutes les formes de manifestations de la violence que prennent les relations familiales et interpersonnelles, y compris la période de fiançailles. En ce sens, il est nécessaire de prendre en considération les modèles de famille et les relations de couple qui existent, ainsi que les différents contextes où peut survenir ce type de violence car il peut se produire tant au sein du foyer qu'en dehors, entre personnes vivant ou ayant vécu sous le même toit.

1.3 Historique des étapes de la décentralisation au Mexique: nouvelles facultés et responsabilités pour les gouvernements locaux.

A) Le Mexique : Un pays longtemps centralisé

La décentralisation est un thème qui a pris de l'importance au cours des dernières décennies au point qu'aujourd'hui elle est devenue un thème prioritaire dans les pays en voie de développement. Il a même compté avec l'appui d'organisations internationales, comme la Banque mondiale, qui apportent leur soutien à des projets dans ce domaine.

La décentralisation peut se définir simplement comme l'inverse de la centralisation mais en réalité ce concept est plus complexe. On doit donc comprendre la décentralisation comme un processus plutôt qu'un but ou un objectif final pleinement atteignable à plus ou moins long terme. Au lieu d'être quelque chose d'atteignable, on doit la considérer comme une série de mesures prises pour éliminer ou tout au moins réduire l'excès de concentration.

Pour Ricardo Uvalle, la décentralisation est associée au concept de pouvoir et il la situe non « seulement comme une catégorie formelle et logique mais comme un système de vie qui permet aux institutions de la société et à l'Etat de pouvoir s'articuler en respectant leurs domaines de compétence.

Elle permet que la relation entre gouvernants et gouvernés soit plus large, plus directe et fluide. La décentralisation comme système de vie répond à des principes basiques de civilité politique et sociale²⁸»

Un examen de la bibliographie sur la décentralisation révèle de façon réitérée qu'elle tente d'alléger la congestion administrative qui touche les systèmes centralisés. L'importance de l'élimination de la surcharge administrative centrale, qui permet au centre de penser et d'agir en termes de stratégie au lieu de s'occuper des opérations bureaucratiques quotidiennes, en est l'argument.

Par nature, la séparation fondamentale entre la centralisation et la décentralisation consiste en ce que «certaines fonctions de l'Etat sont de façon inhérente mieux gérées par le centre tandis que d'autres sont de façon inhérente mieux résolues par une structure déconcentrée²⁹» Cette idée est étroitement liée au principe de subsidiarité.

Au XIXe siècle, la centralisation signifiait un fort contrôle gouvernemental de l'économie. A mesure qu'avancait l'industrialisation, ce contrôle gouvernemental a diminué, ce qui a provoqué aussi une plus grande décentralisation politique, et a conduit à une croissance économique rapide.

²⁸ R. UVALLE. *Descentralización política y federalismo*, Document électronique.
www.elocal.gob.mx

²⁹ *Ibidem*

C'est ce qui s'est produit en Grande-Bretagne et au Japon, deux pays régionalistes qui se sont développés beaucoup plus vite que la France et la Chine, héritières de fortes bureaucraties impériales. Les mêmes circonstances ont favorisé le développement de l'Allemagne, qui présentait des taux de croissance industrielle plus élevés avant 1850 quand son système était plus fragmenté³⁰

La centralisation gouvernementale est devenu quelque chose d'accepté et même souhaité dans la majorité des pays, au moins jusqu'au milieu du XXe siècle. Le Mexique suit parfaitement ce patron.

De plus au Mexique des facteurs historiques et culturels favorisaient ou permettaient cette centralisation. Depuis l'époque préhispanique, une forte tradition centralisatrice existait au Mexique. Après l'accession du pays à l'indépendance et une longue lutte interne entre libéraux et conservateurs et externe contre les puissances étrangères qui cherchaient à obtenir le contrôle du territoire, le Mexique s'est rétabli et a restauré la République suite à l'assassinat de Maximilien de Habsbourg.

C'est aussi pendant cette période que le Mexique a perdu la moitié de son territoire face aux Etats-Unis. Il s'agit probablement de quelques facteurs qui ont rendu nécessaire l'unification du pays par la voie de la centralisation politique et économique.

Pendant les années suivantes, la concentration vers le centre n'a fait que s'accroître. La dictature de Porfirio Diaz (1877-1911) et l'époque postérieure à la Révolution mexicaine en sont un bon exemple. A cette époque, l'appareil bureaucratique s'est renforcé significativement et l'activité économique ainsi que le pouvoir décisionnel se sont concentrés de plus en plus dans la capitale pour des raisons politiques et économiques.

Cependant, parmi les problèmes de la centralisation excessive, on relève que les prises de décision et les procédures bureaucratiques sont devenues plus lentes et rigides.

De plus, de graves inégalités régionales se sont produites car certaines zones se sont développées beaucoup plus vite que d'autres. Au Mexique, la période de centralisation a permis le développement évident de sa capitale : le District Fédéral. D'une part, le projet d'industrialisation qui reposait sur la substitution des importations privilégiait le développement des aires métropolitaines, d'autre part, aucune mesure incitative n'encourageait le développement en dehors de ces zones.

³⁰ V. RODRIGUEZ *La descentralización en México. De la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo, Mexico, FCE, 1999, p. 29*

En 1970, devant les difficultés que présentait la centralisation, plusieurs pays industrialisés ont commencé à adopter des politiques pour décentraliser leurs économies et leur administration publique pour encourager la démocratie et la participation directe. Cependant, en Amérique Latine, on préférait maintenir un Etat centralisateur, qui puisse contrôler les conflits régionaux.

En ce qui concerne le Mexique, son organisation politique autoritaire requiert ce type de régime pour son existence et sa permanence. Ce pays a été reconnu sur le plan international pour sa stabilité politique, bien qu'il se soit agi d'un régime à parti unique dont le système démocratique était fréquemment remis en question.

Si on ne peut pas nier l'existence d'élections auxquelles participaient divers partis, ceux-ci avaient très peu voire aucune chance de gagner car, entres autres choses, ils ne possédaient pas les moyens de mener de vraies campagnes. Il s'agissait donc des élections du PRI³¹, peu disputées, où le président en place choisissait son successeur. Cette période a été nommée la dictature parfaite³²

Une des caractéristiques léguée par ce système a été un fort centralisme. Toutefois, dans les années 80, certains espoirs quant à un changement du système politique et à la possible réalisation de la décentralisation ont vu le jour.

B) Les réformes de la décentralisation et le nouveau rôle des régions

Le 6 décembre 1982, le Président Miguel De La Madrid a présenté devant le Sénat une initiative pour réformer l'article 115 de la Constitution portant sur le gouvernement municipal. L'objectif basique de la réforme proposée était de garantir aux municipalités des sources de perception fixes qui leur permettraient d'assurer des services publics et, plus important encore, de renforcer leur indépendance politique. Les modifications de l'article 115 sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1984.

Ces initiatives comprenaient des mesures pour renforcer les gouvernements des municipalités et des Etats par la création de comités de planification de développement appelés « Coplades ».

<p>Le <i>Coplade</i> est un organisme public doté d'une personnalité juridique dont l'objectif fondamental est de promouvoir et contribuer à la formulation, l'actualisation, la mise en œuvre et l'évaluation du Plan de Développement de l'Etat, c'est-à-dire que c'est l'organe où sont coordonnées les instances qui</p>
--

³¹ Parti Révolutionnaire Institutionnel.

³² Pendant plus de 70 ans, les présidents de la Républiques sont sortis des rangs du même parti : le PRI. C'était un rite que le président désigne un candidat du même parti, qui deviendrait de façon indiscutable le président suivant. En effet le PRI gagnait toujours les élections légalement ou par des fraudes électorales comme celle, dénoncée, de 1988 où, après une « panne » du système informatique, Carlos Salinas de Gortari, candidat du PRI, a été donné vainqueur

participent à la mise en œuvre, la formulation et l'évaluation des programmes et projets stratégiques qui dérivent du Plan de Développement de l'Etat. Le *coplade* a le pouvoir de décider des priorités et des objectifs des investissements publics. De plus, les gouvernements locaux pourraient, grâce à cette réforme, gérer certains impôts.

C'est à cette époque, grâce à la loi nationale de programmation qu'ont été apportées des modifications à l'article 115 de la Constitution mexicaine portant sur les municipalités. Cependant, par manque de capacité, ce sont les gouvernements des Etats qui ont continué à gérer les impôts à la demande des municipalités elles-mêmes, surtout des petites et moyennes. La réforme n'a pas prévu que les gouvernements municipaux auraient besoin d'actions pour renforcer leur capacité administrative.

Dans le Mexique actuel, le processus de dispersion du pouvoir politique par l'attribution d'une certaine autonomie aux états et municipalités et par l'ouverture de l'espace politique à l'opposition n'a pas été facile mais il a eu lieu³³.

Dans son sens le plus large, la décentralisation au Mexique a tenté de renforcer les municipalités, l'échelon le plus bas de la hiérarchie du gouvernement fédéral, de l'état, municipal. Après avoir été négligé pendant plusieurs décennies, la municipalité a capté l'attention des analystes, des enquêteurs, des gouvernants et des politiques au milieu des années 80.

En 1990, les municipalités ont accru leur autonomie financière suite à la modernisation du système de perception des impôts et à l'administration directe. Toutefois, jusqu'à maintenant, l'utilisation de ces ressources n'a visiblement pas servi à l'égalité entre les sexes.

C) Les compétences et limites du gouvernement pour l'attention envers les femmes

Au sujet des politiques publiques pour promouvoir l'égalité, il faut mentionner que la municipalité, entité la plus proche des citoyens et la première à recevoir les innombrables plaintes au sujet de la violence de genre et de la discrimination, devrait faire de ce type de politiques un thème prioritaire. Elle devrait compter avec un budget et des lignes d'action définies pour réduire l'inégalité.

Or, la priorité dans les programmes municipaux n'est pas la lutte contre l'inégalité ni le développement des femmes, comme le prouvent Chihuahua et Juarez, les deux villes les plus peuplées de l'Etat, où on ne trouve aucun refuge ni municipal, ni de l'état ni national pour les femmes victimes de violences.

Dans tout l'Etat, il n'en existe qu'un situé à Juarez mais il ne reçoit aucun fonds de la municipalité et il a été créé et est actuellement géré par une organisation

³³ V. RODRIGUEZ, *Op. Cit.*, p.35

non gouvernementale. Quant à la ville de Chihuahua, il n'y a pas non plus, pour le moment, de conseil ou d'institut de la femme municipal.

Le conseil municipal, qui est au niveau municipal l'équivalent du congrès de l'Etat, bien que ses membres ne soient pas élus au suffrage direct mais par la voie de la représentation proportionnelle des partis, est autorisé à corriger et réaliser des propositions budgétaires.

En matière d'avancée de la femme à Chihuahua, il s'avère qu'il y a eu très peu de propositions mais on peut souligner la possible création de l'Institut Municipal de la Femme. Toutefois la municipalité, par « manque de fonds pour ce problème » a décidé de recourir à l'Institut National de la Femme. (INMUJER³⁴). Au niveau municipal, la ville de Chihuahua attend l'approbation et l'attribution de budgets pour la création et l'équipement de ce qui deviendrait l'Institut Municipal de la Femme.

On peut dire de l'Institut National de la Femme qu'il est l'unique ou la principale source de revenus pour réaliser des programmes spécifiques tant au niveau de l'Etat qu'au niveau municipal.

L'obtention de fonds par la municipalité, malgré sa récente capacité à percevoir certains impôts, n'est pas une tâche facile. Elle est confrontée à plusieurs obstacles. Ainsi, d'un côté, elle doit compter avec des sources de revenus insuffisantes, de l'autre côté, le pourcentage de fonds propres (administrés directement par la municipalité) comme les impôts sur les propriétés foncières et les droits sont très bas si on le met en relation avec les subventions fédérales. Pour finir, le pourcentage de dépenses courantes dans les municipalités est très supérieur à celui consacré aux investissements.

Cependant, la majorité des municipalités restent financièrement subordonnées, non seulement parce que leurs sources de revenus les plus importantes sont les attributions fédérales mais aussi parce que les niveaux de gouvernement supérieurs (en particulier celui de l'Etat) continuent à contrôler les quantités destinées aux niveaux inférieurs. Malgré cette situation, les progrès réalisés ces dernières années sous le « nouveau fédéralisme » et l'impulsion du président Ernesto Zedillo (1994-2000) ont ouvert définitivement la voie vers la consolidation.

Le nouveau fédéralisme implique la réforme du régime politique et du pouvoir. C'est-à-dire, il ne peut se développer que dans un environnement où les gouvernements des Etats et les municipalités sont réellement reconnus comme des centres dotés de pouvoir décisionnel et d'autonomie, où la démocratisation de l'action gouvernementale se fait en relation avec la vie citoyenne, et où les politiques élaborées et menées encouragent le développement régional.

³⁴ De ces sigles en espagnol

Ce dernier point doit donner la priorité aux politiques de réduction de la discrimination contre les femmes et à celles qui permettent un développement régional démocratique et englobant.

Les compétences des gouvernements municipaux et de l'Etat ont augmenté, de nouveaux rôles leur ont été attribués. En accord avec la législation mexicaine, les municipalités ont les obligations et facultés suivantes :

Selon l'article 28, font partie des facultés des conseils municipaux l'approbation, en accord avec les lois en matière municipales édictées par la législature de l'Etat, des décrets de police et du gouvernement, des règlements, des circulaires et des dispositions administratives d'observance générale au sein de leurs juridictions respectives, qui organisent l'administration publique municipale, régulent les affaires, procédures, fonctions et services publics de leur compétence et assurent la participation citoyenne.

Une des fonctions principales de la municipalité est de garantir la sécurité de la commune grâce au corps policier regroupé sous la Direction de Sécurité Publique. Au Mexique, il existe trois sortes de groupements de police : un au niveau municipal, un au niveau de l'Etat et un au niveau fédéral en charge des délits comme le trafic de narcotiques.

Au sujet de l'attention portée aux femmes, il faut signaler que la police municipale est le premier corps de police au contact des femmes victimes de violence et qui sollicitent de l'aide. Malheureusement, dans la plupart des cas, les policiers ne sont pas sensibles au problème et il semblerait que les mythes et préjugés l'emportent sur leur obligation légale. Selon Alma Gómez³⁵, de façon récurrente, quand la police arrive au domicile du couple, la police n'entre pas sans l'autorisation de l'agresseur. De plus, on assiste à une double victimisation. En effet, lorsque la police municipale arrive sur le lieu des faits, on a relevé qu'elle commençait à interroger la victime avec des questions comme : « Madame, qu'avez-vous fait à votre mari pour qu'il vous frappe ? »

La police de la ville de Chihuahua a un équipement moderne ; elle possède par exemple un hélicoptère pour surveiller la ville et a même été désignée comme l'une des meilleures polices d'Amérique Latine. Néanmoins cette reconnaissance ne reflète pas l'attention que les policiers portent aux victimes bien que ce soit une compétence au sein de la même législation selon le paragraphe 3 de l'article 28 de surveiller que les actes des autorités municipales respectent les conditions requises de légalité et de sécurité établies par la Constitution des Etats-Unis du Mexique. C'est une nécessité que les corps soient formés dans une perspective de genre afin de pouvoir apporter

³⁵ Entretien avec Alma Gomez, ex député local et directrice administrative du *Centro de Derechos Humanos de las Mujeres*, Juarez, Mexique, Juin 20, 2006.

une attention intégrale et satisfaisante aux femmes vulnérables et commencer à briser le cercle vicieux de la discrimination.

Le gouvernement municipal de Chihuahua, loin de réaliser des programmes réussis pour l'égalité, continue à privilégier des mesures d'assistance générales pour des groupes vulnérables.

Ces programmes, comme la distribution ponctuelle d'aide alimentaire utilisée par l'administration actuelle, s'il est vrai qu'ils soulagent une nécessité, n'augmentent pas nécessairement les opportunités politiques, économiques et culturelles des femmes.

Toutefois, ce n'est pas facile pour les gouvernements locaux car ils doivent faire face à certaines limitations.

En premier lieu, il y a des fonctionnaires publics municipaux peu qualifiés et avec peu ou pas d'expérience en matière de politiques publiques pour l'égalité³⁶.

Deux raisons peuvent expliquer cette situation. La première est liée au fait qu'au Mexique les expériences dans ce domaine sont peu nombreuses bien qu'on pourrait reprocher à la municipalité de n'avoir pas mis en place de nouvelles politiques pour combattre ce problème.

La seconde, pour expliquer l'inexpérience ou le peu de formation des fonctionnaires en matière de genre, est liée à la répartition du pouvoir et des postes au Mexique. On continue à offrir les postes aux membres de la famille ou aux personnes proches du président municipal même si ces personnes ne sont pas nécessairement les plus professionnelles et expertes dans chaque domaine. Toutefois, cette pratique est en diminution.

On remarque qu'au niveau municipal et de l'Etat, le service professionnel de carrière est inexistant, c'est pourquoi l'expérience et le professionnalisme des fonctionnaires en place relève plus du hasard que de la sélection du profil le plus adapté pour occuper le poste. On observe également que, face au changement constant de fonctionnaires, la poursuite des programmes n'est pas garantie une fois le mandat de trois ans terminé.

En même temps, il y a peu de mesures incitatives pour que les gouvernements locaux investissent dans des politiques publiques qui encouragent l'égalité car en général, les résultats ne sont visibles qu'à long terme car ils dépendent d'un changement dans les valeurs, les croyances, les attitudes et les comportements des personnes.

³⁶ Quand j'ai demandé à la chargée des programmes municipaux pour la femme, M. Ramos, quelles étaient les politiques publiques en cours pour accroître l'égalité, elle a répondu qu'elle « ne comprenait pas bien ce qu'étaient les politiques publiques »)

Etant donné que dans l'Etat de Chihuahua la réélection immédiate est interdite et que les gouvernements municipaux ne restent en place que trois ans, il est courant qu'ils privilégient les investissements dans des infrastructures visibles ou l'organisation d'événements publics sur les places des villes, au détriment d'un programme intégral pour combattre les inégalités entre hommes et femmes.

Au delà des difficultés des gouvernements municipales, l'engagement à l'élaboration des politiques publiques pour réduire les inégalités homme-femme est urgent car le genre et les relations de genre sont directement affectés par les politiques publiques. Elles peuvent contribuer à maintenir ou augmenter les inégalités ou promouvoir un développement économique et social plus juste et équitable en termes de genre. En effet, les politiques d'égalité des chances cherchent à établir des relations de genre plus égalitaires au moyen d'actions positives tandis que les politiques d'ajustement structurel ont contribué à aggraver les inégalités entre les sexes³⁷

Chapitre II : Les Politiques Publiques

³⁷ I. LOPEZ et B. SIERRA. *Integrando el análisis de género en el desarrollo*, Madrid, IUDC, 2002 , p.8

2.1 Les rôle des stéréotypes dans l'accès aux ressources et dans l'élargissement des choix par sexe.

A) La volonté d'atteindre une égalité contre une tradition de valeurs sexistes du gouvernement et de la société

La nouveauté relatif du concept de politiques publiques dans les études de sciences politiques, n'a pas limité sa vaste utilisation voire la banalisation de cette notion parfois peu comprise.

Les candidats à des postes publics utilisent ce concept comme un ingrédient dans leurs discours et dans leurs promesses de campagne pour faire référence aux actions ou programmes qu'ils envisagent de développer une fois élus. La volonté, elle même, de mettre en œuvre une action des politiciens ne peut pas être considérée comme une politique publique. En analysant ces dernières, il est important de souligner la différence entre cette volonté de faire et ce qui se fait réellement.

Au Mexique comme dans la plupart des pays développés, il est désormais politiquement correct de parler des « politiques publiques » accompagnées de quelques adjectifs : justes, en faveur des femmes, en faveur des mères, pour l'égalité, etc. Ce discours et brusque intérêt peut s'expliquer peut-être moins parce que le Mexique a fait l'expérience d'une grande révolution culturelle d'hommes et femmes politiques qui revendique l'importance de l'égalité réelle plus que la rentabilité électorale grâce au nombre de femmes qui sont des électrices potentielles³⁸.

Les hommes et femmes politiques se contredisent fréquemment, non seulement dans leurs actions mais dans leurs discours. D'une part, ils se montrent engagés et condamnent unanimement la violence et la discrimination envers les femmes, mais d'autre part, ils reflètent leurs valeurs parfois misogynes sans se rendre compte.

Par exemple, le président mexicain Vicente Fox, a exprimé que grâce à son mandat, les maisons mexicaines peuvent aujourd'hui avoir des machines à laver, « mais de vrais machines à laver, je ne parle pas des machines à laver à deux pies »³⁹ dans une claire référence aux femmes au foyer qui lavent à la main.

D'autre part, le candidat à la présidence, Felipe Calderón du parti politique PAN (Partie d'Action Nationale) et le gouverneur de l'Etat de Mexico, Enrique Peña-Nieto du partie politique PRI (Partie Révolutionnaire Institutionnel) ont coïncidé

³⁸ IFE (L'Institut Fédéral Electoral) est l'organisation chargée d'organiser et de régler les élections au Mexique. Elle contrôle également la liste des votants qui comporte près de 51% de femmes pour l'année 2006. <http://www.ife.org>

³⁹ «Déclaration de Vicente Fox à la presse en février 2006»
<http://www.jornada.unam.mx/2006/02/09/016n1pol.php>

dans leurs déclarations à la presse à propos d'une vingtaine de femmes qui ont dénoncé devant la Commission Nationale des Droits de l'Homme du Mexique et devant les medias, des abus sexuels et des viols par la police, le 3 mai 2006, pendant un opératif policier.

La Commission Nationale des Droits de l'Homme du Mexique est une organisation autonome fondée en 1990 par décret présidentiel comme un organisme décentralisé. En 1990, cet organisme est devenu une institution pleinement autonome qui a pour but de recevoir les plaintes des citoyens au sujet de violations des droits de l'homme et d'émettre des recommandations aux gouvernements au niveau national et de la région. Ces recommandations n'ont pourtant pas un caractère coercitif⁴⁰.

Calderón et Peña-Nieto proposent des politiques publiques « pour les femmes » mais au même temps, ils soutiennent devant la presse que les femmes qui « disent avoir été violées, doivent le prouver » malgré les photos des corps de femmes frappés et leurs accusations devant la Commission Nationale des Droits de l'Homme. Cette déclaration reflète une perception et des valeurs de ces hommes politiques mexicains de différents partis que ne bénéficie pas à un climat favorable pour le progrès de femmes. De la sorte, quelques femmes connues comme Lydia Cacho coïncident que ces déclarations constituent une violence envers les femmes, en les rendant doublement victimes⁴¹, en les qualifiant de menteuses et en insinuant que ces femmes ont inventé une situation terrible à l'extrême d'abus sexuels.

La volonté du gouvernement pour réduire les inégalités entre les deux sexes peut ou non être réelle mais ce qui est certain c'est qu'elle est insuffisante car plus importantes que la volonté, subsistent des valeurs et des perceptions à propos de rôles des hommes et des femmes.

Ces valeurs et constructions sociales ont dans la société mexicaine, pendant des siècles, octroyé aux femmes un rôle subordonné où la violence économique, psychologique et sexuelle est invisible pour les pouvoirs publics. Les fonctionnaires devraient donc être conscients de ce bagage culturel et des inconvénients de ce monde inégal pour imaginer de nouveaux gestes qui puissent garantir aux femmes une vie sans violence et une égalité non seulement formelle mais réelle.

Mais, les politiques publiques sont un outil efficace pour réduire les inégalités ? Qu'est-ce qu'on entend par une politique publique en faveur des femmes ? Comment peut-on traduire le discours par des actions concrètes ?

⁴⁰ Page officiel. La Commission Nationale des Droits de l'Homme du Mexique
<http://www.cndh.org.mx/lacndh/anteced/anteced.htm>

⁴¹ Cacho, Lydia, La Jornada, 18 mai 2006
<http://www.jornada.unam.mx/2006/05/18/022a1pol.php>

B) L'absence de politiques publiques favorisant l'accès des femmes à des postes de responsabilité sur le marché du travail

On considère que l'indépendance économique des femmes est un pas décisif pour atteindre une égalité plus grande; la grande majorité des femmes sont économiquement actives mais ceci plus pour résoudre leurs besoins financiers et leur situation de pauvreté que grâce à une incitation de la part de la société. Malgré tout cela, il est positif que les femmes entrent de plus en plus dans le marché productif du travail pour augmenter leur autonomie et leur indépendance.

Les femmes de la ville de Chihuahua font face à de multiples entraves dans l'aspect du travail. Les différences de salaire qu'elles perçoivent pour un travail très souvent équivalent à celui de l'homme, l'écart des revenus économiques entre les sexes pour un même travail et les mêmes formations est un problème général de la plupart des pays mais probablement le moins grave au Mexique.

Dans la ville de Chihuahua, les femmes pourvues d'une licence universitaire (BAC +4 ou plus) sont souvent dans l'impossibilité de poser leur candidature à des postes professionnels bien rémunérés. Les annonces des journaux qui publient les postes vacants⁴², mentionnent comme condition "sexe: masculin". Cette limitation exclut les femmes avant même d'avoir présenté leur candidature à un travail car seulement pour le fait d'être femme, elles ne sont pas considérées adéquates pour exercer des fonctions de direction ou de gestion. Généralement, s'il s'agit d'un poste de moyenne ou grande importance et un salaire supérieur à 15,000 pesos par mois⁴³, une des conditions de la même grandeur d'importance que la formation ou les habilités sera le sexe.

L'égalité formellement inscrite dans la constitution ne se traduit pas nécessairement par une égalité dans les faits. Jusqu'à maintenant, aucune initiative de la part du pouvoir ou de la société n'a été mise en marche pour éliminer ces légendes qui sortent tous les jours dans le journal, légendes évidemment discriminatoires car elles limitent l'accès des femmes à des postes de qualité bien rémunérés.

Il est vrai qu'il existe aussi des postes où la légende est, au contraire, en faveur des femmes, c'est-à-dire "condition: sexe féminin". Mais ce type de travail paraît perpétuer certaines valeurs de subordination, car ce sont des emplois non professionnels et mal rémunérés, comme des postes vacants pour secrétaires et serveuses. Finalement, et comme si ce n'était pas suffisant, on rajoute la légende "bonne présentation indispensable" mettant ainsi en valeur et en priorité la beauté extérieure des femmes comme atout pour l'obtention d'un travail à la place de ses capacités et habiletés.

⁴² CF Annexe 2

⁴³ 15,000 pesos est l'équivalent de 1,100 euros. (mai 2006)

Aucun acteur (public ou privé) jusqu'à nos jours n'a attiré l'attention sur ce phénomène hautement discriminatoire dans le processus de recrutement. Si une femme arrive à passer ce type d'entraves, il est courant que pendant l'entretien de travail, on lui pose des questions du genre "Tu as un petit ami? "Tu penses te marier bientôt?"⁴⁴

En plus, il lui sera réalisé des examens de grossesses avant de prendre la décision de l'embaucher, comme l'affirme "Human Rights Watch"⁴⁵ dans un de ses rapports sur le Mexique.

Le manque d'égalité dans l'accès au marché du travail constitue une discrimination réelle qui rend difficile l'épanouissement personnel et économique des femmes dans la ville de Chihuahua. Malgré cela, cette situation demeure absente et invisible dans les politiques publiques locales, et les compagnies nationales et internationales (beaucoup d'entre elles européennes et des Etats-Unis) continuent à réaliser ce type de pratiques et ne se compromettent pas face à la société.

Pour faire face à ce type de situation, les actions à court terme suivantes paraissent réalisables car elles n'absorberaient pas de manière significative beaucoup de ressources:

D'abord, il est nécessaire de ne plus permettre les annonces qui discriminent les offres de travail par sexe. La suggestion est l'application d'une sanction économique aux entreprises qui n'acceptent pas des candidatures d'un sexe spécifique. Il est certain que cette mesure créerait une prise de conscience des entreprises et que la discrimination pourrait toujours être présente à d'autres étapes du processus du recrutement du personnel, mais ce serait quand même un premier pas qui aurait un impact positif dans les opportunités des femmes. Il faut aussi être conscient que pour arriver à une véritable égalité à long terme, il faut suivre le mécanisme entier de sélection, établir des indices de postes par sexe et inciter les entreprises à embaucher des femmes professionnelles dans des postes importants.

Ensuite il faudrait créer un conseil intégré par des entreprises, par le gouvernement local et des représentants d'organisations de femmes afin de réaliser un suivi des entreprises et de leur engagement sur le thème de l'égalité dans les opportunités de travail. On leur décernerait un prix périodique pour avoir démontré une évolution positive dans ce domaine. La suggestion est de rendre publique une liste d'entreprises qui refuserait de s'engager sur les politiques d'égalité d'opportunités. Cela servirait à inciter les entreprises à modifier leurs actions.

⁴⁴ *Entretien avec Marcela Rivera* (lors de son entretien pour un poste chez Gamesa-entreprise mexicaine-, Monterrey, Mexique. Janvier 2006.

⁴⁵ Human Rights Watch, Report: *Continued Sex Discrimination in Mexico's Maquiladoras sector*, Volume 10, No.1, December 1998

La troisième proposition est que ces actions soient accompagnées d'une formation en matière de genre pour les entreprises, en même temps qu'une campagne pour répandre l'existence de pratiques illégales, pour conseiller aux femmes de dénoncer n'importe quel genre de discrimination dans ce domaine et pour s'engager à faire un suivi à toutes les plaintes présentées au personnel qualifié.

Finalement, il est urgent de prendre des mesures qui arrêtent cet état de fait parce que si l'on ne prend pas la décision de réduire la discrimination d'une société inégale, celle-ci risque de tomber dans un cercle vicieux où la discrimination permet et encourage sa continuation et accepte et tolère ce type de discriminations.

C) Le budget et les actions locales gouvernementales favorisent-ils le changement de paradigmes et de valeurs?

Dans l'actualité, la municipalité de Chihuahua propose la création du Conseil de la Femme, organisme similaire à celui qui existait dans les administrations antérieures. Pourtant, les autorités actuellement au pouvoir n'ont pas pu fournir des informations précises sur son fonctionnement. Il semblerait que le conseil antérieur ait été un organisme non institutionnalisé, révélé par la nulle continuité existante de cette époque aux premières années de l'administration en cours, commencée en 2004.

Près de deux ans après la prise de fonctions du nouveau maire, le conseil de la femme attend toujours l'approbation du budget pour sa création et surtout son équipement (infrastructure). Il convient de signaler que d'accord à l'entretien avec Cynthia Ramos⁴⁶, le budget est en cours d'évaluation et devra être accepté dans les prochaines semaines, ce qui est étonnant vu que presque deux ans ont passé depuis le début de ce mandat et à peine aujourd'hui la création de ce conseil serait possible.

La non approbation du budget ou son approbation réduite, prouverait que la problématique des femmes ne représente pas pour le gouvernement actuel un thème assez important pour consommer des ressources publiques parce que "le budget (...) nous permet d'analyser la vision de développement économique et social des gouvernements et reflète plus amplement les valeurs d'une société"⁴⁷

Cependant, l'approbation totale de celui-ci ne garantit pas que les actions de dite institution se centrent sur la promotion de l'égalité, ceci à cause de la tradition de ce type d'organisations et de l'analyse des déclarations de Ramos sur les nouveaux programmes que mettraient en œuvre ce conseil.

Durant la recherche, plusieurs contextes identifiés pourraient rendre difficile la mise en marche de politiques publiques en faveur de l'égalité de la part de la municipalité.

⁴⁶ Entretien avec Cynthia Ramos, responsable à la Mairie du programme de femmes, le 31 avril 2006

⁴⁷ PNUD (Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo), *Seminario sobre enfoque de género en los presupuestos*, Chile. http://www.pnud.cl/pdf/discursos/dis_35.pdf.

En premier lieu, on remarque l'ignorance des politiques de la part des fonctionnaires publics chargés de les mettre en œuvre. Pendant l'entretien téléphonique réalisé à Ramos, à la demande d'éclaircissement des politiques publiques, elle a répondu : "Politiques publiques... Comment? Je ne comprends pas". Le manque de professionnalisation des fonctionnaires dans les thèmes de politiques publiques pourrait représenter un obstacle au moment d'identifier une problématique, de mettre en marche les actions et d'en faire une évaluation.

Par ailleurs, les bonnes intentions et la bonne volonté des fonctionnaires ne sont pas suffisantes parce qu' "il n'est pas seulement important de regarder les dépenses du budget en hommes et en femmes, mais aussi l'impact du budget sur les uns et les autres, s'il diminue ou augmente les inégalités entre les uns et les autres et les possibilités existantes de rediriger le budget"⁴⁸.

Le nouveau conseil de la femme prétend entamer des actions parmi lesquelles l'octroi d'une carte de réduction pour les femmes et pour cela, certaines conventions pour leur obtention sont en cours. Par exemple, quand les femmes vont au cinéma, cette carte leur permettrait d'obtenir une réduction.⁴⁹

Ce type d'actions n'est pas forcément inscrit dans des politiques de long terme visant à améliorer la qualité de vie des femmes ou à diminuer la discrimination ou l'inégalité existantes. Il représente plutôt une petite économie pour l'achat de biens ou services pour les femmes, mais ne cherche pas à attaquer les problèmes les plus importants auxquels doivent faire face tous les jours les femmes de Chihuahua comme la discrimination du travail et économique. Il ne promet pas, non plus, des changements de valeurs chez les hommes ou les femmes qui pourraient augmenter les possibilités de développement de ces dernières.

L'institutionnalisation et la continuité des politiques publiques sont une question indispensable pour leur bon fonctionnement. La distribution de ces cartes est peut-être un acte bien intentionné, mais paraît plutôt une politique paternaliste et de court terme. Elle n'incite pas à la coresponsabilité avec la société civile, c'est-à-dire qu'elle ne promet pas une participation active des bénéficiaires du programme, élément clef pour garantir la continuité et leur bon fonctionnement. L'importance de la coresponsabilité se trouve dans le fait que le bénéficiaire doit "faire siennes las politiques", facilitant ainsi sa participation dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de ces dernières malgré les changements de partis dans le gouvernement.

La municipalité a entamé une action de formation dans certains métiers pour des groupes de femmes. S'il est vrai que la formation est un élément clef des politiques parce qu'ils pourraient leur offrir plus d'opportunités de travail, les cours

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ *Entretien avec Cynthia Ramos*, responsable à la Mairie du programme de femmes, le 31 avril 2006

offerts continuent de stigmatiser leurs postes de travail. Les classes ont plus à voir avec une série de valeurs qui indiquent qu'il existe certains postes pour les femmes et d'autres pour les hommes, plus qu'une offre de travail dans certains domaines.

La formation serait probablement plus en bénéfice des femmes si elle avait un rapport avec les besoins du marché. Par contre, dans l'actualité, la municipalité offre des cours comme de pâtisserie et de coiffure sans aucune évidence ou étude prouvant qu'il y ait des débouchés pour ces professions.

Enfin, il est nécessaire que les actions comme le budget soient sensibles au genre, en reconnaissant les différents besoins, privilèges, droits et obligations que les femmes et les hommes ont dans la société. Elles devraient aussi inclure une analyse d'impact sur l'égalité d'opportunités et les contributions fiscales.⁵⁰

2.2 La notion des politiques publiques

A) Etude de la construction de politiques publiques

⁵⁰ UNIFEM, *Iniciativas presupuestarias sensibles al género*, 2001
<http://www.presupuestoygenero.net/unfpa2/documentos/unifem2.doc>

Malgré les sens très divers de ce concept utilisé actuellement dans la plupart des pays d'occident, il est possible de trouver certains éléments clés dans les acceptions.

Premièrement, le gouvernement à tous ses niveaux représente l'acteur légitime et principal dans la formulation et mise en œuvre des politiques publiques. Les actions provenant d'une autorité publique peuvent émaner au différents niveaux : Local (les municipalités⁵¹), les Etats⁵², le gouvernement national ou même des politiques publiques des organisations intergouvernementales ou supranationales telles que les institutions de l'Union Européenne.

En conséquence, les actions des organisations non gouvernementales ou des entreprises, même si elles peuvent exercer une grande influence dans la mise en agenda des problèmes et dans les décisions des gouvernements, leurs actes d'après Thomas Dye⁵³ ne sont pas considérés comme des politiques publiques.

Deuxièmement, les décisions et les actions en matière de politique publique proviennent des différents acteurs tels qu'un groupe de personnes qui travaille à l'intérieur du gouvernement, ainsi que les autres pouvoirs qui forment l'autorité dans les Etats : le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Autrement dit, un député peut légiférer un aspect de la vie publique, ce qui pourrait être considéré comme une politique publique puisque c'est une mesure provenant d'un acteur d'un des pouvoirs formant le gouvernement. Néanmoins, il est important à souligner que les politiques publiques ne se limitent pas à des régulations et des législations.

Troisièmement, les politiques publiques sont une élection, un choix de fonctionnaires publics qui ont été élus ou qui travaillent dans les institutions du gouvernement. La décision a un objectif fixe, liée aux actions visant à résoudre une problématique. Néanmoins, les gouvernements ne sont pas toujours libres de choisir une telle action car ils font face fréquemment aux carences financières, technologiques, de capital humain, etc.

Finalement, le « ne pas faire » est aussi considéré comme une politique publique. Autrement dit, la décision de maintenir le « statut quo » du gouvernement est aussi une politique publique de la même importance qu'une décision qui change la situation⁵⁴.

De ce fait, oublier d'exécuter des actions en faveur de l'égalité est aussi considéré comme une politique publique qui, en ignorant ou minimisant l'importance de cet aspect empêcherait que la moitié de la population jouisse des mêmes

⁵¹ Les *municipalités* ou *municipios* sont l'équivalent des communes françaises

⁵² Un *Etats* au Mexique, est l'équivalent de la région en France.

⁵³ Thomas Dye dans M. HOWLETT et M. RAMESH, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Canada, Oxford University Press, 2003, p.5

⁵⁴ *Ibidem.*, p.5

opportunités économiques, d'épanouissement et d'une vie sans violence et libre de discrimination.

Par ailleurs, la politique publique ne se limite pas aux choix du gouvernement, elle se compose de l'identification d'une difficulté, de la décision d'intervenir pour la résoudre et des distinctes possibilités de donner une réponse à la problématique, ainsi que de la mise en œuvre des actions préalablement décidées, et de l'évaluation des politiques.

Harold Lasswell met en rapport les politiques publiques et la question suivante : « Qui obtient quoi ? Quand, et comment ?⁵⁵ »

S'il est clair que c'est le gouvernement qui choisit, ce sont les citoyens, les bénéficiaires ou les personnes qui sont affectées par ces décisions. Mais est-ce que toutes les actions du gouvernement ont plus ou moins le même impact sur les citoyens ?

Est-ce que les politiques publiques devraient être universelles ? Est-ce que le gouvernement devrait prendre des actions ciblant un groupe spécifique –y compris de politiques d'action affirmative⁵⁶ - pour récompenser un groupe historiquement peu privilégié ? Est-ce que les besoins d'un sexe et de l'autre sont tellement différents que les choix de politiques publiques ne peuvent pas être identiques ?

On distingue les politiques universelles des politiques focalisées. On entend par *focalisation*, « l'acte de diriger des ressources publiques à des groupes spécifiques de la population afin d'atteindre certains objectifs de la politique⁵⁷ »

Actuellement, le gouvernement local exécute différentes politiques publiques focalisées. Par exemple, il octroie des bourses aux enfants et aux adolescents non privilégiés, action qui pourrait être encadrée dans une politique combinée d'auto focalisation et de focalisation basée dans une évaluation individuelle.

D'un côté, l'auto focalisation permet que cela soit les citoyens les demandeurs des avantages de la politique, d'un autre côté, l'évaluation individuelle prend en compte des caractéristiques individuelles telles que le revenu pour élire les adjudicataires de la politique⁵⁸.

⁵⁵ S. THEODOULOU, M. CAHN, (sous la dir.), *Public Policy, The Essential Readings*, New Jersey, Prentice Hall, 1995, p. 2

⁵⁶ On entend par "action affirmative" « une politique distributive pour les groupes qui ont été victimes d'une discrimination historique ». D. STONE, *Policy Paradox, The Art of Political Decision Making*, Etats Unis, W. W. Norton & Company, 2002, p. 46

⁵⁷ R. BITRAN et C. MUÑOZ, *Focalización en la Salud : Conceptos y Análisis de Experiencias*, Etats Unis, Regional Initiative of Health Sector Reform, 2002, p. 8

⁵⁸ R. BITRAN et C. MUÑOZ, *Op.Cit.*, p. 12

Ainsi, les enfants et les adolescents des écoles publiques de la ville de Chihuahua peuvent postuler à cette aide, subséquemment les fonctionnaires évaluent les dossiers individuellement et sélectionnent les bénéficiaires.

Par ailleurs, le président municipal est habitué à réaliser des camps sur les places publiques des *colonias*⁵⁹ où son équipe offre des services ponctuels tels que les coupes de cheveux, un exemple clair de focalisation groupale géographique. La focalisation groupale est fondée sur l'identification d'un groupe facilement localisable par une appartenance géographique, ethnique ou de sexe.

Malheureusement, actuellement, très peu de politiques publiques ciblent spécifiquement les femmes. Les politiques publiques focalisées vers certains groupes (autres que les femmes) ne sont pas accompagnées d'actions pour préconiser des mesures, ou pour encourager les femmes à participer activement à la conception de la politique et de ses avantages.

En conséquence, il faudrait les inciter à participer vigoureusement et à recevoir les bénéfices des actions gouvernementales, voire à designer des politiques publiques focalisées pour réduire les inégalités existantes. D'ailleurs, les actions affirmatives au niveau local seraient justifiées dans une société mexicaine toujours machiste. Il ne serait pas conseillé d'octroyer, dans la commune, les mêmes bénéfices à deux enfants qui sont traités par la société et leurs familles d'une façon différente en privilégiant le développement des hommes.

De ce fait, le gouvernement national a pris, au moins partiellement, conscience de ce problème lorsque il a entrepris de donner une aide financière aux parents des enfants ruraux qui arrêtaient leurs études avant 12 ans. Les parents ont décidé de continuer à envoyer leurs enfants –hommes- en échange de cette aide, mais non pas les femmes en argumentant que « de toute façon, les femmes allaient se marier ».

Le but du gouvernement national est de scolariser tous les enfants et d'éviter une désertion scolaire précoce, mais ce dernier s'est rendu compte que la politique publique ne pouvait pas être identique pour les filles que pour les garçons puisque les parents se refusaient à envoyer leurs filles en raison de préjugés et de valeurs sexistes. Il a donc été déconseillé de traiter les deux groupes d'une façon identique lorsque l'un de ces groupes continue à être subordonné et chargé d'un bagage culturel et de valeurs principalement négatifs.

Malgré l'alternance des partis politiques à la présidence du pays, le programme nommé actuellement « Oportunidades »⁶⁰ se maintient et représente un exemple d'une politique publique à long terme et de discrimination positive.

⁵⁹ *Colonia* est l'équivalent d'un arrondissement français.

⁶⁰ Le programme "Oportunidades" a pour but la réduction de la pauvreté à travers de subventions pour la santé, l'éducation et un investissement dans le capital humain. Il bénéficie actuellement à 5 millions de familles mexicaines qui vivent dans une situation de pauvreté.

L'aide différenciée semble avoir eu un effet positif sur l'augmentation des inscriptions dans les écoles grâce à une aide financière supérieure pour les parents qui ont des filles. Toutefois, au niveau local, la majorité des programmes gouvernementaux sont focalisés par âge ou par région, sans prévoir un encouragement extra pour les femmes.

Les statistiques et l'information désagrégée par sexe jouent un rôle crucial qui conduirait à établir dans certaines politiques publiques spécifiques, des bénéfices supplémentaires afin de s'approcher à une égalité d'opportunités. L'absence de cette bases de données risque d'estimer l'impact de la politique erronément parce qu'il serait impossible de savoir si l'action est vraiment représentative de la conformation de la société (moitié hommes et moitié femmes).

Un premier pas pour le gouvernement local consisterait en une double recherche. D'une part, l'élaboration d'un diagnostic de la situation des femmes dans la ville à travers d'une recherche scientifique pour identifier les inégalités principales et les obstacles auxquels les femmes doivent faire face. D'autre part, les programmes actuels devraient additionner dans leurs analyses, la variable sexe afin d'identifier les nombres de demandes de femmes ainsi que l'impact des programmes dans ce groupe.

Deuxièmement, la participation active des organisations non gouvernementales (ONG) et de la société pour définir les besoins de ce groupe est indispensable. La collaboration des ONG et le gouvernement pour identifier les besoins des femmes est souhaitable.

Finalement, la présidence municipale devrait se fixer des objectifs à court et à long terme. Les actions à court terme permettraient d'offrir le plus vite possible des opportunités pour les femmes et de restituer la confiance dans les institutions, surtout en matière de châtement de la violence envers les femmes, tandis que les actions à long terme à travers de législations, accompagnées d'une formation pour les fonctionnaires publics et des campagnes publiques contribueraient à un bouleversement de l'appréciation des rôles.

B) Reconnaissance et définition d'un problème

Les politiques publiques de *genre* jouent un rôle transcendantal et c'est probablement dans l'étape de la définition du problème que commence le vrai défi.

La définition du problème pourrait être considérée comme l'une des étapes primaires du processus de politiques publiques. Cependant, il faut être conscient que la formulation de celles-ci n'est pas un processus linéaire qui peut se diviser rigoureusement en étapes, mais qu'il s'agit plutôt d'un processus circulaire et cyclique dans lequel influent en même temps des acteurs et situations différentes.

« Le référentiel d'une politique publique c'est donc en premier lieu un ensemble de perceptions, de normes et de valeurs à partir duquel se trouvera construit un problème à traiter et définis les cadres de l'action envisageable »⁶¹

Cependant, la manière selon laquelle se définit ou se perçoit une problématique influera sans aucun doute dans la formulation des actions possibles pour apporter une solution à ce problème. Pour illustrer cela, on peut faire référence à un phénomène qui affecte actuellement à des milliers de femmes mexicaines : l'illégalité de l'interruption volontaire de la grossesse (IVG).

Par exemple, si les gouvernements perçoivent l'avortement illégal comme une pratique en rapport avec la santé publique car il met en danger de mort annuellement des milliers de femmes mexicaines, les actions qu'ils préconiseront pour répondre à ce phénomène seront très différentes à celles qui pourraient être prises si les autorités percevaient l'avortement comme une question moralement inacceptable parce qu'elle porte atteinte à la vie d'une personne innocente.

Par conséquent, quand l'on fait référence à l'identification du problème d'inégalité entre hommes et femmes, il est nécessaire de comprendre les racines historiques et culturelles de cette différence, les valeurs et préjugés qui règnent dans l'actualité, ainsi que d'avoir la conviction et de savoir qu'il existe des relations de pouvoir dans lesquelles un sexe a des avantages clairs en termes économiques, politiques et sociaux sur l'autre sexe.

Une mauvaise définition du problème pourrait entraîner des politiques publiques qui, à la place de réduire l'inégalité qui existe, contribueraient à la perpétuer, et même à promouvoir des valeurs qui n'aident pas à l'épanouissement des femmes.

Au moment d'étiqueter les femmes à un rôle d'épouses et de mères, à partir de la croyance de leur « instinct maternel », des aides et des programmes sont utilisés mais ne contribuent pas beaucoup à avoir une société plus équitable.

Ces dernières décennies, les trois niveaux de gouvernement (national, de l'état et municipal) ont créé des institutions qui devaient soutenir la famille et de par là même, s'occuper des "problèmes de la femme" depuis une perspective de la femme

⁶¹ BRAUD (Philippe), *Sociologie Politique*, Paris, E.J.A., 2000, p.524

comme partie fondamentale de la société parce qu'elle est mère de famille et que ses problèmes seront indissociables des problèmes familiaux. Il s'est alors créée une des institutions les plus importantes au niveau municipal, de l'état et national: le DIF

L'institution DIF (Développement Intégral de la Famille) fondée en 1977 par décret présidentiel responsable de la création, le développement et la mise en œuvre de programmes pour adresser les problèmes des enfants et des personnes vulnérables. Elle est également responsable d'élaborer politiques publiques en matière d'assistance sociale.⁶²

Sans une institution pour les femmes qui ne sont ni mère ni épouse, les femmes n'avaient recours à presque rien. Les programmes paternalistes et d'assistance, en grande majorité, dépendaient et dépendent de la bonne volonté de l'épouse de l'autorité au pouvoir. En effet, encore de nos jours, ce rôle, à la présidence de DIF, à l'état de Chihuahua ainsi que dans sa capitale –de même que la grande majorité des villes du Mexique- est occupé de manière automatique par la femme du gouverneur ou du maire en fonction ayant pour seul mérite pour cette fonction « d'être la femme de ».

Ainsi, cette institution a aidé à résoudre des problèmes familiaux ponctuels qu'avaient les femmes, problèmes surtout en rapport avec leurs enfants, mais, en réalité son organisation contribue peu à changer de paradigme. Cette institution, sûrement utile à certain moment historique devrait de nos jours évoluer vers une recherche d'actions déterminantes en faveur de l'équité. C'est pourquoi, il est important de définir correctement le problème de l'inégalité d'opportunités et les actions à entreprendre pour le résoudre.

Malgré ces problèmes, un progrès a été fait ces dernières années grâce à la prise de conscience créée peu à peu par les groupes organisés de femmes de la société civile. Qu'ont-ils fait ? Jusqu'à quel point ont-ils réussi à rendre prioritaire le thème de l'équité dans l'ordre du jour local?

C) Formulation de l'agenda du gouvernement et des organisations non gouvernementales

C.1) La formulation de l'agenda gouvernemental

⁶² H. TERRAZAS, *Historia del DIF*, Chihuahua, Mexique, Publicaciones del DIF, 1996, p.3

Jean Padioleau définit l'agenda comme «l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes⁶³», et John Kingdon soutient qu'elle représente «la liste de thèmes ou problèmes auxquels les autorités gouvernementales et les personnes en dehors du gouvernement mais étroitement liés à ces autorités, portent une attention importante à un moment déterminé⁶⁴». Malgré la différence de définitions, les deux coïncident sur le fait que l'agenda a directement à voir avec des problèmes sur lesquels le gouvernement décide de fixer son attention. Pour Kingdon, les alternatives de solution à ces problèmes font aussi partie de l'agenda. Mais comment faire la sélection de ces problèmes infinis et lesquels choisir ?

La formulation de l'agenda ou «*Agenda Setting*» se trouve liée intrinsèquement à la reconnaissance des problèmes et leur perception car les gouvernements font face à un grand nombre de situations et plaintes de citoyens qu'ils devraient adresser. Cependant et en raison de leurs ressources limitées, des choix doivent être faits et les thèmes, considérés les plus éminents, sont pris en priorité et leur sont affectés les ressources matérielles et humaines.

Il existe plusieurs éléments qui influent sur le fait qu'un problème puisse ou non se trouver dans l'agenda du gouvernement – la liste des affaires ou thèmes prioritaires- qui consisteraient à faire le premier pas vers la formulation d'une politique publique.

D'abord, les premières considérations sont les valeurs des autorités au pouvoir, c'est-à-dire l'idéologie des partis politiques des candidats élus qui peut avoir un impact dans l'élaboration de l'agenda. De cette manière, il résulterait compréhensible qu'un parti de droite au Mexique, mette en priorité les thèmes patronaux et exacerbe des valeurs traditionnelles ou conservatrices, oubliant en général de manière délibérée les questions de l'agenda liées à l'homosexualité ou l'avortement. Il serait aussi plus probable qu'un parti de gauche inclue au sein de son agenda gouvernemental des subventions ou des types de soutiens aux classes sociales les moins privilégiées et qu'il renâcle moins à aborder le thème de l'homosexualité.

Ensuite, mais pas en ordre de moindre importance, seraient pris en compte les bénéfices et les risques politiques de l'introduction d'un thème dans l'agenda. Il y a des thèmes sur lesquels il est plus facile d'atteindre un consensus, surtout s'ils sont inclus dans l'agenda de manière globale, et non de manière spécialisée. Cela explique probablement la similitude des discours de partis politiques de différentes idéologies.

« Nous améliorerons la qualité de l'éducation qui est, avec la santé notre priorité ». N'importe quel candidat pourrait avoir fait cette déclaration. Le problème réside probablement dans deux questions : comment le résoudre, c'est-à-dire quelles

⁶³ BRAUD (Philippe), Op, Cit, p. 520

⁶⁴ KINGDON (John), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Etats Unis, Longman, 2003, p. 3

sont les alternatives qui vont être sélectionnées pour atteindre le but et ensuite, comment définir de manière spécifique un problème associé à l'éducation et la santé ? Il est moins dangereux, politiquement parlant, de débattre publiquement ces thèmes de manière générale que de donner son opinion sur des thèmes plus délicats comme la législation de la marijuana au Mexique ou l'interruption volontaire de la grossesse. Probablement à cause du risque politique qui se prendrait et dans leur recherche d'une rentabilité électorale, 4 des 5 candidats présidentiels ont refusé de définir une posture claire sur ces thèmes, en évitant d'en parler.

Les candidats et les hommes politiques cherchent à avoir « le pouvoir » et à s'y maintenir en fonction de l'un des objectifs de base de la théorie des partis politiques. L'affiliation partisane du groupe qui demande l'intervention gouvernementale sera aussi un facteur à prendre en compte, surtout à l'approche d'une élection. Il est bien connu que les leaders, en cas de réponse favorable, peuvent mobiliser un groupe d'appui à un parti politique. Ces pratiques, bien qu'un peu moins utilisées dans l'actualité, ont été amplement utilisées durant les dernières décennies au Mexique, où les actions gouvernementales étaient du type clientéliste et donc à court terme. L'objectif, plus que de créer et d'encourager le développement ou le progrès, était surtout de court terme « pour gagner les prochaines élections ». Pour cela, les actions étaient et sont encore dans beaucoup de cas, voyantes mais ponctuelles ; elles contribuaient peu à améliorer la qualité de vie des citoyens mais sans favoriser la responsabilité de ces derniers dans les décisions publiques.

La troisième raison qui pourrait avoir un impact dans l'élaboration de l'agenda fait moins référence à des questions politiques qu'à la nature même du problème. En effet, si un problème affecte, à un moment donné, un grand nombre de citoyens, ses possibilités d'être inclus dans l'agenda augmenteront, et obligera même le gouvernement à entamer des actions pour diriger des ressources vers cette situation. Tel est le cas des désastres naturels : un fait difficilement prévisible mais d'un impact dévastateur dans les villes. Une grande quantité de personnes ne prendra pas en ligne de compte les idéologies politiques, comme dans le cas d'un ouragan ou d'un tremblement de terre qui devront être résolus de manière urgente par les gouvernements.

Cependant, les activités d'aide à la population pourraient être différentes en fonction de chaque gouvernement, même si tous y destineraient des ressources et feraient du thème, de manière automatique, une priorité. Même si des problèmes s'introduisent immédiatement dans l'agenda de n'importe quel gouvernement de par leur magnitude, les politiques de prévention sont plus « optionnelles » car elles ne sont pas considérées comme urgentes et sont donc plus facilement oubliées.

C.2) Le programme politique des organisations de femmes

Dans une analyse des programmes des organisations de femmes, il est apparu que ceux-ci, bien qu'ils comprennent différents thèmes, identifient une liste de problèmes plus que des revendications au sens strict.

Par conséquent, plusieurs organisations incluent parmi leurs activités un processus de diagnostic des difficultés et des problèmes, qui, même si une solution n'est pas proposée, aide à la réflexion des conditions sociales qui influent sur ces problèmes et contribue par là à promouvoir des changements dans les identités des femmes.

Les thèmes des revendications sociales des organisations de femmes, selon une étude de Alicia Ines M. Fernandez⁶⁵, se répartissent de la façon suivante :

Avec 37%, les thèmes sociaux en rapport avec les conditions de travail, la violence, les services juridiques, l'éducation et la santé prédominent. Viennent ensuite, avec 19%, les thèmes institutionnels, c'est-à-dire les propositions de réforme des lois et la création ou la modification des institutions publiques. Derrière, on trouve les revendications politiques qui ne représentent que 9% des revendications qui parviennent aux organisations sociales, qui à leur tour les font leurs.

Ces revendications portent sur l'affirmation du pouvoir pour les femmes dans le domaine public. Les deux sujets les moins revendiqués, avec respectivement 3% et 2%, concernent les actions de discrimination positive et une plus grande participation féminine dans les partis.

Ainsi, la plupart des revendications dans les programmes des organisations reprennent les problèmes qu'elles traitent et qui sont l'objet de leurs interventions sociales : la violence, la santé relative à la procréation et les conditions de travail des femmes. La plupart des demandes de services de santé, de services de conseil légal pour les femmes en matière familiale, professionnelle et pénale, sont adressées principalement au gouvernement.

Le gouvernement offre un service gratuit de « défenseurs nommés d'office » et des institutions où, dans la plupart des cas, les femmes peuvent trouver un bureau d'assistance juridique qui les conseille gratuitement en ce qui concerne les divorces et les pensions alimentaires.

Les politiques pour lutter contre les violences faites aux femmes reviennent aux organisations de femmes car le gouvernement semble ne pas avoir fait de ce thème une de ses priorités.

⁶⁵ A. MARTINEZ « Las organizaciones de la sociedad civil y el Estado », dans la compilation du livre *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio.*, Mexico, Ed. Santillana, 2006, p. 70

La violence contre les femmes est un sujet sur lequel les organisations de femmes ont acquis une très grande expérience et pour laquelle elles ont des modèles de politiques à suivre clairement définis en vue d'une possible solution.

D'un autre côté, les revendications de type institutionnel, les deuxièmes par ordre d'importance pour ces organisations, ont pour objectif d'ouvrir un espace aux femmes pour qu'elles participent activement à l'élaboration des politiques qui les concernent.

Pour satisfaire ces revendications, l'intervention des associations est nécessaire pendant tout le processus, c'est-à-dire lors de la conception de la politique publique et de la prise de décision, pour la participation dans les procédures d'exécution ainsi que dans l'observation et l'évaluation de la politique.

Quant aux réformes légales, qui font partie des revendications institutionnelles, on relève l'intention d'encadrer les relations familiales en offrant une protection à la femme par l'accent mis sur les règles pénales concernant le viol, le harcèlement sexuel et les mauvais traitements domestiques.

Finalement, il ressort de l'analyse sur les priorités des ONG que les revendications au sujet de la discrimination positive et de l'augmentation du nombre de femmes dans les partis politiques occupent les derniers rangs. Bien que quelques organisations s'attachent à ces thèmes, l'étude démontre qu'elles forment une minorité.

Trois raisons pourraient expliquer cette situation.

D'abord, il est probable que les associations considèrent ces points comme étant de la responsabilité des partis politiques. Ensuite, « bien que la majorité des leaders des organisations de femmes viennent de la gauche ⁶⁶ » elles considèrent que cette question a été et est toujours négligée par les partis politiques à cause d'autres intérêts plus importants, c'est pourquoi cette situation pourrait se traduire par une déception pour les femmes et les pousser à laisser de côté ce sujet. Enfin, il faudrait ajouter que le système électoral mexicain n'est pas permissif pour les candidatures indépendantes.

Alors que, dans d'autres pays, les candidatures hors partis politiques sont acceptées, au Mexique les partis en ont le monopole. Or, l'acceptation d'autres candidatures pourrait inciter les associations à présenter des têtes de file féminines. Actuellement, les femmes doivent obligatoirement passer par les partis pour accéder à un poste de représentation populaire, ce qui expliquerait pourquoi le thème de l'augmentation du nombre de femmes à des postes de pouvoir et celui de la discrimination positive soient laissés aux partis.

⁶⁶ A. MARTINEZ, *Op. Cit.*, p. 74

D) Acteurs visibles des politiques publiques

Les acteurs dans le cadre des politiques publiques sont les “groupes ou individus, aussi bien formels qu’informels qui cherche á exercer une influence dans la création et mise en œuvre des solutions publiques⁶⁷”

Il existe ainsi de multiples théories qui essayent d’expliquer quels sont les acteurs qui prennent les décisions. D’une part, il existe la théorie d’élite qui explique que ce sont les groupes qui possèdent le pouvoir économique et politique qui prennent les décisions. “Ce modèle établit que les politiques sont suggérées par un groupe relativement petit de leaders influents qui partagent certaines valeurs⁶⁸”

Cependant, ce ne sont pas les élites qui ont commencé à réaliser des campagnes pour faire prendre conscience de l’inégalité d’opportunités entre hommes et femmes au Mexique. Des actions pour promouvoir l’équité n’étaient pas et ne sont probablement toujours pas la priorité de ces groupes puissants. Au contraire, ces actions pourraient affecter leurs privilèges, parce qu’une participation majeure et plus d’espace pour les femmes dans des postes clefs de la politique de l’économie représenteraient une concurrence plus ardue pour eux-mêmes.

Par contre, inclure le thème de l’équité dans l’état de Chihuahua pourrait s’expliquer à travers de la théorie de groupes ou du “pluralisme” dans laquelle il est spécifié que “la société est formée par différents groupes plus ou moins organisés (...) et qu’il existe de multiples centres de pouvoir, la politique publique étant le produit de cette lutte ou interaction de groupes⁶⁹”

Il est vrai que les groupes de femmes ont commencé récemment et continuent à exercer une pression pour réaliser des actions en faveur de la femme, plusieurs de ces organisations mettent à leur tour de manière hiérarchique les thèmes à impulser et exigent actuellement l’action gouvernementale dans des domaines spécifiques comme la violence de genre.

Ces groupes ont exercé une importante pression au niveau local et international pour que le gouvernement garantisse aux femmes une vie libre de violence, et ceci dû probablement aux crimes de femmes dans l’état de Chihuahua (Ciudad Juárez et Ciudad Chihuahua) où dans les dix dernières années, environ 500 femmes ont été assassinées; la plupart de ces crimes n’ont pas été éclaircis, ce qui provoque un climat d’impunité qui ne contribue pas à garantir une justice prompte et efficace pour les femmes-

⁶⁷ S. THEODOULOU et M. CAHN, *Op. Cit*, p. 201

⁶⁸ *Ibidem.*, p.6

⁶⁹ *Ibidem.*, p. 5

Dans les thèmes d'ampliation d'opportunités économiques et politiques pour les femmes, le gouvernement municipal ne paraît pas être très actif. Ces omissions et absences de législation et d'actions reflètent une idéologie et une politique publique du gouvernement local qui peut être interprétée soit comme une ignorance des inégalités existantes soit comme un manque d'intérêt partiel ou total pour encourager l'égalité dans la société.

Les organisations non gouvernementales pourraient proposer de multiples actions et législations en faveur des femmes ; elles possèdent cependant des ressources économiques et surtout humaines limitées, et doivent s'occuper de cas considérés extrêmes de discrimination contre la femme, la plupart de ces cas étant des abus sexuels, de la violence physique (assassinats inclus) contre la femme dans et en dehors du foyer.

Bien que le gouvernement local n'ait ni base de données ni une estimation d'actes de violence physique contre les femmes – fait qui n'aide pas à avoir grande compréhension sur la magnitude de ce type de discrimination- l'avocate Adriana Carmona⁷⁰, calcule que plus de 5 femmes subissent une agression physique dans la ville tous les jours.

A cause de ce phénomène, les groupes de femmes se sont centrés sur la violence de genre et ont prêté moins d'attention à d'autre type de discrimination. Ainsi, bien que dans d'autres pays, il existe des mesures coercitives qui sont appliquées en réalité pour réduire les inégalités, dans la ville de Chihuahua, continuent à prévaloir les pratiques complètement discriminatoires dans divers domaines.

Chapitre III. L'Analyse des politiques publiques locales visant à réduire la violence envers les femmes

3.1 Réforme pénale intégrale avec une perspective de genre

A) Description de la réforme pénale

⁷⁰ *Entretien avec Adriana Carmona, avocate de Justicia Para Nuestras Hijas et membre du Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, Chihuahua, Mexique. Le 21 Avril, 2006.*

A présent nous analyserons l'évolution des modifications législatives en matière pénale dans l'Etat de Chihuahua. Nous y étudierons son conception et son évolution.

Chihuahua est un état où l'interruption de grossesse est sévèrement punie, sauf dans certains cas spécifiés par la loi, par exemple si la grossesse est la conséquence d'un viol. Ceci démontre qu'il reste des défis pour que les codes locaux intègrent les droits des femmes, surtout en matière sexuelle et de procréation. Cependant, il y a quelques mois, une réforme pénale, considérée comme la première en Amérique latine à incorporer la perspective de genre, a été adoptée.

Quels ont été les facteurs qui ont permis la rédaction et l'adoption de ladite réforme ?

Est-ce que l'impulsion donnée par les organisations non gouvernementales de femmes signifie qu'elles sont devenues les créatrices de législations innovantes intégrant les principes d'égalité ?

En premier lieu, il est nécessaire pour analyser ces réformes, d'aborder le concept et la portée de la réforme pénale intégrale de l'Etat de Chihuahua.

La réforme pénale n'est pas seulement la modification des lois pénales. On pourrait dire qu'elle constitue l'un des projets les plus importants de Reyes Baeza, l'actuel gouverneur. Les ressources gouvernementales, tant économiques qu'humaines mobilisées autour de cette réforme sembleraient le démontrer.

Il est difficile de comptabiliser l'argent investi en moyens d'information divers et en panneaux spectaculaires (immenses panneaux d'affichage au bord des routes et des rues de tout l'Etat qui sont utilisés au Mexique par les entreprises pour faire la publicité de leurs produits et fréquemment par les gouvernements des trois niveaux pour informer au sujet de ce qu'ils considèrent comme leurs réussites les plus importantes)

En plus des fonds investis dans la télévision et la radio pour faire connaître cette réforme qui entrera en vigueur progressivement dès début 2007 en commençant par les villes les plus importantes comme Chihuahua et Juarez, la campagne en faveur de cette réforme a réussi à pénétrer le pouvoir législatif local.

Le gouverneur de l'Etat a réussi à mobiliser ses ressources politiques et sa capacité de négociation et de persuasion pour convenir avec tous les partis politiques de l'adoption des propositions législatives qui permettraient une évolution vers une façon différente de mener les procès et de rendre justice.

L'objectif de la réforme de procédure, selon le gouverneur lui-même⁷¹ est de reconfigurer le système d'investigation pour que le ministère public et la police qui enquête, soutenus par la publicité et l'oralité des procès, mènent des investigations

⁷¹ R. BAEZA. www.chihuahua.gob.mx

efficaces afin de rétablir les garanties de procédure, essentielles au respect des droits de l'homme, et afin de légitimer la justice pénale.

Avant, dans l'Etat de Chihuahua, les procès en cour pénale se faisaient par écrit ce qui avait pour conséquence une saturation de travail pour les tribunaux, de la corruption, car les juges pouvaient se voir proposer des gratifications voire des pots-de-vin de la part de l'une ou l'autre des parties. Au final les procès duraient très longtemps.

Cette réforme propose également un modèle de justice alternative, différent du système punitif traditionnel, opéré par un personnel multidisciplinaire formé dans les techniques de négociation et de conciliation. Toutefois, l'apport majeur, s'agissant d'administration de justice, repose sur l'oralité et la publicité des procès, ce qui aidera sans aucun doute à prévenir et éviter l'accumulation de dossiers et permettra au juge de prononcer la sentence dans un délai non supérieur à 8 mois. Cette procédure abrégée devant certains juges rendra possible l'énonciation de la sentence dans un délai compris entre 72h et 15 jours.

En résumé, le cadre de la procédure de la *Réforme Procesal Integral* de l'Etat de Chihuahua, permettra selon le leader du pouvoir exécutif local que le rendu de justice soit rapide, efficace, impartial, transparent et, surtout, respectueux des droits de l'homme

B) Agenda: Conception et insertion de la formation dans le programme politique

Tout d'abord, les organisations non gouvernementales de femmes, devant la très grande importance de la réforme, ont décidé que c'était le moment approprié pour participer activement à la révision des prochaines lois et garantir que les femmes en particulier ne soient pas lésées par un texte qui, peut-être, ne prendrait pas en compte leurs réalités et leurs besoins.

L'union des différents groupes et leaders féminins locaux a contribué sans aucun doute à ce que ce groupe, malgré sa petite taille, soit écouté aux plus hauts niveaux. Ceci n'aurait pas été possible sans un accord préalable entre les organisations et une vision partagée sur l'importance d'intégrer des politiques de genre dans la législation.

Il faut mentionner que la porte ouverte par le gouvernement à ces organisations pourrait être expliquée par plusieurs facteurs. Premièrement, le gouvernement a cherché à légitimer cette réforme avec les acteurs de la société civile. Deuxièmement, certains acteurs ont souligné qu'il était urgent que cette modification légale intégrale, qui deviendrait l'emblème du gouvernement actuel, ne soit pas critiquée ou désapprouvée par des acteurs de la société. Ensuite, les cercles politiques avaient peut-être encore en mémoire qu'une réforme du code pénal en 2001, avait duré moins d'un mois et avait dû être modifiée en raison des innombrables pressions des organisations non gouvernementales.

De plus, du côté de la société civile, et en particulier des groupes de femmes, il faut signaler que les personnes qui se sont impliquées dans la demande et postérieure révision de la loi, comptaient déjà avec une grande expérience de la lutte en faveur des femmes et avec de l'expérience en lobbying au congrès local pour rejeter les réformes qu'elles ont considéré, à leur époque, comme des reculs pour les femmes. La reconnaissance de ces femmes par la société et par le gouvernement actuel a contribué à ce qu'on donne le feu vert à leur demande de réviser la réforme avant présentation au congrès pour vote.

Le gouverneur de l'Etat lui-même a donné l'impulsion à la création du Conseil Consultatif Citoyen en 2005 à ce conseil est formé de 80 personnalités reconnues et s'inspire d'expériences d'Amérique latine et d'Europe (tant au niveau national qu'europpéen) et a pour objectif de proposer des politiques publiques.

S'il est vrai que la naissance de ce conseil est très récente et qu'il présente quelques déficiences dues à son manque d'expérience et au fait que ses membres sont honoraires et que, par conséquent ils pourraient ne pas avoir le temps suffisant pour s'occuper des questions qui leur incombent, ses conseillers sont des personnes qui viennent dans leur majorité d'organisations non gouvernementales et qui ont des parcours importants au niveau de l'état.

Le conseil a une certaine légitimité, dont les femmes membres de la Commission égalité et genre, une des onze commissions qui forment le conseil, ont su tirer parti.

Ces femmes sont à l'origine de la première réunion avec le gouverneur et se chargeront d'organiser et de coordonner la révision de la réforme pénale avec une perspective de genre. Le gouverneur a répondu positivement à la demande et a même autorisé que des fonds soient libérés pour engager une experte internationale en matière de réforme pénale avec une perspective de genre.

En fin, la réforme a été appuyée et même financée non seulement par le gouvernement local mais aussi par des organismes de financement internationaux, comme USAID⁷², consistera à ce que les affaires soient traitées publiquement et qu'il y ait trois juges pour déterminer la culpabilité ou l'innocence des personnes.

Nous n'évoquerons pas dans ce travail la volonté ou les possibles intérêts des organismes internationaux bailleurs de fonds, car cela relève d'un autre thème qui nécessiterait une étude tout aussi longue.

C) Modification de lois

Les ONG locales ont contacté des experts de l'organisation non gouvernemental « Corporación Humanas » qui a participé à la rédaction de la Convention de la Cour

⁷² Agence du gouvernement des Etats Unis pour le développement à l'étranger

Pénal International. Grâce aux négociations avec le gouvernement de l'état, celui-ci s'est responsabilisé financièrement de la visite des experts à Chihuahua.

Parmi les modifications les plus importantes, recommandées par Mme Toledo, une des experts qui a analysé la loi en base à la théorie de genre on trouve :

- 1) La reconnaissance du droit de la victime ou offensé à ne pas être objet d'information pour les médias et à ne pas être présenté devant la communauté sans son consentement.
- 2) Réglementation de l'inspection des personnes et de la fouille corporelle par la police.
- 3) Elimination de la possibilité d'exprimer des opinions hors-procédure qui attentent contre la réserve de l'enquête.
- 4) exclusion de la preuve sur la conduite antérieure ou postérieure de la victime de délits sexuels.
- 5) Mesures de protection de la part des corps de sécurité publique et de la police ministérielle pour les victimes de violence familiale et sexuelle.

D) Evaluation

Parmi les résultats attendus en raison de cette Réforme, on espère la diminution du taux d'impunité, la rapidité et la sécurité des procédures pénales, des lois plus justes, le renforcement de la crédibilité dans les institutions du système de justice pénale, la redéfinition du système punitif et la réadaptation sociale. Il faut mentionner que les procès, qui auront lieu en audiences ouvertes au public, deviendront plus transparents et plus démocratiques.

Grâce à la révision faite sous l'impulsion d'organisations non gouvernementales, d'importantes améliorations ont été obtenues dans le projet en cours d'analyse, notamment grâce à l'attention particulière portée aux délits sexuels et de violence familiale, considérant :

- 1) Que ce sont des délits qui touchent de façon disproportionnée les femmes et les filles et
- 2) Que dans ces délits, l'expérience montre que, l'une des causes qui engendre une vaste impunité pour ces affaires, est la difficulté des systèmes de justice à assurer le droit à l'accès à la justice.

En prenant en compte ce que les femmes occupent, en général, la position de victime dans le processus pénal (beaucoup plus rarement celle d'accusée) et que dans les cas où elles sont les accusées, il est tout aussi essentiel de protéger de manière spéciale leurs droits, à cause précisément de leur plus grande vulnérabilité pour des raisons de genre plusieurs modifications ont été suggérées.

Le vote à l'unanimité de toutes les modifications suggérées par les organisations locales et les experts internationales qui elles même ont invité, est un

succès assez importante. Le défi consiste à la bonne application de ces lois à partir du 1 janvier 2007. Les organisations non gouvernementales commencent à s'engager dans la construction d'une observatoire citoyenne pour veiller sa bonne Cette réforme, grâce au rôle active des associations, aura un impact á long terme en rendant l'administration de la justice plus équitable, toutefois il faudrait être attentif aux réaction du personnel et des fonctionnaire à propos des nouveaux règlement, sinon le texte risquerait, comme plusieurs articles de la constitution mexicaine, de devenir lettre morte.

3.2 Formation des fonctionnaires de la santé publique pour dénoncer la violence familiale

La seconde politique publique à examiner a été créée par le gouvernement fédéral via le Ministère de la Santé et plus particulièrement grâce au ministre de la Santé en 1999, le docteur Juan Ramon de la Fuente.

Cette norme est considérée par le gouvernement comme un outil pour fournir des statistiques sur la violence familiale, et a aussi pour objectif de protéger tous les membres de la famille en soumettant le personnel de santé à de nouvelles obligations.

La Norme Officielle Mexicaine numéro 190 (NOM-190-SSAI-1999) a été publiée dans le Journal Officiel de la Fédération le 20 octobre 1999 afin d'entrer en vigueur dans les 60 jours suivant la publication. Cette norme officielle établit les critères pour l'attention médicale face à la violence familiale.

A) Agenda : Conception et insertion de la formation dans le programme politique

Un des facteurs exogènes qui a contribué au développement de la Norme Officielle a été l'intérêt croissant des organisations internationales pour la violence et la reconnaissance de celle-ci comme un problème de santé publique au niveau mondial.

Ainsi, la violence contre les femmes est devenue une priorité dans les programmes de la majorité des organisations internationales de santé. Il existe actuellement de nombreuses études qui rendent compte de la gravité du phénomène et des pertes que la violence occasionne.

« L'Organisation Panaméricaine de la Santé a estimé, qu'en moyenne, les femmes perdaient entre 1 et 5 jours de vie en bonne condition physique pendant leurs années fertiles à cause de la violence. De même, les scientifiques ont trouvé que, si on compare les femmes qui ne sont pas victimes de violence et celles qui le sont, ces dernières sont plus sujettes à utiliser le système de santé et à chercher de l'aide dans les services d'urgence, à se droguer et boire et requièrent plus souvent des traitements psychiatriques que les premières.⁷³»

Le phénomène de la violence est présent à tous les niveaux de la société. La famille est une entité qui n'échappe pas à ce type de situations et sa stabilité subit un impact incalculable. Ses membres peuvent être agresseurs ou victimes et « il a été possible d'établir, qu'actuellement, les victimes les plus communes de la violence sont les adultes majeurs, les enfants, les individus souffrant de handicaps et les femmes⁷⁴ »

Ces facteurs externes, couplés à l'activisme de plusieurs organisations non gouvernementales dans la ville de Mexico principalement et à la volonté du Ministère de la Santé Publique de cette époque, ont permis l'élaboration de la Norme Officielle (NOM).

⁷³ R. CASTRO, C. PEEK-ASSA et al. *American Journal of Public Health*, Washington, Juillet 2003, Vol. 93, Iss. 7 p. 110

⁷⁴ www.ejournal.unam.mx/revfacmed/no45-5/RFM45504.pdf

Par rapport à la légitimité du document et à sa rédaction, il semblerait qu'il montre de nombreuses réussites et qu'il prenne en compte la dénonciation, de la part du personnel de santé de tous les types de violence, y compris la violence psychologique, ce qui peut être considéré comme une réussite. Quant aux mécanismes d'action qu'il suggère, on estime qu'il donne des lignes directrices pour que l'attention portée à la violence soit intégrale.

Des Institutions gouvernementales et non gouvernementales, en plus de représentants d'organisations internationales, comme l'Organisation Panaméricaine de la Santé, le Fonds des Nations-Unies pour l'Enfance (UNICEF) et le Fonds de Développement des Nations-Unies pour le Femme, ont participé à la création de ce document.

Dans la NOM, il apparaît clairement que la « violence au sein de la famille » constitue un problème de santé publique. On y décrit le comportement habituel du phénomène, ainsi que le rôle et les obligations légales de l'équipe de santé dans les cas de violence.⁷⁵»

Aujourd'hui, l'une des tâches du gouvernement de l'Etat, par l'intermédiaire de l'Institut de Chihuahua de la Femme, est de former à la NOM les fonctionnaires publics du secteur de la santé.

Comment cette politique publique fédérale est-elle passée au gouvernement de l'Etat de Chihuahua ? Pourquoi cette norme constitue-t-elle encore une priorité après 6 années ? Quel rôle joue le gouvernement local dans l'exécution de la NOM ?

Quels sont les défis pour l'exécution de la NOM au niveau local ?

B) Mise en oeuvre: coresponsabilité du gouvernement et de la société civile

Le gouvernement fédéral en place, par l'intermédiaire de l'institut national de la femme, s'est fixé comme priorité de faire connaître et de faire appliquer la norme officielle. Cependant, en raison de la situation géographique de cet institut et de la décentralisation des services de santé, il est difficile de diffuser cette norme dans tous les états.

Afin de solutionner ce problème, un programme de financement fut conçu par certaines institutions locales gouvernementales. C'est dans ce cadre de soutien financier que l'ICHIMU (Instituto Chihuahense de la Mujer del Estado de Chihuahua)⁷⁶ a été subventionnée pour devenir le responsable de la promotion et de l'application de cette norme.

Il est important de souligner que le programme de la norme élargit les fonctions que l'ICHIMU s'était attribuées en 2002, lors de sa création. En effet, sa

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ Entretien avec Mme. Luisa Camberos, Directrice de l'ICHIMU, Chihuahua, Mexique, le 28 juillet, 2006.

fonction première était l'aide aux femmes dont les filles avaient été assassinées à Juarez et Chihuahua, mais en réalité, son secteur d'intervention est plus vaste. La nouvelle directrice a proposé d'aborder d'autres thèmes et de réaliser des programmes centrés sur la formation des femmes, de mettre en place des campagnes massives contre la violence et de créer des ateliers pour faire connaître la « NOM».

C'est pourquoi, grâce à l'alliance de L'ICHMU, des services de santé de l'état et des organisations non gouvernementales, des ateliers concernant cette norme se sont mis en place cette année dans tout l'état. Ils présentent trois objectifs principaux : en premier lieu, le personnel de santé, plus particulièrement les docteurs et les infirmières devraient connaître la norme officielle. Deuxièmement, un dialogue avec les prestataires des services de santé permet de définir les difficultés rencontrées par le personnel médical, dans l'utilisation de cette norme. Et pour finir, il faudrait profiter de ces espaces de conversation pour former des réseaux d'aide et de suivi des femmes victimes de violence. Parmi les acteurs qui assistent à ces ateliers, on peut distinguer : les bureaux régionaux de la *Procuraduria* et les conseils municipaux.

Une étude antérieure avait révélée que l'un des problèmes de certains fonctionnaires publics de l'état de Chihuahua est l'insuffisance de formation. Afin de remédier à cette lacune, l'ICHIMU a décidé de s'unir à une organisation non gouvernementale : le centre des droits des femmes, pour que les ateliers sur la norme soient dispensés dans une perspective de genre. Les avocates, psychologues et infirmières, travaillant sur la question du genre au sein de cette organisation non gouvernementale ont la charge des ateliers dispensés aux fonctionnaires de la santé. L'ICHIMU et le ministère de la santé de l'état sont responsables des cours et de la logistique. Le personnel des ONG organise des conférences. Ces activités consacrent une part importante à l'étude des relations de pouvoir entre hommes et femmes, comme les causes de la violence, depuis une perspective de genre. Le but est de détruire les mythes et de faire prendre conscience au personnel médical afin de faciliter la découverte de situations de violence.

Ces activités ont pour objectif d'informer les médecins et les infirmières sur leurs responsabilités au cas où ils ne dénonceraient pas un fait de violence envers les femmes. La norme établit qu'en situation de violence (psychologique, économique, sexuelle ou physique) des dossiers mensuels doivent être envoyés au service de santé de l'état. Ces derniers doivent transmettre le nombre à un niveau national le nombre de violences exercées afin de dresser une étude statistique sur le phénomène.

Ces activités ont permis de relever les obstacles que rencontrait le personnel de santé pour rapporter les cas de violences familiales. Tout d'abord, selon les conférenciers⁷⁷, les fonctionnaires dans les villages, y compris le responsable, ne connaissent pas l'existence de la norme. La méconnaissance de celle-ci empêche que

⁷⁷ Entretien avec les fonctionnaires de la santé publique lors d'un cours de formation, Ojinaga, Chihuahua, le 11 août 2006.

les rapports soient dressés et que des statistiques puissent être établit. Dans un deuxième temps, le dialogue a démontré que les fonctionnaires connaissant les formulaires mais ne les remplissant pas prennent l'excuse de ne pas avoir les moyens humains suffisants dans leur hôpitaux ou unité de soins pour pouvoir les remplir.

Une des obligations établit par la norme est que le médecin responsable, lorsqu'il constate des traces de violences physiques, résultants de violences domestiques, doit en avertir le ministère public pour que celui-ci consigne le délit. Cependant, il est peu fréquent que le personnel public avise les autorités compétentes. Le personnel se réfugie derrière le fait que les autorités n'ont pas toujours été très actives et n'ont pas donné suite à certaines dénonciations de leur part.

Une autre difficulté rencontrée par le personnel de santé concerne leur propre sécurité car dans certaines petites villes, les agresseurs sont en mesure d'identifier l'auteur de la dénonciation et exercer contre lui des représailles. C'est pour cela, bien que la norme se présente comme une référence quant à ses objectifs et au mécanisme qu'elle propose, elle ne prend pas en compte le contexte socio-économique des régions ni les situations pouvant être rencontrées dans les communes de petites tailles.

Dans le nord de l'état de Chihuahua, il existe des régions avec une grande concentration de personnes qui se livrent au trafic de drogue en raison de la proximité avec les Etats Unis. Les narcotrafiquants sont parfois les auteurs de violences familiales mais ne sont pas dénoncés en raison de la crainte qu'ils inspirent. De plus ils peuvent exercer des représailles sur quiconque s'ingérant dans leurs affaires. A Ojinaga, une ville frontalière avec les États-Unis, les fonctionnaires publics ont dénoncé le fait qu'ils ne puissent respecter la norme en dénonçant les violences sous peine de mettre leurs vies en danger.

Face à cette situation la coordination entre les institutions du gouvernement est indispensable. La *Procuraduria* doit se compromettre à évaluer les risques et offrir une protection aux fonctionnaires de la santé la nécessitant.

D'autre part, la norme mentionne que les fonctionnaires de la santé ont le devoir de guider la victime, de la renseigner sur ses droits et de la diriger vers les institutions et organisations pouvant l'aider psychologiquement et juridiquement. Néanmoins dans les petites communes il n'existe pas ce genre d'institutions. Ces dans les communes les plus éloignées des vallées de l'état que la violence est la plus présente. Dans ces endroits il n'y a pas d'hôpital mais il existe des unités de santé qui identifient un grand nombre de violence. Mais ces victimes n'ont pas de recours car il leur faudrait au moins cinq heures pour arriver dans une ville de taille moyenne ou il n'existe sûrement d'organisation pouvant les soutenir.

Un autre obstacle dans les villes de taille moyennes est la méconnaissance des institutions pouvant aider les victimes des violences familiales. En effet, le personnel de santé n'est pas en mesure de conseiller les victimes ou d'envoyer les rapports

statistiques aux autorités compétentes⁷⁸. C'est pour cela qu'un des objectifs des ateliers est l'échange d'informations entre les institutions luttant contre la violence. Ce renier point est important car l'information doit être organisée dans les centres de santé et les hôpitaux pour être en accord avec la norme. Cependant nous tenons à signaler qu'étant donné la charge de travail excessive des fonctionnaires les cas de violences répertoriés font rarement l'objet d'un suivi de la part du personnel de santé.

B) Evaluation

L'effort conjoint de la société civile, le gouvernement fédéral et de l'état représente une avancée en terme de coordination pour la mise en œuvre des politiques publiques. De plus, le lien interinstitutionnel existant entre l'ICHIMU et l'Institut chihuahense de santé légitime l'existence de ces activités. Cette association participant activement à la mise en œuvre de ces ateliers se révèle judicieuse.

L'objectif général à long terme de cette politique publique est la réduction des violences familiales, passant par la dénonciation par le personnel de santé des agresseurs et une aide aux victimes. Ce but, bien qu'il soit légitime, est loin d'être atteint au moyen de cette politique, et cela bien qu'elle soit une référence. Il n'existe pas suffisamment de structure d'aide aux victimes surtout dans les petites communautés qui pourrait offrir une voie de sortie aux victimes de violences. De plus, dans les cas où sont adressées des dénonciations auprès de la *Procuraduria*, celle-ci n'en assure pas le suivi.

Il apparaîtrait ensuite que l'objectif de cette politique serait bien moins ambitieux à court terme, pouvant se qualifier de succès à petites échelles, si les médecins commençaient à répertorier dans un premier temps les cas de violences, pour en dresser des statistiques et ainsi rendre visible la violence. Malgré ces mesures, encore insuffisantes pour combattre la violence, cela représente une avancée pour l'état de Chihuahua. Actuellement il est difficile aux autorités de santé publique de solliciter de l'aide des institutions ou d'acteurs spécialisés dans les violences si les cas n'en sont pas répertoriés dans leurs municipalités. De plus les dénonciations continues auprès de la *Procuraduria*, malgré le fait que celle-ci ne soit pas toujours active, permet d'exiger de celle-ci une efficacité renforcée pour ce type de délit.

En fait, l'on doit mentionner que dans les faits, dans les municipalités de l'état, la majorité des hôpitaux publics ne répertorie pas les cas de violences par une méconnaissance de la norme⁷⁹. Les activités, expliquant en quoi consiste la norme, pourraient être à la source d'un accroissement du nombre de rapports, permettant de dresser des statistiques et assurer les dénonciations auprès des autorités. Le personnel

⁷⁸ Entretien avec les fonctionnaires de la santé publique lors d'un cours de formation, Parral, Chihuahua, le 28 juillet 2006.

⁷⁹ Entretien avec Leonela Gómez, directrice adjointe des services déconcentrés de la santé à Chihuahua, Chihuahua, Mexique, le 1 Aout 2006

de santé, pouvant voir leur responsabilité administrative mise en jeu, trouve un motif valable pour ne plus omettre toutes dénonciations.

Ce programme doit faire face, comme la majorité des politiques publiques à un abandon en cas de changement de la majorité gouvernementale. On doit cependant signaler que ces ateliers ont difficilement changé les esprits faisant le jeu des discriminations, et les dénonciations sont un pas important dans la prise en compte de ce problème, qui se devra d'être traité de façon globale. C'est pour cette raison que ces ateliers doivent être accompagnés de campagnes massives, d'institutions ne laissant pas de place à l'impunité et de fonctionnaires de santé privilégiant les dénonciations à leurs propres intérêts.

Il est important de souligner qu'il n'existe pas dans les faits d'indicateur permettant de mesurer l'impact de ces ateliers. De ce fait, il est indispensable de se livrer à une évaluation, de compiler les faits, là où ils existent, les dénonciations faites par le personnel de santé, et d'obtenir des enseignements sur le suivi des dossiers par la *Procuraduria*. Ces informations devraient être comparées, avec d'autres obtenues ultérieurement, six mois après l'information des personnels de santé par exemple. Cela permettrait de mesurer l'augmentation, s'il en est ainsi, des dénonciations formulées ainsi que l'impact des cours. Il ne sert de se livrer à des formations tant que l'on sait si le bénéfice de ces activités se traduit ou non par une augmentation des dénonciations. De même, il faut être conscient qu'il s'agit là d'une politique publique à long terme, avec pour ambition la réduction des violences familiales. Les actes de dénonciations se doivent d'être accompagnés d'institutions gouvernementales et non gouvernementales offrant aux victimes de véritables opportunités pour sortir de la violence.

En résumé, sur l'analyse de cette politique, la coordination des gouvernements et de la société civile dans l'organisation, la conception et la mise en œuvre des ateliers destinés aux personnels de santé, est positive. L'identification des obstacles à l'application de la NOM est une action constructive, les efforts fournis continus pour la diffuser le plus largement étant ainsi justifiés. La suite consiste à assurer la continuité de ce programme, et celui-ci constitue le maillon d'une chaîne, son objectif étant un élément d'une politique générale. Le but n'est pas de d'assurer un nombre fixe d'ateliers, mais d'aller vers une diminution de la violence, avec l'implication d'une vision à long terme, la dotation de moyen important et la coopération des autres institutions. En définitive, il est urgent que soit réalisée sur la situation actuelle, qui se devra d'être comparée à une autre dans quelques mois, cela afin de mesurer l'impact des formations en cours et la prise de conscience des personnels de santé. Il devra également être assuré un suivi des personnels de santé, renforcer l'application de la norme et assurer la formation des personnels pour initier un changement dans les croyances et comportements, ce qui permettra de réduire, à terme, les discriminations entre hommes et femmes.

3.3 Actions gouvernementales pour l'identification des ossements féminins

La troisième politique publique est également liée aux violences exercées envers les femmes, entendu comme : « L'exercice de la violence, résultant des relations de pouvoir entre hommes et femmes, perpétuant la soumission et la dévalorisation des femmes face aux hommes. Cela se caractérise par une organisation sur le modèle patriarcal, déterminant un ensemble de pratiques, niant les droits des femmes et conduisant à une discrimination entre les sexes. La différence entre ce type

de violence et les autres formes d'agressions, coercitions repose dans ce cas sur le fait des femmes⁸⁰»

Pendant la dernière décennie, au moins 400 femmes dans l'état de Chihuahua ont été violées, mutilées, maltraitées ou assassinées. Leurs corps ont été jetés dans les villes comme Juarez et Chihuahua. Des dizaines de femmes demeurent disparues.

A) *Agenda : L'importance de la pression internationale*

Au début des années 90, Esther Chavez Cano, présidente de l'organisation non gouvernementale : *Casa Amiga*, l'unique organisation d'aide aux femmes victimes de violence, commença à compiler les informations sur la mort de femmes à Juarez⁸¹. La source était les médias, ces derniers ayant commencé à rapporter de façon continue la découverte de corps de femmes qui avaient été violées, assassinées et jetées dans la montagne, terrains vagues ou bien le désert proche de la ville. De manière simultanée, les mères de femmes assassinées et, ou disparues se réunirent pour constituer une organisation nommée « *Voces sin Eco* », et recherchant à ce que justice soit faite, de la même façon qu'elles se livraient à la recherche de corps ou d'indices leur permettant de retrouver le corps de leurs filles. Cette organisation disparut, de par les pressions émanant du gouvernement, les campagnes livrées pour mener à une implosion du mouvement.

Quand les crimes commençant à se multiplier, la réponse du gouvernement de l'état de l'époque fut, de la bouche même de l'ancien gouverneur Francisco Barrio de discréditer les victimes au lieu de rechercher une solution. Dans le film documentaire « *Señorita extraviada*⁸² » on peut voir le gouverneur Barrio déclarant que ces femmes menaient une double vie, inconnue de leur famille. On peut voir l'un des responsables de l'époque émettant l'idée selon laquelle : les personnes de bonnes mœurs s'abstiennent de sortir la nuit, et de lancer une campagne sur le thème : Ne pas s'habiller de façon provocante. Ces images péjoratives de la femme, remettant en question la vie des victimes, suggère que celle-ci avaient cherché ce qui leur étaient arrivées, par leur tenues vestimentaires ou encore leurs sorties nocturnes. En conséquence de quoi, les crimes, bien loin de diminuer augmentèrent.

Durant les six années suivantes, bien qu'un changement d'orientation politique eut lieu, le Partido Accion Nacional (PAN), perdant les élections, et le PRI (Partido Revolucionario Institucional) gagnant le siège de gouverneur de l'état. La situation ne s'est cependant pas améliorée pour les organisations non gouvernementales, bien que quelques personnes furent inculpées pour crimes, ceux-ci ont subi des tortures, et aucunes ne fut établies quand à leur relation avec les victimes. Avec le nouveau

⁸⁰ N. RICO, "Violencia de género : Un problema de derechos humanos", *Serie Mujer y desarrollo*, Num.16. Documento en línea, www.iidh.ed.cr/derechosmujer Consulta, le 18 Avril 2004

⁸¹ Entretien avec Esther Chavez Cano, *Directrice de Casa Amiga, Juarez, Mexique, le 16 juin 2006.*

⁸² Film de Lourdes Portillo. "*Señorita Extraviada*" 2001

gouvernement *Priiste* désormais mené par Reyes Baeza (législature 2004-jusqu'à nos jours), la majorité de ces individus ont ou sortir de prison après plusieurs années d'incarcération arbitraire

Ce manque d'efficacité ne se constate pas seulement au travers des personnes injustement accusées, mais également durant les investigations et la récolte des preuves des crimes, la police chargée de l'enquête falsifiant les faits et les preuves, se montrant négligente. En effet, depuis une enquête menée par Maria López, procureur fédéral, pour l'éclaircissement de ces assassinats, ce dernier s'est aperçu que plus de soixante fonctionnaires avaient conduit les enquêtes d'une façon inappropriée. Selon lui, « le laxisme et les négligences ont inévitablement conduits à la perte des preuves et à une sécurisation inadéquate des scènes de crime. Les expertises médico-légales étaient ainsi couvertes de nombreuses incertitudes⁸³ »

C'est en partie grâce aux organisations non gouvernementales de Juarez et Chihuahua, mais aussi malheureusement par l'ampleur de ces crimes, que ces affaires prirent une tournure internationale. Ainsi, ces disparitions et assassinats ont retenu l'attention internationale, à tel points qu'existent désormais des recommandations, émanant d'organisations non gouvernementales et organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe, L'ONU et *Amnesty International*, qui sont adressées au gouvernement mexicain.

En raison des doutes des mères de familles sur l'identité des ossements retrouvés, et étant donné que des dizaines de femmes continuent de disparaître, les organisations non gouvernementales cherche à apporter une solution à ces familles. Un réseau d'organisations mexicaines et étrangères, appuyé par la Commission de prévention et de lutte contre les violences exercées envers les femmes, créé par le président Vicente Fox, travaille en relation avec : el Equipo Argentino de Antropologia Forense (EAAF).

EAAF- Equipo Argentino de Antropologia Forense : Equipe d'anthropologues argentins ayant le statut consultatif de l'organisations des nations unies. Cette organisation non gouvernementale appliquant les sciences médico-légales lors d'enquêtes sur les violations des droits de l'homme, en Argentine et dans le monde. EAAF née en 1984 avec pour objectif d'enquêter sur le cas d'à peu près dix milles personnes disparues durant la dictature militaire de 1976-1983. Dans les faits, l'équipe travaille en Amérique latine, Asie, Europe et Afrique selon cinq axes de travail : a) Enquête ; b) Formation et assistance technique ; c) Phase scientifique ; d) Aménagement du site ; e) Documentation et diffusion

⁸³ M. LOPEZ dans le "Summary of the Progress Report of Juarez Special Commissioner and Special Prosecutor", Washington Office on Latin America, Juin 4, 2002
www.wola.org/Mexico/hr/ciudad_juarez/morfin_lopez_urbina_summary.pdf34.

Répondant à l'invitation de l'ONG américaine WOLA⁸⁴, de l'ONG nationale : Commission pour la promotion et la défense des droits de l'homme, de l'ONG locale : Justice pour nos filles et de la Commission gouvernementale, dépendante du gouvernement fédéral, pour prévenir et éradiquer les violences exercées envers les femmes, l'EEAF, vint pour la première fois à Chihuahua et Juarez au début de l'année 2004, cela afin d'y élaborer une base de travail.

En 2005, une convention fut signée avec *la Procuraduria General de Justicia del Estado de Chihuahua* avec pour objectif d'identifier les dizaines d'ossements féminins retrouvés depuis le début des années 1990.

Durant plusieurs années, la demande de certitude, émanant des mères de familles, sur les corps retrouvés, et la pression exercée par celle-ci pour chercher les autres corps de femmes disparues, furent insuffisant pour que le gouvernement de l'état prenne pour priorité cette démarche. Grâce à une forte pression internationale, aux renseignements des organisations internationales et à l'union des ONG locales, nationales, internationales, et cela avec l'aval de la commission du gouvernement fédéral de lutte contre la violence, tout cela a finalement permis que l'état se décide à intervenir.

B) Conception et mise en œuvre de la politique publique : Limites en raison des moyens financiers.

En 2005 l'EEAF commence à travailler dans la région, grâce à l'apport de moyen par des organismes tels que USAID (le fond d'aide pour le développement du gouvernement américain), l'ambassade de Suisse ainsi que la *Procuraduria*. Cette dernière, souscrivant à l'accord fait preuve d'une volonté politique, en relation avec les meurtres de femmes, jamais manifestée auparavant par le gouvernement de l'état.

L'EEAF a réalisé des analyses ADN, envoyées à un laboratoire américain réputé, pour identifier de manière certaine les corps. De même, avec les méthodes anthropologiques on peut établir l'âge des femmes, sa constitution et éventuellement les causes de la mort. On peut également classer en deux les études réalisées par l'équipe argentine.

- a) D'une part, l'exhumation des corps, sur la demande des mères qui avaient des doutes sur la nature des ossements remis, à savoir si c'était bien ceux de leurs filles, permet de répondre à cette question. On doit signaler que ces doutes avaient pour fondements les procédés peu scientifiques avec lesquels la *Procuraduria* avait mené l'identification des victimes durant plusieurs années. Même la police a exercé sur les mères pour que celles-ci acceptent les corps qu'on leurs présentaient, et cela malgré le fait qu'une identification ADN ne puisse pas toujours être possible. L'exemple le plus frappant est celui de

⁸⁴ WOLA : Washington Office for Latin America

NOMBRE, dont la mère produisit, et cela à plusieurs reprises, des tests ADN aussi bien devant les autorités locales que fédérales. Au lieu d'apporter des éléments de réponse pour savoir si le corps correspondait à celui de sa fille ou non, les réponses des autorités furent contradictoires, puisque pendant que l'analyse locale établissait qu'il s'agissait bien de sa fille, la fédérale répondait par la négative.

- b) D'autre part, dans le faits, l'équipe mène une étude sur près de soixante ossements féminins, se trouvant en différents lieux : quelques un dans les installations réservées aux corps non identifiés de la *Procuraduria*, d'autres dans les cimetières municipaux et quelques autres dans des fosses communes. Parallèlement, les experts ont établis une base de données sur les femmes disparues depuis le milieu des années 90, et cherche leurs familles afin que celles-ci réalisent un test ADN, pour être comparé avec ceux des ossements de Juarez et Chihuahua. Malgré le nombre de personnes disparues ou de corps retrouvés sans vie, ces comparaisons n'ont jamais été réalisées par les autorités.

L'équipe continue d'établir l'identité de corps de femmes, et ce qui ne devait durer initialement que 6 mois, va en fait s'étaler sur une durée de deux ans⁸⁵

En raison du climat de méfiance envers le gouvernement de ces six dernières années, il fut difficile aux experts de convaincre les familles de se soumettre, sur la base du volontariat à des tests ADN.

Les familles n'ont plus confiance dans les autorités, et se justifient du fait que celles ci ont souvent été discréditées, ignorées, voir même injustement accusées. Tel est le cas de David Meza, qui lorsqu'il a participé à l'identification du corps de sa cousine Neyra Cervantes, les autorités l'invitèrent à faire une déposition, le gardèrent en détention durant deux jours, et après avoir été torturé, il reconnut être le coupable. Après que cette affaire eut un écho international, et que les faits de torture furent avérés, bien qu'aucune preuve ne le désignait comme coupable, après une période de détention de deux ans, il pu sortir libre.

Pour ce qui est de la création de l'ICHIMU, bien qu'il s'agisse d'une demande formulée par les ONG féminines, fut à ses débuts le porte-voix du gouvernement de l'état, et au lieu d'opérer une action coordonnée avec les organisations, publiât des démentis à leurs sujets. Cet institut qui fut crée en 2002, à ses débuts gérait de façon exclusive la réparation du préjudice subit par les mères des victimes. Laquelle n'incluait en aucune façon la recherche et la punition des coupables, elle consistait seulement en une aide économique mensuelle, plus destinée à faire taire les mères de familles qu'à résoudre les crimes. De nombreuses familles acceptèrent cette aide, en effet, issues du petit peuple, celles-ci se trouvaient dans le besoin. Cependant, à

⁸⁵ Interview avec Mercedes Doretti, Juarez, Mexique, le 16 juin 2006

l'acceptation de ce soutien financier, elles se devaient d'accepter une clause, selon laquelle ils reconnaissaient l'identité des corps leur étant remis, et de s'engager à ne se livrer à aucun type d'étude qui pourraient venir confirmer ou infirmer l'identité de leurs filles. Une de ces mères a dénoncé devant Irene Kahn, au cour d'une audience à Chihuahua⁸⁶ que les fonctionnaires lui avaient fait savoir que si elle participait aux examens de l'équipe argentine, il en était de sa responsabilité, et que si au final le corps n'était pas celui de sa fille, elle serait alors éliminée sur le champ de l'aide économique. Ces actions d'assistanat n'ont cependant pas réussi à mettre un terme à l'impunité dont jouissent les criminels, ni même à une diminution des violations faites aux droits des proches des victimes.

S'il est bon de reconnaître les efforts et les moyens déployés par la Procureur de l'état de Chihuahua, les experts ont été confrontés à de nombreuses difficultés, notamment en ce qui concerne le suivi des corps et l'étude des dossiers. Par exemple, ils ont constaté que bien qu'ils existent une documentation sur la découverte des corps et leurs déplacements, aujourd'hui, ces mêmes corps ne peuvent plus être trouvés. Ainsi d'un cas à Chihuahua, dont on a pu identifier le crâne, grâce à des études médico-légales et des analyses ADN, lequel fut remis à la mère, mais dont le reste des ossements demeurent à ce jour introuvables.

Parmi les difficultés rencontrées par l'équipe, il faut souligner l'attitude des policiers et enquêteurs de la *Procuraduria*, qui méfiant, ne communiquaient pas toutes les informations et dossiers aux différentes équipes chargées d'enquêter. Malgré ce que l'on pourrait qualifier de bonne volonté du procureur, la collaboration entre services étant diffuse, toute la lumière n'a pas été faite sur certains dossiers.

Cependant, toutes ces procédures ont permis l'identification de nombreux corps, et la remise à leurs mères de ceux qui ne furent découvert que cinq ans après les faits. Un autre triomphe est l'exhumation de huit corps de femmes, dont les restes ont été trouvés en 2001, cela sur un terrain nommé « Le champ de coton ». Les mères avaient de sérieux doutes quand à l'identité des ossements, et après plus de cinq ans, lorsque l'on s'aperçut que trois des corps ne correspondaient pas à ce que les autorités avaient identifiés, l'enquête fut réouverte. La recherche repris pour retrouver les trois jeunes femmes, dont les familles pensaient avoir fait le deuil. Dans le même temps, trois familles furent informées que l'on avait retrouvé le corps de leurs filles, sans vie, depuis 2001, que d'autres familles les avaient inhumés.

C) Evaluation

La disparition constitue l'une des pires violations des droits de l'homme, et il est une obligation pour les états d'apporter une réponse conduisant à la vérité, et qui soit ainsi satisfaisante pour les familles de femmes disparues et assassinées. Sa responsabilité est dans ce cas directe et la faiblesse de la riposte apportée à ces

⁸⁶ Audience Amnesty International, Août 8, 2006, Chihuahua, Mexique.

violences ne suffit pas à faire diminuer le nombre d'assassinats. En d'autres termes, l'attitude du gouvernement de l'Etat et de la municipalité n'a pas favorisée l'émergence d'une solution propre à favoriser le problème. Cette réponse met en évidence un ensemble de valeurs discriminatoires envers les femmes, et dépourvues de toute projection dans une perspective de relation homme/femme. Qui plus est, comme les femmes assassinées étaient pauvres, il semblerait que cela n'ait pas constitué une motivation suffisante pour que le gouvernement prenne des mesures efficaces.

Si l'intention d'apporter des certitudes sur l'identité des corps de femmes à court terme, cela représente une avancée dans la prise en compte de la problématique, et des droits humains de la femme et de la famille. La justice apparaît dans la majorité des cas impuissante, étant donné le temps écoulé depuis l'assassinat et le fait que la majorité des preuves aient été perdues. Cependant, la convention avec l'EAAF peut être interprétée comme une reconnaissance des violences faites aux femmes, et comme un moyen de rendre justice, bien que partial, cela permet aux familles de voir la vérité établie sur l'identité des corps. Ces actions, loin d'être suffisantes pourraient être doublées de la mise en place de mesures répressives punissant les coupables de futurs assassinats, de même que les fonctionnaires négligents.

En résumé, nous pouvons dire que le travail effectué par l'équipe argentine a permis d'identifier de nombreux corps, assurant ainsi paix et tranquillité à des dizaines de familles pour que celles-ci puissent faire leurs deuil. Cependant, il n'existe pas dans l'état de fonctionnaires accrédités pour ce travail d'identification, et il n'y a pas non plus de programme de formation pour le cas où de nouveaux crimes auraient lieu une fois les experts partis, sans garantie que ceux-ci puissent revenir pour effectuer ce même travail. A court terme, concernant ces femmes assassinées ou disparues, la recherche de vérité se fait jour petit à petit, mais elle ne doit pas se compléter seulement d'actions préventives, elle se doit d'être doublée d'un système répressif. Au lieu de campagne informant les femmes sur la meilleure façon de se vêtir, comme ce fut le cas antérieurement, devraient être conçues des moyens permettant de garantir leur sécurité lorsque celles-ci utilisent les transports en communs. De la même façon que les quartiers les plus pauvres, où vivent ces femmes devraient être équipés d'éclairages publics, sous peine de voir celles-ci déambuler dans des rues sans éclairages la nuit. A cela s'ajoute la responsabilité sociale des entreprises étrangères, puisqu'il fut démontré que la majorité de ces femmes travaillaient dans des maquiladoras⁸⁷. En somme, la participation des divers acteurs dans les politiques de prévention de ces assassinats et disparitions est nécessaire, comme cela l'est d'établir un travail de perspectives pour les cas où dans le futur des corps de femmes seraient retrouvés alors que l'équipe a terminé son travail.

⁸⁷ Amnesty Internacional, Diez años de muertas intolerables, Mexique, AI, 2003 60 p.

Conclusion

L'analyse exposée dans ce mémoire suggère une réflexion sur les idées suivantes.

Premièrement, les gouvernements locaux ont acquis de nouvelles compétences mais aussi de nouvelles responsabilités. Bien qu'ils fassent face aux limitations économiques, il est important qu'ils assument parmi ces nouvelles responsabilités, la promotion des opportunités pour agrandir l'égalité homme/ femme.

Deuxièmement, grâce à l'analyse comparée des indices de développement avec les indices de développement du genre, on constate que le développement ne s'accompagne pas forcément d'une augmentation d'opportunités pour les femmes.

Dans le cas spécifique du Mexique, le pouvoir est distribué d'une manière considérablement inéquitable. Le recours aux valeurs traditionnelles de la société, liées à une tradition machiste de l'Amérique Latine, soutient la distribution des rôles et des comportements par sexes, et se traduit en une progression difficile des femmes.

Bien que tous les pays partagent ces disparités, en Europe et aux Etats-Unis, des mesures ont été adoptées pour réduire ces inégalités. Contrairement à cette tendance, au Mexique, la discrimination positive/action affirmative ne fait pas encore partie de l'agenda gouvernemental.

Dans un troisième temps, nous étudions la violence de genre comme une conséquence de la discrimination et de la répartition inégale du pouvoir. Les chiffres alarmants de cette discrimination au Mexique exigent aux autorités une attention urgente et intégrale pour la réduire. Malgré l'inexistence de refuges pour femmes battues ou de centres gouvernementaux spécialisés dans l'attention des victimes de la violence, les campagnes préventives et la formation des fonctionnaires publics de la santé pour dénoncer la violence familiale symbolisent l'élargissement des domaines d'intervention de l' ICHIMU (Institut de la Femme de Chihuahua), ce qui constitue un progrès dans les efforts publics pour réduire la violence.

Cette récente amélioration de conditions pour que les femmes puissent vivre sans violence n'est pas accompagnée d'autres politiques. Autrement dit, le gouvernement a largement privilégié le combat à la violence envers les femmes, mais a consacré moins de ressources aux politiques pour réduire les inégalités du travail, les inégalités économiques ou pour accroître le nombre de femme dans des postes importants de décision. Les politiques pour atteindre l'égalité homme /femme ne se limitent pas à la réduction de la violence envers les femmes. En effet, le défi du gouvernement actuel est de prioriser le sujet de l'égalité et de prendre les mesures correspondantes en s'inspirant de politiques réussies dans d'autres pays et en innovant pour améliorer la distribution et les relations du pouvoir à long terme.

Enfin, le nombre extrêmement limité des mesures intégrales reflète que, aux yeux de la plupart des pouvoirs publics régionaux, le problème de la distribution des opportunités est inexistant ou bien qu'il n'est pas assez significatif. Le thème de la violence a connu son essor grâce aux organisations non gouvernementales, ce sont donc elles qui peuvent attirer l'attention de la société et faire pression pour l'instauration de réformes intégrales. Les organisations non gouvernementales elles-mêmes devraient élargir leurs fonctions et activités et s'occuper de l'élargissement des opportunités pour les femmes, non seulement comme un moyen de sortir du cercle vicieux de la violence mais d'obtenir une société plus juste et donc plus égale.

Bibliographie

ALTOLAGUIRRE (Martha), *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México : el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*, Rapport pour la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme de l'Organisation d'Etats Américains, 2002
www.cidh.oas.org

AMNISTIA INTERNACIONAL, *México, Muertes Intolerables*, Madrid, Editorial Amnistía Internacional (EDAI), 2003, 100 p.

BAEZA (Reyes). Gobierno del Estado de Chihuahua.

www.chihuahua.gob.mx

BITRAN (Ricardo), MUÑOZ (Claudia), *Focalización en la Salud : Conceptos y Análisis de Experiencias*, Etats Unis, Regional Initiative of Health Sector Reform, 2002, 35 p.

BRAUD (Philippe), *Sociologie Politique*, Paris, E.J.A., 2000, p. 116-119 et p. 518-529

CASTRO (Roberto), PEEK-ASSA (Corinne) et al. *American Journal of Public Health*, Washington, Juillet 2003, Vol. 93, Iss. 7 110 p.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Mexique.
www.cndh.org.mx/Principal/

COMISION PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN CIUDAD JUAREZ, *Segundo informe de gestión mayo 2004-abril 2005*, Mexique, Secretaría de Gobernación, 2005, 237 p.

COMMISSION DE EQUIDAD DE GÉNERO DEL CONGRESO FEDERAL
« *Violencia Femicida en Chihuahua* », Mexico, Congrès National : LIX
Législature, 2006, Information publiée sur un Compact Disc (CD)

CONSTITUTION POLITIQUE DE L'ÉTAT LIBRE ET SOUVERAIN DE
CHIHUAHUA.
<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/chih.htm>

DERBEZ (Luis) «México ante un escenario mundial en transformación», *Revista Mexicana de Política Exterior*. Octubre 2003-Février 2004, Vol.70, 1-25 p.

FALCON (Martha) (sous la dir.) *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales*, Mexique, El colegio de Mexico, 2004, 250 p.

GUTIERREZ (Roberto) *Cultura Política y discriminación*, Mexico, CNPD, 2005, 46p.

HOWLETT (Michael) et RAMESH (M), *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Canada, Oxford University Press, 2003, 311 p.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Continued Sex Discrimination in Mexico's Maquiladoras sector*, Volume 10, No.1, December 1998

IFAID (L'Institut de formation et d'appui aux initiatives de développement)
Comprendre le concept de Genre, 2001.
http://www.genreenaction.net/article.php3?id_article=221

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). Publications des enquêtes via web et accès aux documents dans le bureau régional de l'INEGI à Chihuahua.

www.inegi.gob.mx

JORNADA. Journal mexicain

<http://www.jornada.unam.mx/>

KINDGDON (John), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Etats Unis, Longman, 2003, p. 45-70

LOPEZ (Irene) et SIERRA (Beatriz). *Integrando el análisis de género en el desarrollo*, Madrid, IUDC, 2002, 169 p.

MAGALLY (Silvia) . Publication de l'Entretien avec Dulce María Sauri, Mexico, Septembre 2006. «Cuatro Mujeres Goberadoras en México »
www.cimacnoticias.com/noticias/03dic/s03121601.html

MARTINEZ (Alicia) « Las organizaciones de la sociedad civil y el Estado », dans la compilation du livre *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio.*, Mexico, Ed. Santillana, 2006, 67 -83p.

PORTILLO (Lourdes) “*Senorita Extraviada*” Film, Etats Unis, 2001

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, *Indicadores de desarrollo humano y género en México*, Mexico, PNUD Mexico, juin 2006.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT *Seminario sobre enfoque de género en los presupuestos*, Chile, 2002
http://www.pnud.cl/pdf/discursos/dis_35.pdf.

RICO (Nieves) “Violencia de género : Un problema de derechos humanos”, *Serie Mujer y desarrollo*, Num.16. Documento en línea, www.iidh.ed.cr/derechosmujer

RODRIGUEZ (Víctor) *La descentralización en México. De la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo, Mexico, FCE, 1999, 335 p.*

STONE (Deborah), *Policy Paradox, The Art of Political Decision Making*, Etats Unis, W. W. Norton & Company, 2002, p. 1-131

TERRAZAS (Hortensia), *Historia del DIF*, Chihuahua, Mexique, Publicaciones del DIF, 1996, 25 p.

THEODOULOU (Stella), CAHN (Matthew), (sous la dir.), *Public Policy, The Essential Readings*, New Jersey, Prentice Hall, 1995, p. 1-185

UVALLE (Ricardo) *Descentralización política y federalismo*, Document électronique.

www.elocal.gob.mx

ZEBADUA (Verónica), « Presupuesto sensibles al género : la experiencia mexicana » Conference pour la réduction de la pauvreté et l'égalité, 28-30 août 2002, UNIFEM

www.unifem.org.mx/paginas/documentoselectronicos.asp,

<http://www.presupuestoygenero.net/unfpa2/documentos/unifem2.doc>

Liste des personnes interviewées

Entretien avec Alicia Elena Pérez, Fiscale nationale pour lutter contre les infractions envers les femmes, Chihuahua, Mexique, le 6 avril 2006

Entretien avec Adriana Carmona, vice-président de «Centro de derechos humanos de las mujeres» Chihuahua, Mexique.

Entretien avec Alma Gómez, du «Centro de derechos humanos de las mujeres» et assistante de l'équipe argentine d'anthropologie forense, Juarez, Mexique

Entretien avec Cynthia Ramos, responsable à la Mairie du programme de femmes, Chihuahua, Mexique

Entretien avec Esther Chavez, directrice de l'ONG *Casa Amiga*, Juarez, Mexique

Entretien avec members de l'EAAF (Equipo argentino de antropología forense), Juárez, Mexique.

Entretien avec Leonora Gómez, directrice adjointe des services déconcentrés de la santé à Chihuahua, Chihuahua, Mexique, le 1 Aout 2006

Entretien avec M. Luisa Camberos, directrice de l'Institute de la Femme de Chihuahua, Chihuahua, Mexique.

Entretien avec les membres de « Justicia Para Nuestras Hijas » Chihuahua, Mexique.