



Une demande faite au nom des femmes ? Quotas et représentation politique des femmes en Inde et au Pakistan (1917-2010)

Virginie Dutoya

► To cite this version:

Virginie Dutoya. Une demande faite au nom des femmes ? Quotas et représentation politique des femmes en Inde et au Pakistan (1917-2010). *Revue Française de Science Politique*, 2016, Prétendre représenter la représentation politique comme revendication, 66 (1), pp.49-70. <10.3917/rfsp.661.0049>. <halshs-01296609>

HAL Id: halshs-01296609

<https://shs.hal.science/halshs-01296609v1>

Submitted on 1 Apr 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

UNE DEMANDE FAITE AU NOM DES FEMMES ?

Quotas et représentation politique des femmes en Inde et au Pakistan (1917-2010)

Virginie Dutoya

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « *Revue française de science politique* »

2016/1 Vol. 66 | pages 49 à 70

ISSN 0035-2950

ISBN 9782724634617

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2016-1-page-49.htm>

!Pour citer cet article :

Virginie Dutoya, « Une demande faite au nom des femmes ? Quotas et représentation politique des femmes en Inde et au Pakistan (1917-2010) », *Revue française de science politique* 2016/1 (Vol. 66), p. 49-70.

DOI 10.3917/rfsp.661.0049

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

UNE DEMANDE FAITE AU NOM DES FEMMES ?

QUOTAS ET REPRÉSENTATION POLITIQUE DES FEMMES
EN INDE ET AU PAKISTAN (1917-2010)

Virginie Dutoya

En 1935, le deuxième *Government of India Act* est adopté. Cette loi fait office de Constitution pour la colonie des Indes britanniques, une entité politique complexe qui s'étend sur un territoire aujourd'hui divisé entre les États du Pakistan, de l'Inde et du Bangladesh. Entre autres réformes, ce texte étend les formes de représentation politique en renforçant les pouvoirs des assemblées législatives (dans les provinces et au niveau central), ainsi qu'en élargissant l'électorat. Désormais, non seulement des femmes peuvent voter, mais les conditions du cens sont abaissées pour elles et elles se voient accorder des sièges réservés dans les assemblées législatives. Cela fait sans doute de l'Inde, du Pakistan et du Bangladesh les premiers pays où ont été mis en œuvre des quotas pour les femmes¹.

Il est tentant de voir dans l'adoption de ces sièges réservés une victoire féministe, d'autant que, depuis la fin des années 1910, un petit groupe de femmes était actif sur la scène publique et réclamait des droits politiques². Cependant, dans les années 1930, les grandes organisations qui se battaient pour l'égalité entre les sexes s'opposaient aux quotas qui furent imposés par les autorités coloniales, contre la volonté des féministes. Cette configuration peut surprendre, dans la mesure où de nombreux travaux insistent sur le rôle des mobilisations féministes dans l'adoption des quotas pour les femmes³. Bien sûr, dans l'Inde britannique, les féministes participaient aux débats sur les sièges réservés et elles ont continué à le faire dans les États indépendants de l'Inde et du Pakistan. Toutefois, dans ces pays, il semble plus heuristique d'analyser les quotas par le prisme de l'action publique que par celui de la sociologie des mobilisations. On insiste alors sur la signification qu'a pu prendre la représentation politique des femmes pour les autorités politiques, qu'il s'agisse de l'administration coloniale, des gouvernements des États indépendants ou des partis de gouvernement. En effet, la question de la représentation des femmes est demeurée un enjeu politique important en Inde et au Pakistan après 1947, et elle a notamment été l'objet de vifs débats dans les années 1990 et 2000, lorsque les quotas sont revenus à l'agenda public. Il importe donc de comprendre pourquoi, à différents moments de l'histoire de ces pays, des acteurs qui n'étaient ni féministes, ni même féminins, ont revendiqué pour les femmes le droit à la représentation politique.

1. Mona Lena Krook, *Quotas for Women in Politics. Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, New York, Oxford University Press, 2009, p. 6.

2. Geraldine Forbes, *Women in Modern India*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, chap. 4.

3. Laure Bereni, *La bataille de la parité. Mobilisations pour la féminisation du pouvoir*, Paris, Economica, 2015 ; M. L. Krook, *Quotas for Women in Politics ...*, op. cit., p. 21.

Les quotas peuvent alors être analysés comme des instruments de l'action publique qui participent de la prise en charge par les autorités étatiques de la « question » puis de la « cause » des femmes, autrement dit de ce que l'on a pu qualifier depuis les années 1980 de « féminisme d'État »¹. Ils constituent une tentative de la part des autorités politiques d'établir et d'organiser la représentation politique des femmes, en proclamant non seulement le besoin de représentation de ces dernières, mais aussi les conditions dans lesquelles cette représentation peut être assurée. À cet égard, la notion de « *representative claim* » proposée par Michael Saward² est un outil d'analyse particulièrement utile, car elle permet d'analyser les « revendications » et les « prétentions » à la représentation des femmes, sans se limiter au couple représentant-représenté. Au contraire, M. Saward propose de s'intéresser à cinq éléments ; l'auteur, le sujet (représentant), l'objet représenté – construit à partir d'un référent dans le monde social – et l'audience³. Dans le cas de la représentation politique des femmes, cette grille d'analyse permet d'interroger le rôle des autorités politiques, en tant qu'auteur d'une demande de représentation des femmes. Cette revendication est-elle également portée par d'autres acteurs, notamment féministes ? Comment « les femmes » sont-elles construites en tant qu'objet de représentation, et quelles femmes sont mises avant, ou de côté, dans la recherche des représentantes ?

En combinant cette grille d'analyse avec l'approche socio-historique, cet article vise à montrer comment la représentation politique des femmes – et plus largement l'organisation de la représentativité des institutions – constitue un enjeu de légitimité politique pour les autorités en place. Autrement dit, les quotas pour les femmes en Asie du Sud ne sont pas tant l'expression d'un mouvement féministe ou des revendications des femmes (même si elles participent aux débats) qu'une composante du processus de légitimation des autorités politiques. Il s'agit pour ces dernières de présenter comme « justes » et « légitimes » les institutions représentatives, et donc par là de légitimer leur propre autorité. Au-delà des quotas pour les femmes, cet article met en évidence la façon dont la « question de la femme » est depuis la période coloniale, centrale dans la définition de la modernité politique en Inde et au Pakistan.

L'approche socio-historique permet ainsi de retracer l'évolution des demandes de représentation faites au nom des femmes, les alliances qui se sont formées autour de cet enjeu et la façon dont les argumentaires ont évolué. À cet égard, s'il existe une littérature assez riche au sujet des quotas et de la représentation politique des femmes en Inde, y compris dans une perspective historique⁴, la question a été moins étudiée de l'autre côté de la frontière⁵,

1. Amy Mazur, Dorothy McBride, « State Feminism », dans Gary Goertz, Amy Mazur (eds), *Politics, Gender and Concepts. Theory and Methodology*, Cambridge University Press, 2008, p. 244-268.

2. Michael Saward, « The Representative Claim », *Contemporary Political Theory*, 5 (3), 2006, p. 297-318.

3. Michael Saward, *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 36.

4. En Inde, la mise en place de quotas au niveau local en 1992, puis le projet de les étendre aux Assemblées législatives a suscité différents types de littérature. Tout d'abord, des travaux analysent les effets des quotas au niveau local : Raghabendra Chattopadhyay, Esther Duflo, « Impact of Reservation in Panchayati Raj : Evidence from a Nationwide Randomised Experiment », *Economic and Political Weekly*, 39 (9), 2004, p. 979-986 ; Archana Ghosh, Stéphanie Tawa Lama-Rewal, *Democratization in Progress. Women and Local Politics in Urban India*, New Delhi, Tulika Books, 2005. Le débat quant à l'extension des quotas dans les années 1990 et 2000 a généré une littérature engagée produite par des universitaires féministes, l'ouvrage dirigé par Meena Dandha en est un bon exemple : Meena Dandha (ed.), *Reservations for Women*, New Delhi, Women Unlimited, 2008. D'autres travaux analysent d'une façon plus distanciée les enjeux et l'histoire des quotas pour les femmes : Laura Dudley Jenkins, « Competing Inequalities : The Struggle Over Reserved Legislative Seats for Women in India », *International Review of Social History*, 44 (7), 1999, p. 53-75 ; Vicky Randall, « Legislative Gender Quotas and Indian Exceptionalism : The Travails of the Women's Reservation Bill », *Comparative Politics*, 39 (1), 2006, p. 63-82.

5. La question des quotas au Pakistan est généralement abordée du point de vue des mobilisations de femmes : Mariam Abou-Zahab, « D'une rhétorique gouvernementale de façade à la mobilisation du mouvement des

et les comparaisons entre les deux pays sont rares¹. Or, le croisement² des trajectoires indienne et pakistanaise permet de questionner le poids du passé colonial et de saisir les contextes dans lesquels le débat quant à la représentation des femmes resurgit ou est au contraire mis de côté.

Cet article s'appuie sur un ensemble d'archives coloniales puis nationales (rapports, textes de lois, débats constitutionnels et parlementaires, correspondance) récoltées en Inde et au Pakistan entre 2008 et 2012, ainsi que sur une centaine d'entretiens avec les acteurs du débat contemporain sur les quotas³. Il s'agit donc de saisir avant tout comment, et par qui, la demande de représentation des femmes a été formulée, sans pour autant se désintéresser de la façon dont les champions de la représentation des femmes ont mis en œuvre leurs discours. On s'attachera dans un premier temps à rendre compte des conditions de l'émergence d'une demande de représentation des femmes dans l'Inde coloniale, avant de s'intéresser aux nations indépendantes et enfin aux débats contemporains.

Protéger et représenter les femmes, la mission civilisatrice et sa contestation (1917-1947)

La décision de mettre en place des sièges réservés aux femmes dans le *Government of India Act* de 1935 est remarquable. Non seulement elle constitue un retournement vis-à-vis d'une position initiale de rejet des droits politiques des Indiennes, mais aussi et surtout les autorités coloniales⁴ vont à l'encontre de la position exprimée par les principaux mouvements de femmes qui demandent le suffrage universel sans quota. Ce faisant, les Britanniques se posent en champion de la représentation électorale des femmes et contestent implicitement la représentativité des mouvements de femmes.

Les Britanniques, champions de la représentation des femmes

La question du droit de vote des femmes n'a pas été portée sur la scène publique par les autorités coloniales, mais par une délégation de femmes qui se présente en 1917 devant le secrétaire d'État pour l'Inde et le vice-roi, alors qu'ils mènent des consultations en vue de la rédaction du *Government of India Act* de 1919. Ces femmes sont emmenées par Sarojini

femmes en faveur des quotas », dans Marion Tremblay (dir.), *Femmes et Parlements. Un regard international*, Montréal, Éditions du remue-ménage, 2005, p. 275-288.

1. Mona Lena Krook compare les deux pays dans son ouvrage sur les quotas : M. L. Krook, *Quotas for Women in Politics ...*, op. cit.

2. Michel Werner, Bénédicte Zimmermann, « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Le genre humain*, 42, 2004, p. 15-52.

3. Les archives ont principalement été consultées à la Nehru Memorial and Museum Library à New Delhi, ainsi qu'à la bibliothèque de l'Assemblée nationale pakistanaise. L'ensemble de cette enquête était menée dans le cadre d'une thèse de doctorat en science politique : Virginie Dutoya, *La représentation des femmes dans les Parlements de l'Inde et du Pakistan*, Paris, Dalloz, 2014.

4. Les « autorités coloniales » ne forment pas un ensemble homogène au début du 20^e siècle. Le sous-continent indien est divisé entre les territoires directement administrés par la Couronne britannique et ceux dont les princes sont les vassaux de la Couronne. Les territoires directement administrés sont divisés en provinces dont les législatures et gouvernements gagnent en autonomie au fil des réformes. À la tête de chaque province, se trouve également un gouverneur, qui rend compte au vice-roi, le représentant de la Couronne en Inde. Ce dernier rend compte au secrétariat d'État pour l'Inde, à Londres. Par les expressions « autorités coloniales » ou « britanniques », je désigne l'ensemble formé par le vice-roi et les plus hauts échelons de l'administration coloniale, ainsi que le secrétariat d'État à Londres. Pour plus de détails sur la structure politique coloniale, cf. Judith Brown, *Modern India. The Origins of an Asian Democracy*, New Delhi, Oxford University Press, 1984.

Naidu, poétesse, féministe et nationaliste du parti du Congrès¹. Leur demande est rejetée au motif que cette délégation ne serait pas représentative des Indiennes qui ne souhaitent pas le droit de vote. À la même époque, le comité Southborough qui sillonne la colonie pour recueillir des opinions sur la loi à venir ne rencontre pas de femmes (mais accepte leurs témoignages écrits). Finalement, le *Government of India Act* de 1919 ne donne pas le droit de vote aux femmes, mais il laisse la possibilité de le faire aux législatures provinciales, ce qui est fait dans l'ensemble des provinces entre 1919 et 1929².

En dépit de leur réticence initiale, les Britanniques se saisissent de la question des droits politiques des femmes à la fin des années 1920, alors que les femmes viennent d'obtenir le droit de vote en métropole. À cette période, des consultations sont engagées en vue de préparer un nouveau *Government of India Act*. Elles prennent la forme de trois Conférences de table ronde qui se tiennent à Londres au début des années 1930, puis de comités qui sillonnent la colonie pour recueillir les témoignages d'individus dits représentatifs ou éclairés. Contrairement aux années 1910, non seulement la question de la représentation des femmes est à l'agenda, mais elles sont également présentes dans les comités (en nombre limité) et auditionnées. Le comité chargé en 1931 par le Premier ministre britannique de faire des recommandations sur le vote est un bon exemple de cet effort de représentation. Dirigé par le marquis de Lothian, il compte deux femmes, dont une Indienne, parmi ses dix-huit membres (qui sont pour moitié indiens). Une partie du questionnaire du Comité porte sur la représentation des femmes, et une trentaine de femmes et d'organisations de femmes sont auditionnées ou envoient un mémorandum. Le comité conclut que, « dans les législatures, il devrait y avoir un nombre suffisant de femmes pour que leur point de vue soit exprimé, et leur influence ressentie »³. Le rapport du comité s'étend peu sur le besoin de représentantes dans les législatures, mais la question est abordée parallèlement à celle concernant le nombre d'électrices. Or, selon le comité, il est nécessaire d'avoir plus d'électrices pour « contraindre les candidats à prendre en compte leurs intérêts et leurs opinions, éveiller leur intérêt politique, et rendre leur vote efficace, particulièrement en ce qui concerne la mise en œuvre de réformes concernant [...] les femmes et les enfants »⁴.

Il s'agit donc à la fois de créer des représentées (des femmes « éveillées » politiquement) et des représentantes dont le rôle premier serait de donner l'opinion des femmes sur des questions telles que le bien-être des femmes et des enfants. Pour cela, le comité recommande la mise en place de quotas ainsi que des mesures visant à féminiser l'électorat censitaire. Ces préconisations sont suivies d'effet. Dans le *Government of India Act* de 1935, le vote est ouvert aux femmes, avec un cens adapté ; dans certaines provinces, les épouses d'électeurs peuvent voter, dans d'autres les femmes alphabétisées. Il y a désormais une électrice pour cinq électeurs⁵. Par ailleurs, quinze sièges sont réservés aux femmes dans les assemblées centrales et quarante et un dans les assemblées provinciales (autour de 3 % des sièges élus). Les modalités

1. Le parti du Congrès national indien a été fondé en 1885. À partir de la fin des années 1910, il devient un parti de masse et domine le mouvement national unitaire, dont l'objectif est la création d'une Inde unie. Un autre parti nationaliste important est la Ligue musulmane, fondée en 1906. D'abord groupe de pression, la Ligue devient progressivement le parti qui porte le projet d'un État musulman séparé.

2. Le suffrage demeure censitaire. Sur la question du droit de vote des femmes, cf. G. Forbes, *Women in Modern India*, op. cit., chap. 4.

3. « Report of the Indian Franchise Committee », Calcutta, Government of India, 1932, vol. 1, p. 82. Toutes les traductions sont de l'auteure à partir de l'anglais, du hindi ou de l'ourdou.

4. « Report of the Indian Franchise Committee », *ibid.*, p. 81.

5. G. Forbes, *Women in Modern India*, op. cit., p. 112.

d'attributions de ces sièges sont variables. Dans les législatures centrales, il s'agit d'un scrutin indirect *via* des circonscriptions territoriales spécialement découpées à cet effet. Dans certains cas, des collèges exclusivement féminins sont prévus, mais le plus souvent, l'électorat est mixte¹. Enfin, le *Government of India Act* tourne le dos à la cooptation qui, dans les années 1920, était la modalité privilégiée de représentation des femmes dans les législatures. Alors qu'il présentait les conclusions de son comité à Chatham House en 1932, le marquis de Lothian expliquait ainsi :

« [La cooptation] a été universellement condamnée par les femmes elles-mêmes, qui pensaient qu'aucune femme élue seulement par des hommes ne serait représentative, elle serait *la femme des hommes, et non la femme des femmes*. Mais elles ont également clairement affirmé que les femmes élues seulement par des femmes ne seraient pas non plus représentatives. Je leur tire mon chapeau pour avoir dit que [...] si les femmes doivent avoir leur rôle à jouer dans les réformes affectant les femmes, [...] il était essentiel qu'elles apprennent à disputer une élection comme tout le monde. »²

Lothian est sélectif dans son usage des témoignages des femmes auditionnées par son comité. Toutes se sont bien positionnées contre la cooptation, mais près de la moitié ont aussi rejeté les quotas. Elles étaient suivies (pour d'autres raisons) par plusieurs des comités provinciaux appointés afin d'assister le Comité Lothian dans son travail. Seule une minorité de ces comités, dont la majorité des membres et le président étaient indiens, ont approuvé les sièges réservés aux femmes, les autres les rejetant ou ignorant la question. Ainsi, le Comité Lothian, dirigé par un Britannique sous l'autorité du Premier ministre, est le principal défenseur des quotas pour les femmes. Afin de comprendre cette position, il importe de la resituer dans l'ensemble de la politique coloniale, dans laquelle les femmes jouent un rôle spécifique.

La représentation des femmes comme enjeu de la politique coloniale

L'affirmation du besoin de représenter électoralement les femmes s'inscrit dans une double généalogie ; la prise en charge par les Britanniques de la protection des femmes indiennes et la mise en œuvre d'un système politique fondée sur les groupes. Le caractère genré des processus coloniaux et notamment de la « mission civilisatrice » est aujourd'hui bien documenté³. Dans le cas du sous-continent indien, la formule de Gayatri Spivak au sujet des « hommes blancs sauvant des femmes de couleur d'hommes de couleur »⁴ rappelle que l'enjeu n'était pas tant la protection des femmes que l'affirmation de la suprématie britannique (et donc blanche). Quoique ambivalente, la rhétorique civilisatrice et chevaleresque se trouve dans différentes tentatives de réformer des pratiques sociales indiennes (souvent réécrites dans le processus), comme le mariage des enfants, la polygynie ou la *sati*⁵. Au-delà des femmes, la

1. *Government of India Act*, 1935, cf. les *schedules* 5 et 6.

2. Marquis de Lothian, « India and the Franchise Problem », *International Affairs*, 11 (5), 1932, p. 593-617, dont p. 605. Je souligne.

3. Kumari Jayawardena, *Feminism and Nationalism in the Third World*, Londres, Zed Books, 1986 ; Cynthia Enloe, *Bananas, Beaches and Bases. Making Feminist Sense of International Politics*, Berkeley, University of California Press, 2000 (1^{re} éd. : 1989), p. 42.

4. Gayatri Chakravorty Spivak, *Les subalternes peuvent-elles parler ?*, Paris, Éditions Amsterdam, 2009 (1^{re} éd. amér. : 1988), p. 74.

5. La *sati* est l'immolation rituelle d'une veuve sur le bûcher funéraire de son époux, pratiquée par certaines communautés, à certaines périodes. Sur la politique à l'égard des femmes et ses ambivalences, cf. Christine Keating, « Framing the Postcolonial Sexual Contract ? Democracy, Fraternalism, and State Authority in India », *Hypatia*, 22 (4), 2007, p. 130-145.

« protection » britannique s'étend à différents groupes jugés vulnérables, comme les castes dites « arriérées » (en particulier les « intouchables ») qui bénéficient ainsi de sièges réservés dans le système éducatif et l'emploi public dès le début du 20^e siècle¹. La rencontre entre la logique de protection et celle de représentation se fait dans le cadre du *Government of India Act* de 1919. En effet, cette loi étend le système d'électorats séparés qui avait été accordé aux musulmans depuis 1909², et accorde un petit nombre de sièges à différentes communautés, dont les castes « arriérées » (*depressed*) sur la base de la nomination. En 1935, le système représentatif est rendu encore plus complexe avec l'extension des électorats séparés ainsi que des sièges réservés, y compris pour les femmes³. Le système représentatif s'est donc construit sur l'identification de groupes supposés distincts les uns des autres, que la distinction soit perçue comme essentielle (différence religieuse, raciale) ou conjoncturelle (retard de développement), sans que le statut de la distinction fondée sur le genre soit d'ailleurs évident.

Dans ce contexte, l'évolution de l'attitude britannique vis-à-vis de la représentation politique des femmes peut être schématisée en trois périodes. Jusqu'aux années 1910, les Britanniques prétendent représenter directement les intérêts des Indiennes, notamment sur le plan législatif. Mais en 1917, la Women Indian Association (WIA) est créée, suivie de l'All-India Women's Conference (AIWC) en 1927⁴. L'apparition d'organisations féminines (voire féministes⁵) panindiennes, couplée avec les réformes du système représentatif de 1919, met à mal la prétention des Britanniques à représenter directement les femmes. Toutefois, dans les années 1920, les Britanniques et ces organisations collaborent dans ce but. En particulier, la WIA propose des noms de femmes pour qu'elles soient nommées dans les législatures⁶. Ainsi, comme certaines castes, les femmes sont représentées *via* une petite élite cooptée par les autorités coloniales. On voit ici comment l'auteur de la représentation – au sens de M. Saward – se sépare et s'autonomise du rôle de sujet de la représentation, c'est-à-dire de représentant : face à la montée des mouvements féministes, le monopole colonial de la représentation des femmes se transforme en un mouvement de monopolisation du droit à désigner les représentants légitimes. Cette logique est poussée à son terme à partir des années 1930, quand il ne s'agit plus de nommer des individus dans les assemblées, mais d'organiser l'élection de ces dernières. Il y a toutefois une différence notable ; les autorités coloniales doivent faire face à l'opposition des organisations féministes, qui n'acceptent plus de légitimer par leur action la prétention coloniale à protéger et représenter les femmes.

Les années 1920 sont donc une période charnière, où les Britanniques passent d'un type de prétention à représenter à un autre. Rappelons que M. Saward définit sa « *representative claim* » comme une prétention à représenter ou « à savoir ce qui représente »⁷. Toutefois, on le voit,

1. Marc Galanter, *Competing Equalities. Law and the Backward Classes in India*, Berkeley, University of California Press, 1984.

2. La demande avait été formulée par une délégation (celle de Simla) menée par l'Agha Khan (M. Galanter, *ibid.*, p. 25).

3. Sur le système de représentation à la période coloniale, cf. Alistair McMillan, *Standing at the Margins. Representation and Electoral Reservation in India*, New Delhi, Oxford University Press, 2005.

4. Ces deux organisations panindiennes, officiellement apolitiques, avaient pour but l'avancement du statut des femmes par l'éducation, la réforme sociale et la politique. À elles deux, elles revendiquaient dix mille membres (de sexe féminin) au milieu des années 1930 (G. Forbes, *Women in Modern India*, op. cit., p. 72-79).

5. L'usage du terme fait débat en Inde et au Pakistan, parce qu'il serait défini en fonction de l'histoire européenne et nord-américaine. Je l'utilise ici par souci de commodité pour désigner un mouvement ou une personne luttant pour les droits des femmes dans une perspective égalitaire. Cf. aussi G. Forbes, *ibid.*, p. 8.

6. G. Forbes, *ibid.*, p. 104.

7. M. Saward, « The Representative Claim », art. cité, p. 305.

les deux logiques ne sont pas strictement identiques, et le passage de l'une à l'autre produit un paradoxe majeur : « les femmes » sont l'objet d'une politique de protection, mais elles deviennent également des sujets politiques, à même de négocier avec les autorités politiques. C'est le cas d'autres groupes sociaux concernés par cette politique. Cependant, alors qu'Ambedkar refuse l'alignement des *dalits* (les « intouchables ») sur la politique du Congrès, dans les années 1930, l'AIWC et la WIA suivent le Congrès et surtout Gandhi qui rejette les sièges réservés¹.

De ce fait, ces deux organisations refusent nettement la protection britannique en matière de représentation et avec elle les sièges réservés. Dans une lettre de 1931 adressée au Premier ministre britannique, Sarojini Naidu et Jahan Ara Shah Nawaz, deux personnalités féministes et nationalistes de premier plan, et représentantes des femmes lors de la deuxième Conférence de table ronde, affirment que « demander toute forme de traitement préférentiel serait violer l'intégrité de la demande universelle des femmes indiennes à une égalité absolue de statut politique »². Si elles invoquent le principe d'égalité, leur position reflète avant tout la loyauté de leur organisation (l'AIWC) vis-à-vis du Congrès. Il est en effet attendu des organisations de femmes qu'elles renoncent à se positionner comme un groupe autonome pouvant négocier directement avec les Britanniques. Pour les nationalistes du Congrès comme de la Ligue musulmane, seul le parti peut parler au nom des femmes et organiser leur représentation. D'ailleurs, les deux partis ont intégré le vote des femmes à leur programme au début des années 1930³. Ainsi, à ce moment, l'AIWC et la WIA revendiquent le vote des femmes par le suffrage universel et refusent donc que les femmes soient représentées autrement que comme citoyennes indiennes.

Les autorités britanniques étaient anxieuses face à cette alliance entre féminisme et nationalisme. Cela apparaît lors des auditions devant le Comité Lothian, dont les membres demandent parfois aux femmes de révéler leurs liens avec le Congrès⁴. Dans ce contexte, les Britanniques recherchent des interlocutrices qui participent à la légitimation de l'ordre politique colonial. Ainsi, la seule Indienne nommée au Comité Lothian est Radhabai Subbarayan. Elle est certes membre de l'AIWC, mais aussi proche des suffragettes britanniques et ses positions pro-quotas sont bien connues. Elle n'avait par ailleurs pas suivi l'appel au boycott de la première Conférence de table ronde lancé par le Congrès⁵. Les représentantes des femmes doivent idéalement être apolitiques, tout comme les intérêts féminins qu'elles sont supposées défendre. Cela transparaît dans les propos de Philip Hartog, un universitaire britannique qui a longtemps travaillé dans la colonie. Alors qu'il commente le rapport du Comité Lothian, il se réjouit ainsi :

« Le Comité n'a pas totalement accepté les déclarations des dames indiennes qui se seraient privées de tous privilèges spéciaux. Dans ce système, il n'y aurait eu que très peu de chance d'avoir des femmes membres des premières législatures [...]. L'obstacle au progrès en Inde [est] la mère analphabète. C'était la voix des femmes dont on [a] besoin, plus que du vote des femmes. »⁶

1. Le Congrès est toutefois parvenu à forcer l'alignement des *dalits*. Cf. Christophe Jaffrelot, *La démocratie par la caste. Histoire d'une mutation sociopolitique (1885-2005)*, Paris, Fayard, 2005 (1^{re} éd. : 1993), p. 127.

2. « Letter to the Premier from Mrs. Naidu and Begum Shah Nawaz », 16 novembre 1931, reproduite dans *Indian Journal of Gender Studies*, 6 (1), janvier-juin 1999, p. 129.

3. Indian National Congress, « Resolution on Fundamental Rights and Economic Policy (1931) », *Indian Journal of Gender Studies*, 6 (1), 1999, p. 133 ; Shahnaz Rouse, *Shifting Body Politics. Gender, Nation, State in Pakistan*, New Delhi, Women Unlimited, 2004, p. 24.

4. « Report of Indian Franchise Committee », cité, vol. 4, p. 203-204.

5. G. Forbes, *Women in Modern India*, op. cit., p. 107.

6. Marquis de Lothian, « India and the Franchise Problem », art. cité, p. 614.

Ces propos rappellent que si le mythe de la mission civilisatrice coloniale devenait intenable dans l'Inde des années 1930, il gardait de sa puissance en métropole. À cet égard, la revendication à représenter les femmes est destinée non seulement aux audiences coloniales, mais aussi au public métropolitain et notamment aux suffragettes britanniques qui soutenaient l'option des quotas pour les Indiennes¹. Par ailleurs, en proposant les sièges réservés aux femmes, les Britanniques exploitent les divisions du camp féministe et fragilisent l'AIWC et la WIA qui, en alliance avec le Congrès, prétendent parler au nom de toutes les femmes de l'Inde.

Le coup de force symbolique et la fabrique des représentantes et des représentés

Dans son discours à Chatham House cité plus haut, le marquis de Lothian exprime le désir de permettre l'entrée dans les législatures des « femmes des femmes ». Il attribue cette expression à celles qui ont témoigné devant son comité. Cependant, d'après les minutes du rapport, on la devrait plutôt au comité électoral des Provinces-Unies, qui exprimait ainsi son inquiétude face à des représentantes qui ne représenteraient pas leur sexe². Quelle que soit son origine, cette expression souligne bien le caractère dual du « coup de force symbolique » de la représentation : il s'agit dans le même temps de fabriquer les objets et les sujets de la représentation des femmes, sans d'ailleurs qu'elles soient nécessairement impliquées dans ce processus. Si les femmes rurales, de basse caste ou encore voilées sont intégrées au groupe des femmes dont il faut représenter les intérêts, elles ne font pas partie des représentantes pressenties qui doivent être éduquées, éclairées et moralement irréprochables³. D'ailleurs, les représentantes des femmes lors de la deuxième Conférence de table ronde, Sarojini Naidu, Jahan Ara Shah Nawaz et Radhabai Subbarayan, appartiennent à l'élite, sont éduquées, anglophones et ont séjourné en Europe. Elles sont certes singulières du point de vue des Indiennes de l'époque, mais leur profil est représentatif des femmes choisies pour représenter les Indiennes, que ce soit dans les assemblées politiques ou dans les diverses commissions et conférences consultatives.

En dépit du caractère élitiste du mouvement, les dirigeantes de l'AIWC et la WIA insistaient sur leur capacité à parler pour toutes les Indiennes⁴. Certes, il n'est pas surprenant qu'une organisation féministe affirme les femmes comme un sujet unifié dont elle revendique la représentation dans l'espace public. Mais cette position s'inscrit également dans un débat intense quant à la place des groupes dans la vie politique. Pendant les années 1930, les positions des membres du Congrès ou de la Ligue musulmane deviennent irréconciliables à ce sujet. Pour les premiers, les électors séparés sont une invention coloniale qui va à l'encontre de l'unité nationale, pour les seconds, ils sont indispensables à la préservation de l'identité et des intérêts musulmans. Proches du Congrès, l'AIWC et la WIA s'opposent donc à la reconnaissance politique des communautés. Ainsi, lors de son audition devant le Comité Lothian, Rajkumari Amrit Kaur, une nationaliste et militante des droits des femmes, refuse d'indiquer le nombre de musulmanes membres de l'AIWC, arguant que les femmes ne pensent pas en termes communautaires, contrairement aux hommes⁵.

1. G. Forbes, *Women in Modern India*, op. cit., p. 111.

2. « Report of the Indian Franchise Committee », cité, vol. 2, p. 395.

3. Anupama Roy, « The "Womanly vote" and Women Citizens : Debates on Women's Franchise in Late Colonial India », *Contributions to Indian Sociology*, 36 (3), 2002, p. 469-493, dont p. 491.

4. Maitrayee Chaudhuri, *Indian Women's Movement. Reform and Revival*, Londres, Sangam Books, 1993, p. 154-155.

5. « Report of the Indian Franchise Committee », cité, vol. 5, p. 102.

Cet universalisme féministe et nationaliste est contesté à l'intérieur même du mouvement des femmes. Plusieurs témoignages de musulmanes attestent de leur sentiment de marginalisation, à l'image de Jahan Ara Shahnawaz. En 1931, à la deuxième Conférence de table ronde, elle est au côté de Sarojini Naidu et s'oppose aux sièges réservés aux femmes. Par la suite, sa position évolue alors qu'elle s'éloigne de l'AIWC et s'engage fermement dans la Ligue musulmane¹. Or, celle-ci milite pour des électors séparés et des sièges réservés aux musulmans et ne s'oppose pas aux sièges réservés aux femmes tant qu'ils sont aussi communautaires². En effet, pour les partisans des électors séparés, il est inacceptable que « des femmes musulmanes soient candidates, ou électrices, dans des circonscriptions non musulmanes »³, ainsi que l'avaient rappelé en 1931 les membres musulmans du comité électoral de la province de l'Assam. Les Britanniques étaient sensibles à différence religieuse, qu'ils avaient inscrite dans le système représentatif au début du siècle. Dans le *Gouvernement of India Act* de 1935, les sièges pour les femmes sont bien communautaires, sauf en Orissa et en Assam où il n'y a qu'un seul siège réservé aux femmes⁴. La volonté de maintenir les électors séparés rappelle que la revendication britannique à représenter les femmes s'inscrit dans une stratégie plus large de légitimation de leur présence, stratégie dans laquelle les électors séparés jouent un rôle prépondérant. En effet, il s'agit pour les Britanniques de rejeter le suffrage universel, demandé par les partis nationalistes, la WIA et l'AIWC, tout en se montrant libéraux et protecteurs des plus faibles.

Au terme de cette première partie, il importe de souligner que, sur le sous-continent indien, la question du bien-fondé du vote et de la représentation politique des femmes a été rapidement évacuée au profit d'une interrogation, toujours non résolue, quant à la forme que doit prendre cette représentation. Cette précocité n'est toutefois pas le signe d'une plus grande sensibilité féministe au sein de la société coloniale indienne. En se faisant les porte-parole des femmes, les autorités britanniques entendent avant tout légitimer un ordre colonial protecteur des plus vulnérables et consolider un système représentatif qui fragmente l'électorat. De ce fait, la question de la représentation politique des femmes se trouve imbriquée dans celle plus générale de la définition du corps citoyen, ce qui apparaît très nettement lors de l'indépendance et de la partition de la colonie, en 1947.

Représentations de la nation et représentation des femmes (1947-1974)

Lorsqu'en août 1947, l'Inde et le Pakistan deviennent deux nations indépendantes, l'Assemblée constituante élue en 1946 se divise en deux. Au sein de chacune des Assemblées, une majorité claire se dégage ; celle du Congrès en Inde, celle de la Ligue musulmane au Pakistan. Dans ce contexte, les positions exprimées avant l'indépendance marquent fortement l'élaboration des systèmes de représentation et la place qui y est donnée aux femmes. En Inde, l'accent est mis sur le rôle d'incarnation de l'unité nationale de la représentation politique, au Pakistan se pose la question de l'inscription de l'idéal d'une nation musulmane au sein du système représentatif.

1. Jahan Ara Shahnawaz, *Father & Daughter. A Political Autobiography*, Karachi, Oxford University Press, 2002.
Une autre professionnelle de la politique musulmane de cette période décrit des sentiments similaires : Shaista Suhrawardy Ikramullah, *From Purdah to Parliament*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

2. M. Chaudhuri, *Indian Women's Movement...*, op. cit., p. 156.

3. « Report of the Indian Franchise Committee », cité, vol. 3, p. 327.

4. *Government of India Act*, 1935, schedule 6, part I, art. 6.

Inde : les femmes, entre égalité et unité

En 1947, un enjeu majeur du processus constitutionnel indien est l'affirmation d'une nation égalitaire et unie. Pour la majorité des élus, la partition constitue un traumatisme majeur, dont les électors séparés et la politique britannique de représentation des minorités sont rendus responsables. De ce fait, les électors séparés et les sièges réservés aux minorités religieuses sont rapidement abandonnés¹. En ce qui concerne les femmes, les quinze élues de l'Assemblée constituante appartiennent toutes au Congrès et un tiers d'entre elles a joué un rôle important au sein de l'AIWC ou de la WIA. On retrouve notamment Sarojini Naidu, mais aussi Renuka Ray, une militante nationaliste issue d'une grande famille politique du Bengale et membre de l'AIWC. En juillet 1947, avant même que soit prononcée l'indépendance de l'Inde, elle rejette les sièges réservés, au nom du principe d'égalité. S'exprimant à l'Assemblée au nom « des femmes », elle affirme que, « dès les premières heures du mouvement des femmes dans ce pays, les femmes ont été fondamentalement opposées aux [...] sièges réservés »². D'après le compte rendu des débats, sa déclaration est accueillie par une salve d'applaudissements ; dans le contexte politique de l'époque, cette position est perçue comme exemplaire, car conforme au principe d'égalité formelle. Ainsi, le futur vice-Premier ministre Sardar Vallabhbhai Patel, qui a joué un rôle majeur dans le démantèlement des électors séparés, se félicite que « les femmes aient proclamé qu'elles refusent tout traitement de faveur », tout en regrettant que « les hommes n'en soient pas encore là »³.

En effet, alors qu'ils sont supprimés pour les groupes religieux, les sièges réservés sont maintenus pour les castes et tribus répertoriées⁴. Les débats mettent en évidence l'émergence d'une nouvelle rhétorique qui permet de justifier ces quotas en les distinguant nettement de ceux des minorités religieuses. Selon cette rhétorique, les quotas pour les castes et tribus répertoriées visent à compenser le retard économique et éducatif de ces groupes. Ils ne relèvent donc pas de la représentation des groupes, mais sont une mesure de justice sociale transitoire permettant la mise en œuvre de l'égalité comme principe abstrait et universel⁵. Cependant, les membres des castes et tribus répertoriées qui défendent cette mesure au sein de l'Assemblée constituante mettent en évidence des groupes unis et distincts, notamment du fait de leur expérience commune d'une longue histoire d'oppression. Un élu *dalit* présente les castes répertoriées comme une « minorité politique »⁶ fondée dans l'exclusion, tandis qu'un élu d'origine tribale revient sur la spécificité des populations tribales et leur exploitation millénaire depuis les « invasions aryennes »⁷. À cet égard, ce système de représentation correspond aux principes définis par Melissa Williams au sujet la représentation politique des Afro-Américains et des femmes aux États-Unis. Selon elle, le passé peut rendre difficile la confiance entre certains groupes et, de ce fait, les demandes de représentations politiques émanant de groupes marginalisés qui cumulent expérience et mémoire de l'oppression avec une condition

1. Rochana Bajpai, « Minority Representation and the Making of the Indian Constitution », dans Rajeev Bhargava (ed.), *Politics and Ethics of the Indian Constitution*, New Delhi, Oxford University Press, 2008, p. 354-391.

2. Constituent Assembly of India (CAI), 1947, vol. 4, p. 668-669.

3. CAI, *ibid.*, p. 674.

4. Les castes répertoriées constituent une catégorie administrative qui correspond aux castes situées en bas de la hiérarchie des castes. Anciennement appelés les « intouchables », beaucoup préfèrent aujourd'hui le terme *dalit*. Le terme « tribus répertoriées » renvoie aux populations tribales, aussi appelées *adivasi*.

5. M. Galanter, *Competing Equalities...*, op. cit., p. 380.

6. CAI, vol. 2, 20 janvier 1947, p. 284.

7. CAI, vol. 9, 24 août 1949, p. 651.

socio-économique inégale sont légitimes¹. Ce cadre théorique permet de comprendre pourquoi les musulmans n'ont pas de sièges réservés, puisqu'ils ne peuvent pas arguer d'une oppression et d'une exclusion politique historique. L'exclusion des femmes demeure une anomalie, qui s'explique par le choix des organisations et figures féminines dominantes de rester fidèles à l'idéal de l'égalité indifférenciée.

L'abandon des quotas n'implique pas pour autant que les partis renoncent totalement à organiser la représentation politique des femmes. Wendy Singer a montré que, dans les années 1950 et 1960, le parti du Congrès (au pouvoir) visait à avoir environ 15 % d'élues². Ce chiffre n'est d'ailleurs pas très éloigné de la part de sénatrices, alors que la part des femmes parmi les députés indiens a stagné autour de 5 % jusqu'aux années 1980³. Incidemment, les musulmans sont aussi bien mieux représentés à la chambre haute et au gouvernement⁴. Ainsi, si le Congrès a rejeté les sièges réservés aux femmes et aux musulmans, il œuvre à la représentation de ces groupes dans les institutions qu'il contrôle. En effet, l'accès aux fonctions de sénateur est largement contrôlé par le parti⁵, l'élu n'a pas la légitimité conférée par le suffrage populaire et reste donc dépendant du parti. Comme à la période coloniale, il ne s'agit pas de promouvoir les droits des femmes et leur organisation politique en tant que groupe, mais de légitimer le système représentatif en soulignant son caractère inclusif.

Les quotas d'une Constitution pakistanaise à l'autre

Alors que l'Inde rejetait les sièges réservés aux femmes comme un legs colonial, ils ont été maintenus au Pakistan. Comme en Inde toutefois, cette décision participe d'un vaste débat quant à la conception du corps citoyen et de l'égalité. En effet, une question centrale pour les deux Assemblées constituantes pakistanaises qui se sont réunies entre 1947 et 1956⁶ est le devenir des électors séparés au sein d'un pays désormais majoritairement musulman. De façon schématique, deux camps s'affrontent. Selon les premiers, le pays a été fondé pour les musulmans de l'Inde, mais il est séculariste et tous les citoyens doivent être traités de façon indifférenciée. L'autre camp soutient que le Pakistan est un État islamique dans lequel les minorités religieuses doivent être distinguées⁷. Dans ce débat, les élus appartenant aux minorités religieuses (majoritairement bengalis et affiliés au parti du Congrès) s'opposent aux sièges réservés et aux électors séparés pour les minorités car ils feraient d'eux des élus de seconde classe. Ils sont soutenus par quelques élus de la Ligue musulmane, mais la majorité défend les électors séparés.

Tout comme en Inde, les deux élues de la première Assemblée constituante (il n'y a pas d'élue dans la seconde) demeurent fidèles à leurs positions antérieures à 1947. Ainsi, Jahan Ara Shahnawaz, qui soutenait les quotas pour les femmes depuis sa prise de distance avec

1. Melissa Williams, *Voice, Trust, and Memory. Marginalized Groups and the Failing of Liberal Representation*, Princeton, Princeton University Press, 1998, p. 176.

2. Wendy Singer, « A Constituency Suitable for Ladies ». *And Other Social Histories of Indian Elections*, New Delhi, Oxford University Press, 2007, p. 62.

3. V. Dutoya, *La représentation des femmes*, op. cit., p. 202.

4. Iqbal Ansari, *Political Representation of Muslims in India, 1952-2004*, New Delhi, Manak, 2006.

5. Loraine Kennedy, « Une seconde chambre peu fédérale : la Rajya Sabha en Inde », *Revue internationale de politique comparée*, 6 (1), 1999, p. 43-60, dont p. 57.

6. La première Assemblée constituante a été dissoute en 1954 et la nouvelle Assemblée a adopté une Constitution en 1956.

7. Par exemple les débats d'avril 1952 : Constituent Assembly of Pakistan Debates (CAPI), Karachi, National Assembly Secretariat, vol. 11.

l'AIWC en 1932, milite pour l'augmentation substantielle (20 %) des sièges réservés, arguant de la spécificité des intérêts des femmes et de leur besoin d'être représentées politiquement pour parvenir à l'égalité. Elle a dû en rabattre sur ses demandes, le quota pour les femmes n'ayant jamais dépassé les 3 % dans les différents projets constitutionnels. En effet, au sein du Comité chargé des questions relatives au vote, il existe des réticences vis-à-vis des sièges réservés pour les femmes. Certains argumentent que les quotas visaient à compenser le déséquilibre de l'électorat, dans un contexte où le cens favorisait les hommes, et que le suffrage universel les rend obsolètes¹. Toutefois, en séance plénière, les prises de paroles sont toutes favorables aux quotas. Les argumentaires sont par ailleurs assez proches de ceux de la période coloniale ; les élus évoquent la singularité des femmes et le besoin de les protéger. Ainsi, les quotas sont nécessaires pour compenser les souffrances endurées par les femmes depuis des siècles, mais aussi parce que ces dernières ont un cœur « plus tendre » et seront plus sensibles aux maux de leurs compatriotes².

La protection coloniale est ainsi remplacée par la protection nationale, souvent aussi présentée comme musulmane. Dès la période coloniale s'était développé un discours qui insistait sur la position privilégiée des femmes dans l'islam, en réponse aux discours coloniaux (et de mouvements hindous) qui dépeignaient la « femme musulmane » comme une victime³. Dans ce contexte, les droits accordés aux Pakistanaïses sont autant de preuves du progressisme de l'islam. Ainsi, en 1950, Jahan Ara Shahnawaz salue la pleine citoyenneté politique accordée aux femmes. Selon elle, cette décision expose la « propagande contre l'islam menée dans les pays occidentaux » en rappelant que « l'islam est la première religion au monde qui a reconnu les femmes comme un individu membre de l'État »⁴. Cette déclaration est importante dans le contexte du débat quant à la nature de l'État pakistanais, car les élus des minorités défendent un État séculariste au nom des droits des femmes et soutiennent d'ailleurs Jahan Ara Shahnawaz, même si cette dernière ne montre aucune volonté d'unir la cause des femmes à celle des minorités⁵.

La Constitution de 1956 a été abrogée dès 1958, à la suite d'un coup d'État. Cependant, dans la Constitution de 1962, promulguée par le général Ayub Khan, on retrouve six sièges réservés aux femmes à l'Assemblée nationale, soit 3,8 % des sièges. La troisième (et dernière à ce jour) Constitution pakistanaïse est rédigée en 1973 par une assemblée dominée par le Pakistan People's Party (PPP), un parti fondé en 1967 par Zulfikar Ali Bhutto et se réclamant d'une idéologie sociale. Ce texte prévoit dix sièges réservés aux femmes, alloués aux partis au prorata de leur poids à l'Assemblée nationale. Cette mesure n'est pas remise en cause par le général Zia-ul-Haq qui prend le pouvoir en 1977 et fait exécuter Bhutto. Au contraire, il prolonge et double le nombre de sièges réservés aux femmes⁶.

Il importe de revenir sur le débat quant à l'opérationnalisation des quotas, car il permet de mieux comprendre les objectifs des différents acteurs. En premier lieu se pose la question du collège électoral et du mode de scrutin. Avant 1956, en l'absence de Constitution, c'est le *Government of India Act* de 1935 qui s'applique et, lors des élections dans les assemblées provinciales, les sièges réservés aux femmes sont pourvus au suffrage direct, par le biais de

1. J. A. Shahnawaz, *Father & Daughter...*, op. cit., p. 232.

2. CAPI, vol. 15, 24 octobre 1953, p. 404.

3. Nida Kirmani, *Questioning the Muslim Woman*, New Delhi, Routledge, 2013, p. 7.

4. CAPI, vol. 8, 6 octobre 1950, p. 157.

5. CAPI, vol. 13, 24 octobre 1953, p. 428.

6. M. Abou-Zahab, « D'une rhétorique gouvernementale... », cité, p. 279.

grandes circonscriptions territoriales, où ne votent que des femmes (qui votent aussi aux élections générales). Ce mode de scrutin est reconduit dans les premiers projets constitutionnels, mais la Constitution de 1956 indique simplement que les sièges réservés seront pourvus par le biais de circonscriptions territoriales spéciales, sans plus de précision. Dans la Constitution de 1962, une élection indirecte est prévue ; les sièges réservés aux femmes à l'Assemblée nationale sont pourvus à partir de grandes circonscriptions, dans lesquelles votent les membres des assemblées législatives des provinces, eux-mêmes élus de façon indirecte¹. Un scrutin indirect est également mis en place dans la Constitution de 1973, en dépit de protestations de la fille de Jahan Ara Shahnawaz, Nasim Jahan, alors élue à l'Assemblée constituante, qui craint que les élues ne représentent plus les femmes :

« Ces deux cents membres du Parlement qui formeront l'électorat pour les femmes du Pakistan seront très probablement des hommes. De ce fait, une situation très ambiguë apparaît ; les femmes doivent [...] être des représentantes des femmes. Elles doivent s'occuper des intérêts des femmes et les protéger, et pourtant les hommes les élisent. [...] Ici, ce qui se passe, c'est que bien des fois, quand je me lève pour dire quelque chose, on me dit, "nous vous avons élue, et maintenant, vous parlez contre nous". »²

Ainsi, on s'éloigne de l'idéal des « femmes des femmes » défini à la période coloniale. De plus, dans la Constitution de 1973, les quotas sont limités à dix ans. On passe donc de la représentation d'intérêts ontologiquement différents à la compensation d'un désavantage conjoncturel. Il faut en outre souligner que les quotas ne conviennent pas aux féministes ni aux femmes politiques qui, comme on l'a vu, critiquent aussi bien leur niveau que le mode de scrutin. Les sièges réservés satisfont donc avant tout les chefs d'État (et leur parti le cas échéant), qu'il s'agisse Ayub Khan, le général « modernisateur », Zulfikar Ali Bhutto, le politicien « socialiste », ou Zia-ul-Haq, le général « islamiste ». Pourtant, lorsqu'il y a des élections, les partis (y compris ceux qui mettent en place les quotas) montrent peu d'intérêt pour la représentation politique des femmes, comme l'atteste le faible nombre de candidates investies aux élections législatives générales ; de neuf en 1970, on est passé à vingt-quatre en 1997³. Cela montre bien que les quotas ne sont pas motivés par une vision féministe que partageraient ces dirigeants, ou même un attachement à la démocratie. Les sièges réservés aux femmes fonctionnent plutôt comme un « marqueur », afin de signifier une certaine forme de modernité politique qui serait caractérisée par la protection des femmes.

Ainsi, en dépit de choix très différents, les attitudes indiennes comme pakistanaïses vis-à-vis des quotas pour les femmes s'inscrivent dans des logiques similaires. Dans les deux pays, la question de la représentation politique des femmes est prise dans un débat plus vaste quant à la forme de l'État. Cela interdit certaines positions aux féministes si elles veulent préserver leur collaboration avec les forces politiques (voire militaires) dominantes⁴. À cet égard, les cas de l'Inde et du Pakistan sont représentatifs du paradoxe de l'institutionnalisation de la

1. Ce choix est justifié par la difficulté d'organiser une élection directe, ce qui est surprenant dans la mesure où les circonscriptions territoriales féminines existent déjà. Cf. « Report of the Commission to examine the progressive failures of parliamentary government in Pakistan », reproduit dans Mahmood Safdar, *Constitutional Foundations of Pakistan*, Lahore, Jang Publishers, 1990 (1^{re} éd. : 1975), p. 441.

2. National Assembly Debates, 2 (32), 1973, p. 2175.

3. Données calculées à partir de Tahir Mehdi (ed.), *National Assembly Elections in Pakistan, 1970-2008. A Compendium of Elections Related Facts and Statistics*, Karachi, Church World Service Pakistan/Afghanistan, 2010.

4. G. Forbes, *Women in Modern India*, op. cit., p. 225 ; Christèle Dedebeant, *Le voile et la bannière. L'avant-garde féministe au Pakistan*, Paris, CNRS éditions, 2003, p. 100.

cause des femmes d'un point de vue féministe : s'agit-il d'une victoire ou au contraire d'une confiscation de la représentation des femmes ? Cette question devient particulièrement cruciale dans les années 1970, alors que le féminisme d'État se développe dans les deux pays.

La représentation des femmes à l'âge du féminisme d'État (1975-2010)

En 1992, l'Inde met en place un quota de 33 % pour les femmes dans ses institutions locales (équivalentes des municipalités) et est imitée en 2000 par le Pakistan où est également adopté en 2002 un quota de 17 % dans les législatures provinciales et centrales. En Inde, les quotas sont restés cantonnés au niveau local mais leur extension dans les législatures a été âprement débattue dans les années 1990 et 2000. Dans les deux pays, le gouvernement a joué un rôle crucial dans la (re)mise en place des quotas pour les femmes. Il faut cependant souligner un changement notable ; si c'est bien le gouvernement indien, sous la direction du Congrès, qui a le premier proposé des quotas au niveau local à la fin des années 1980, il a désormais le soutien des principales organisations de femmes¹. Au Pakistan, où les quotas constitutionnels étaient arrivés à expiration en 1988, les organisations et personnalités féministes demandaient également le rétablissement des quotas. Ces demandes n'ont abouti que dans les années 2000, grâce au président (et dictateur militaire) Musharraf. À la toute fin du 20^e siècle, les gouvernements indien et pakistanais se posent de nouveau en champions de la représentation politique des femmes. Toutefois, leur revendication – ainsi que le type de représentation qui est proposée pour les femmes – se situe dans un nouveau contexte, celui de la globalisation et de l'institutionnalisation de la cause des femmes.

Les logiques globales et institutionnelles de la remise en place des quotas

On peut dater les débuts du féminisme d'État en Asie du Sud aux années 1970. En Inde comme au Pakistan, la préparation, puis l'application des recommandations de la Conférence mondiale sur les femmes de Mexico organisée par les Nations unies en 1975 ont été déterminantes². Néanmoins, l'institutionnalisation de la cause des femmes a des temporalités propres à chacun des pays. Au Pakistan, l'arrivée de Zulfikar Ali Bhutto à la tête de l'État en 1971 marque une première vague de féminisme d'État, car celui-ci fait des droits des femmes un marqueur de son programme de modernisation sociale³. Le coup d'État de Zia-ul-Haq en 1977 change toutefois la donne, les femmes étant directement affectées par la politique d'islamisation. S'il défend la ségrégation des sexes, voire la réclusion des femmes, Zia augmente les sièges réservés. Il poursuit l'institutionnalisation de la cause des femmes en établissant une division dédiée au sein de son gouvernement. En Inde, le Bureau du bien-être et du développement des femmes, créé en 1976 sous l'égide du ministère de la Protection sociale (*social welfare*), se développe progressivement, jusqu'à devenir un secrétariat d'État en bonne et due forme⁴.

1. Le « retournement » des féministes indiennes sur la question des quotas a été un processus long et complexe, qu'il n'est pas possible de présenter dans cet article. Cf. V. Dutoya, *La représentation des femmes...*, *op. cit.*, p. 245 et suiv.

2. Nighat Said Khan, « The New Global Order : Politics and the Women's Movement in Pakistan », dans Soofia Mumtaz, Jean-Luc Racine, Imran Anwar Ali (eds), *Pakistan. The Contours of State and Society*, Karachi, Oxford University Press, 2002, p. 141 ; Stéphanie Tawa Lama-Rewa, *Femmes et politique en Inde et au Népal. Image et présence*, Paris, Karthala, 2004, p. 188.

3. C. Dedeant, *Le voile et la bannière...*, *op. cit.*, p. 123.

4. S. Tawa Lama-Rewa, *ibid.*, p. 219 et suiv.

L'importance de la cause des femmes varie d'un gouvernement à l'autre, et il faut souligner que le PPP au Pakistan et le Congrès en Inde ont été particulièrement proactifs sur cette question. Cela peut s'expliquer par leur discours plutôt situé au centre-gauche et le fait d'avoir été dirigés par des femmes. Cependant, au-delà des spécificités partisans, les institutions liées aux femmes résistent aux changements de majorité, voire de régime. Cela est lié au développement d'« une culture politique de l'égalité des sexes *globalisée* »¹, qui fait de la représentation des femmes un marqueur de démocratie et de modernité. Il est impossible de rendre ici justice à la complexité de ce phénomène, mais on peut noter qu'à la fin des années 1970, l'égalité entre les sexes devient un sujet majeur de débats inter- et transnationaux. En particulier, la conférence de Mexico marque le début de la « décennie de la femme ». C'est durant cette décennie que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est adoptée². Cette convention insiste sur le besoin d'égalité substantielle entre les femmes et les hommes, ouvrant la voie à la discrimination positive, notamment dans le domaine politique. En 1995, les quotas pour les femmes sont recommandés dans le cadre de la Conférence sur les femmes de Pékin³.

On retrouve un certain nombre des marqueurs des discours globaux quant à la représentation politique des femmes en Inde et au Pakistan, en particulier la notion de « masse critique » qui explique le chiffre de 33 %. Même le quota de 17 % au sein des législatures pakistanaïses se comprend par le fait qu'il représente la moitié des 33 % initialement demandés, ce qui avait été jugé excessif par le gouvernement de Musharraf en 2002⁴. L'influence des discours internationaux s'observe également dans la façon dont les quotas pour les femmes sont légitimés. Dans les deux pays, ils sont intégrés à des discours quant au rôle des femmes dans le développement économique, une thématique développée à Pékin⁵. Par ailleurs, en Inde comme au Pakistan, les quotas pour les femmes ont été mis en œuvre dans le cadre d'une réforme de modernisation et démocratisation de la vie politique locale.

Les discours sur la représentation politique des femmes développés au tournant du siècle font écho aux discours coloniaux sur le lien entre statut des femmes et modernité des nations. Rajiv Gandhi, devenu Premier ministre indien en 1984, et Pervez Musharraf, qui a pris le pouvoir au Pakistan en 1999, avaient en commun un agenda modernisateur et c'est à ce titre qu'ils ont défendu la représentation politique des femmes. Si cela semble logique dans le cas du jeune Rajiv Gandhi, arrivé au pouvoir après l'assassinat de sa mère, la défense des droits des femmes par un dictateur militaire peut surprendre. Mais cela n'est pas inédit au Pakistan, où Ayub Khan avait suivi une ligne similaire dans les années 1960. Dans le contexte géopolitique des années 2000, il est crucial pour Musharraf de se distinguer du fondamentalisme islamique par son libéralisme⁶. Dans le contexte de la guerre en Afghanistan, les discours quant à la protection des « femmes musulmanes » vis-à-vis du fondamentalisme religieux se multiplient⁷. Promouvoir la représentation politique des femmes semble donc

1. Éléonore Lépinard, *L'égalité introuvable. La parité, les féministes et la République*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 29 (souligné par l'auteure).

2. Le texte de la convention est disponible en ligne : <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/fconvention.htm>>.

3. « Déclaration et Programme d'action de Beijing », adoptés à la 16e séance plénière, le 15 septembre 1995, § 190.

4. Nilofar Bakhtiar, conseillère du gouvernement en 2002, Islamabad, le 9 avril 2008.

5. « Déclaration et Programme d'action de Beijing », cité, § 181.

6. Ian Talbot, *Pakistan. A Modern History*, Londres, Hurst & Co, 2005 (1^{re} éd. : 1988), p. 379.

7. Lila Abu-Lughod, *Do Muslim Women Need Saving ?*, Cambridge, Harvard University Press, 2013.

un bon choix pour Musharraf. Dans son autobiographie, il présente ainsi les quotas comme la preuve de son engagement pour les droits des femmes et rappelle à quel point le Pakistan doit progresser sur ce plan s'il veut améliorer son image internationale et se développer économiquement¹.

Ce discours sur l'importance de la représentation politique des femmes a pénétré une bonne partie du système partisan. Ainsi, lorsque les quotas au niveau local ont été introduits en Inde en 1992, aucun parti n'a protesté. Aux élections législatives de 1996 (et aux suivantes), la majorité des partis soutenait le projet de loi dit du *Women's Reservation Bill*, qui prévoyait l'extension des quotas dans les Assemblées législatives. Il faut nuancer ce ralliement puisque ce projet de loi n'a jamais été adopté. Cependant, aucun parti représenté au Parlement depuis 1996 ne s'est opposé ouvertement aux sièges réservés aux femmes. Même les partis qui rejettent ce projet de loi se disent ouverts à une forme de quotas. On retrouve cette ambivalence au Pakistan. Après l'expiration des quotas constitutionnels en 1988, les gouvernements successifs se sont engagés à rétablir les sièges réservés². Mais aucun ne l'a fait et ils ont finalement été imposés par ordonnance. Celle-ci a été très peu contestée et, lors de la révision constitutionnelle de 2010, les partis ont presque unanimement décidé de ne pas toucher aux sièges réservés³.

Ainsi, à partir des années 1990, il est politiquement coûteux, en Inde comme au Pakistan, de s'opposer à la représentation politique des femmes, voire de ne pas défendre activement les quotas. Cependant, si l'on se penche sur le contexte politique dans lequel les sièges réservés ont été adoptés en 1992 en Inde et en 2000-2002 au Pakistan, on voit que ce qui est d'abord en jeu, c'est la légitimité et l'image des décideurs politiques. D'ailleurs, si en Inde comme au Pakistan les sièges réservés aux femmes sont soutenus par une partie des milieux féministes, la construction des femmes opérée par les quotas est en tension avec la politique féministe, comme l'attestent les débats sur le rôle des élues pakistanaïses ou la controverse autour du *Women's Reservation Bill* indien.

Les parlementaires pakistanaïses : représentantes des femmes ou du peuple ?

En 2002, la mise en œuvre des quotas a entraîné la nomination de soixante femmes à l'Assemblée nationale pakistanaïse et de dix-sept au Sénat. Elles constituent la vaste majorité des femmes parlementaires, dans la mesure où seule une petite quinzaine de femmes ont été directement élues en 2002, 2008 et 2013. Le rôle de ces élues est incertain. Ainsi que l'a montré Anne Phillips, la mise en place de quotas pour les femmes repose en partie sur l'idée qu'il existe des intérêts que seules les femmes pourraient représenter⁴. Cependant, l'ordonnance de 2002 n'affecte aucun rôle spécifique à ces élues qui ont un statut identique aux autres parlementaires. Toutefois, comme elles sont nommées en fonction de la performance des partis aux élections générales, elles sont souvent perçues comme étant moins représentatives du peuple que celles et ceux directement élus. Du fait de la singularité que constitue leur sexe dans le paysage politique ainsi que de la spécificité du mode de scrutin, les élues des sièges réservés (et par extension les femmes parlementaires) sont confrontées à des injonctions à représenter spécifiques.

1. Pervez Musharraf, *In the Line of Fire*, Londres, Simon & Schuster, 2006, p. 315.

2. M. L. Krook, *Quotas for Women in Politics...*, op. cit., p. 70-73.

3. Entretiens réalisés en 2010 avec les membres du comité interpartisan chargé de préparer cette réforme.

4. Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 22-25.

En particulier, il existe une injonction forte à représenter les femmes, venant notamment des médias et des organisations de la société civile. Deux articles publiés après les élections de 2002 dans un journal anglophone sont à ce titre éloquentes. Respectivement intitulés « Elected Women Ray of Hope for Oppressed Females »¹ et « Agenda for Women MPs »², ils présentaient une feuille de route assez claire aux élues : faire entendre et défendre les intérêts des femmes. Les organisations féministes sont généralement plus prudentes dans leurs formulations, notamment parce qu'elles considèrent que limiter le rôle des élues aux questions féminines est une position peu féministe³. Toutefois, dans les faits, les élues peuvent être critiquées si elles ne défendent pas la cause des femmes. Ainsi, en 2009, le Parlement a voté une loi entérinant un accord passé avec un groupe armé selon lequel la *sharia* pourrait être appliquée dans une région du pays. Le silence des femmes parlementaires lors du vote a été conquis dans les milieux féministes⁴. Cette controverse illustre l'ambivalence des organisations féministes vis-à-vis des femmes parlementaires, avec lesquelles elles ont par ailleurs peu de liens formels. Si elles attendent le soutien des élues, les féministes ne sont pas prêtes à renoncer à leur droit à définir les intérêts des femmes.

Ainsi, les femmes parlementaires sont les « sujets » de revendications à représenter formulées par divers acteurs : Pervez Musharraf et ses successeurs, les partis politiques, les médias et les organisations de femmes. Face à cela, l'attitude des élues est ambivalente. Beaucoup reprennent à leur compte ces injonctions, à l'image de cette députée qui affirme « nous devons nous tenir au côté des femmes [...] et parler d'elles au Parlement et dans la presse [...], les soutenir, les protéger »⁵. Entre 2008 et 2013, plus du quart des propositions de lois émanant de femmes (seules ou en groupes) concernaient les femmes et leurs droits⁶. Depuis 2008, il existe également un *caucus* des femmes au Parlement, c'est-à-dire un groupe inter-partisan qui rassemble toutes les élues, avec comme but officiel de canaliser les efforts des femmes parlementaires vers l'amélioration de la condition féminine, sensibiliser le Parlement à la question de l'égalité entre les sexes et renforcer les liens avec les organisations de femmes⁷. Cependant, si une écrasante majorité des parlementaires rencontrées avant la création du *caucus* l'appelaient de leurs vœux, les élues rencontrées en 2010 étaient peu investies dans cette structure. Elles se justifiaient par le caractère partisan du *caucus* dominé par le parti au pouvoir et son manque d'efficacité. Pour une élue, il s'agissait avant tout de « prendre des photos »⁸, pour une autre de « boire du thé »⁹. Soutenu par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et les partis au pouvoir successifs, ce *caucus* est un échec qui illustre les limites de la demande de représentation des femmes portée par les institutions politiques dominantes. Ainsi, si les élues aux sièges réservés sont les « sujets » d'une « revendication à représenter » formulée en leur nom, elles ne se plient pas toujours aux attentes

1. « Elected Women Ray of Hope for Oppressed Females », *Dawn*, 18 novembre 2002.

2. Ghani Chaudhry, « Agenda for women MPs », *Dawn*, 18 novembre 2002.

3. Entretiens avec des responsables d'Aurat Foundation et Mehergarh/AASHA, Islamabad, automne 2010.

4. « Women Push Back », note de *blog* postée par Huma, 29 avril 2009 <<http://blog.dawn.com/2009/04/24/women-push-back/>> (consulté le 15 mai 2012) ; Zubeida Mustafa, « Where Were You, Dear Sisters ? », *Dawn*, 22 avril 2009.

5. Députée du PPP, Islamabad, 9 avril 2008.

6. Données de l'auteure, à partir du secrétariat de l'Assemblée nationale pakistanaise pour la treizième législature.

7. Parliament of the Islamic Republic of Pakistan, *An Introduction to Women's Parliamentary Caucus*, Islamabad, 2009, p. 25.

8. Députée de la PML-Q (opposition), Islamabad, 9 octobre 2010.

9. Sénatrice de la PML-Q (opposition), Islamabad, 1^{er} octobre 2010.

des auteurs de cette revendication. La représentation des femmes est un rôle parmi d'autres, auquel les élues refusent de se cantonner¹. En outre, si le *caucus* n'a été créé qu'en 2008, c'est parce qu'auparavant, dix-sept des soixante députées élues aux sièges réservés appartenaient à des partis islamiques. Il avait alors été impossible de forger une plateforme commune, dans la mesure où leur présence, rendue extrêmement visible par leur voile intégral, allait à l'encontre du discours éclairé que les quotas étaient censés manifester. Ce « raté » initial des sièges réservés pakistanais, de même que les débats indiens autour des quotas, rappellent la difficulté à saisir les femmes en tant qu'« objet » de représentation.

Qui sont « les femmes » ? Les quotas dans l'impasse en Inde

La définition du groupe formé par les femmes est centrale dans le débat autour du projet de loi dit du *Women's Reservation Bill* débattu au Parlement indien entre 1966 et 2010. Ce projet de loi vise à réserver aux femmes un tiers des circonscriptions de l'Assemblée nationale (Lok Sabha) et des Assemblées législatives des États. Ce quota s'appliquerait pour quinze ans avec une rotation des circonscriptions réservées à chaque élection. Le projet de loi était soutenu par une large coalition de partis. Cependant, il n'a jamais été adopté, du fait de la stratégie de blocage d'un petit nombre de partis, en particulier le Samajwadi Party et le Rashtriya Janata Dal. Avec la complicité passive d'un grand nombre d'élus², ces partis ont quasi systématiquement empêché la discussion de la loi en perturbant les débats (cris, arrachage de micros, occupation de l'hémicycle, etc.). Le projet a finalement été approuvé par la Chambre haute en 2010, mais faute d'un vote similaire à la Chambre basse, il n'a pas été adopté. Pourtant, tous les partis reconnaissent l'importance de la représentation politique des femmes et la légitimité des quotas. Ainsi, les opposants au projet de loi disent approuver les quotas pour les femmes, mais exigent des sous-quotas pour les femmes musulmanes et les *other backward classes* (OBC)³. La plupart des opposants appartiennent à des partis se positionnant comme de basse caste ou musulmans, et sont le plus souvent eux-mêmes OBC ou musulman. Leur principal argument est que la catégorie « femmes » n'a aucune substance du fait des différences socio-économiques, de caste et religieuses, qui produisent des intérêts radicalement opposés. Uma Bharti, une élue du Bharatiya Janata Party (BJP, un parti nationaliste hindou qui soutient le projet de loi) de caste OBC, justifiait ainsi sa demande de quotas pour les femmes de basse caste :

« Les femmes sont dans une situation difficile et incertaine dans leur foyer, dans les foyers des hautes castes, de basses castes et des *dalits*, mais les femmes *dalits* et de basse caste endurent deux fois plus de souffrances. Elles souffrent parce qu'elles sont *dalits* ou de basse caste et femmes. »⁴

1. M. Saward utilise le concept de *shape-shifting representation* pour décrire des phénomènes similaires : Michael Saward, « Shape-Shifting Representation », *American Political Science Review*, 108 (4), p. 723-736. Je développe en détail ces questions dans Virginie Dutoya, « From Women's Quota to "Women's Politics": The Impact of Gender Quotas on Political Representations and Practices in the Pakistani National Parliament », *Politica Femina*, 22 (2), 2013, p. 17-34.

2. Comme il est apparu lors d'entretiens, les parlementaires masculins sont globalement hostiles à la loi.

3. Les OBC sont une catégorie administrative qui regroupe différents groupes sociaux (malgré le terme de « classes », il s'agit essentiellement de « castes ») « arriérés » sur les plans économiques et éducatifs, et qui bénéficient de quotas dans le secteur éducatif et l'emploi public, mais pas dans les législatures.

4. Lok Sabha (LS) Debates, 11th series, 12 septembre 1996, *verbatim*. Les débats parlementaires sont cités soit à partir de la publication officielle bilingue réalisée par les secrétariats des chambres (avec le volume et numéro de page), soit à partir du *verbatim* mis en ligne (dans ces cas, signalés par la mention *verbatim*, seule la date est indiquée).

D'autres femmes parlementaires *dalits* et *OBC* ont développé une position similaire, en utilisant leur expérience pour dénoncer l'intersection des dominations¹. En revanche, les hommes ont insisté sur les différences entre les femmes, en termes de valeurs, de comportements, voire d'apparence physique. Les femmes de haute caste et classe sont décrites comme « sophistiquées », aux cheveux courts (*bal-katī mahilā*)² et occidentalisées. Un élu va jusqu'à les assimiler aux Indiens de l'étranger (*non-residents indians*), auxquels on associe généralement l'argent, l'éducation mais aussi une mauvaise maîtrise des langues et traditions locales³. Ces femmes seraient donc peu représentatives des « véritables » Indiennes. Les critiques des opposants à la loi se fondent sur une certaine réalité sociologique, qui est la relative homogénéité de classe des femmes élues au Parlement indien depuis l'indépendance et la faible présence de femmes musulmanes et *OBC* parmi elles⁴. Certes, la sous-représentation des musulmans concerne les deux sexes, mais elle est très marquée chez les femmes. De même, les femmes *OBC* ont peu bénéficié du rattrapage opéré par les *OBC* dans les législatures indiennes depuis les années 1950⁵.

Si les opposants au projet de loi disent que « leurs femmes » (le possessif est fréquent) ne peuvent être représentées par des femmes de haute classe et caste, les partisans contestent leur droit à parler au nom des femmes. Certains, et surtout certaines, reprennent l'argument ancien de l'unité des femmes au-delà des castes et de la religion. Ainsi, en 2000, Jayawanti Mehta, secrétaire d'État (BJP), affirmait qu'il n'y avait « aucune différence au sein de la tribu des femmes » qui ne « peuvent pas être divisées sur la base de la religion et de la caste »⁶. Toutefois, cet argument n'est plus aussi fréquent. En Inde comme ailleurs, la définition du sujet de la politique féministe a été l'objet de nombreux débats et, en particulier, l'exclusion ou l'occultation des femmes *dalits*, rurales, non hétérosexuelles, etc., a été dénoncée⁷. De ce fait, la majorité des militantes de la cause des femmes rencontrées pour cette enquête et une partie des femmes politiques reconnaissent la pluralité des situations et l'intersection des dominations produites par la caste, le genre et la religion. Cependant, cela ne les amenait pas toujours à questionner leur légitimité à parler pour toutes les femmes, mais plutôt à stigmatiser certains hommes. Ainsi, selon la responsable d'une ONG féministe basée à Delhi :

[Les opposants à la loi] « appartiennent à la culture machiste, [...] cette culture *OBC* dominée par les hommes. Ils n'ont fait aucune place à leurs propres femmes, que ce soit à la maison ou dans la communauté. Alors comment peuvent-ils parler des femmes en politique ? »⁸

Cette attitude a été contestée par certaines féministes qui ont appelé à prendre les opposants au projet de loi à leur propre jeu, en acceptant les sous-quotas⁹. Leur argumentaire mettait en avant le besoin de tenir compte de la façon dont les femmes ont été constituées en groupe

1. C'est le cas de Phoolan Devi et Rina Chaudhary, élues du Samajwadi Party au début des années 2000. Des élues *dalit*, *OBC* et musulmanes se sont prononcées pour la loi.

2. Ce terme a été utilisé par un élu *OBC* ; LS Debates, 11th series, vol. 14, 1997, p. 384.

3. LS Debates, 14th series, vol. 10, 2005, p. 532.

4. En 1996, moins de 8 % des députées étaient de caste *OBC*, et 2,4 % étaient de religion musulmane.

5. Christophe Jaffrelot, Sanjay Kumar, *Rise of the Plebeians ? The Changing Face of Indian Legislative Assemblies*, New Delhi, Routledge, 2009.

6. LS debates, 13th series, vol. 5, 2000, p. 715.

7. Sur les débats qui animent le féminisme indien, on peut se reporter à cette anthologie ; Maitrayee Chaudhuri (ed.), *Feminism in India*, New Delhi, Kali for Women & Women unlimited, 2004.

8. Ranjana Kumari, directrice du Centre for Social Research, le 20 août 2009.

9. Ces positions m'ont été exposées par les féministes et chercheuses Mary E. John et Nivedita Menon à l'été 2009. Cf. également, Mary E. John, « Alternate Modernities ? Reservations and Women's Movement in 20th Century India », *Economic and Political Weekly*, 35 (43/44), 2000, p. 3822-3829.

par les autorités politiques depuis la période coloniale. En particulier, la revendication du droit des femmes à être représentées s'articule avec un discours sur la modernité politique qui a pu être utilisé pour légitimer des inégalités d'accès au pouvoir politique. En cela, le cas indien rappelle que la question de la représentation politique des femmes ne peut pas être discutée de façon décontextualisée. Il ne s'agit pas seulement de savoir quel marqueur social (caste, classe, religion ou genre) est le plus légitime politiquement, mais de comprendre comment, et par qui, ces catégories ont été constituées et s'articulent les unes aux autres.

*
* *

Depuis les années 1990, l'adoption de quotas pour les femmes dans de nombreux pays s'est accompagnée d'un riche débat théorique quant à la pertinence d'une représentation des femmes par les femmes¹. Toutefois, ce cadre théorique n'est pas suffisant pour comprendre la logique qui anime les sièges réservés en Inde et au Pakistan. Si depuis la période coloniale, les autorités politiques successives ont formulé et défendu des demandes de représentation au nom des femmes, c'était avant tout dans l'objectif de légitimer le système politique en place, que ce soit en soulignant son caractère protecteur ou – après l'indépendance – démocratique et moderne. On ne peut donc réduire la demande de représentation des femmes à une revendication portée avant tout par ces dernières ou par des mouvements féministes. Au contraire, il apparaît que cette demande de représentation a des auteurs et des publics multiples, bien au-delà de l'espace de la cause des femmes ou des frontières nationales.

L'analyse des cas indien et pakistanais amène également à rejeter une vision « historiciste »² inscrivant les quotas pour les femmes dans une dynamique de progrès et de développement de la démocratie représentative, qui se diffuserait à partir de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord. Le croisement des trajectoires des deux pays met en évidence l'importance des contextes historiques et sociaux locaux dans la façon dont la demande de représentation des femmes a pu être formulée en Asie du Sud. En particulier, le poids de la période coloniale apparaît nettement, que ce soit sur le plan institutionnel – comme l'atteste la résilience des sièges réservés dans les deux pays, mais aussi en ce qui concerne le cadrage de la question de la représentation politique des femmes. En effet, à la période coloniale, cette question s'est trouvée liée à deux enjeux : d'une part la représentation des groupes, d'autre part la place des femmes et des représentations de genre dans la constitution des projets coloniaux puis nationaux. On retrouve ces deux questions au cœur des débats sur le *Women's Reservation Bill* indien au cours des années 1990 et 2000, tandis qu'au Pakistan, dans le contexte de la guerre contre le terrorisme (dit islamique), les droits des femmes sont plus que jamais un marqueur de modernité lorsque Pervez Musharraf rétablit les quotas en 2002. Ainsi, en dépit de trajectoires institutionnelles et politiques distinctes, l'Inde et le Pakistan continuent de débattre de façon assez proche de la sous-représentation politique des femmes.

Enfin, cet article met en évidence l'impact, sur le féminisme, de la prise en charge et de l'organisation par l'État de la demande de représentation politique des femmes. En effet, les organisations de femmes et féministes se trouvent en concurrence avec l'État à trois niveaux.

1. Cf. entre autres, A. Phillips, *The Politics of Presence*, op. cit. ; Meena Dhanda, « Representation for Women : Should Feminists Support Quotas ? », *Economic and Political Weekly*, 35 (33), 2000, p. 2969-2976.

2. Dipesh Chakrabarty, *Provincialiser l'Europe. La pensée postcoloniale et la différence historique*, Paris, Éditions Amsterdam, 2009 (1^{re} éd. amér. : 2000).

Tout d'abord en tant qu'« auteur », au sens de M. Saward, d'une demande de représentation des femmes, mais aussi dans la constitution du « sujet » de la représentation ; s'agit-il des organisations féministes ou bien des femmes élues au titre des quotas ? Enfin, et c'est d'une importance cruciale, comment « les femmes » doivent-elle être constituées en tant que « sujet » de représentation ? À cet égard, toute politique féministe court le risque de fonder un sujet politique, « les femmes », qui génère plus d'exclusion qu'il n'émancipe. Cependant, dans le cas de l'Inde et du Pakistan, cette tension est exacerbée par le rôle que jouent les autorités politiques dans la construction des femmes et d'autres groupes sociaux en objet et sujet de revendications de représentation, qui sont mises en compétition. Pour les féministes, il s'agit alors soit de « jouer le jeu » de la compétition, soit de chercher à la contrer, en articulant leur lutte avec celles d'autres groupes sociaux. Toutefois, dans le cas du *Women's Reservation Bill* indien, les rares demandes féministes d'une alliance entre les mouvements de femmes et ceux de basses castes et de musulmans ont eu peu d'écho du côté des partis et mouvements de basses castes et de musulmans. En cela, la stratégie coloniale de division du corps social et d'isolement des revendications de représentation continue de porter ses fruits au 21^e siècle¹.

— Virginie Dutoya —

Virginie Dutoya est chargée de recherche en science politique au CNRS au sein du Centre Émile Durkheim. Ses travaux actuels portent sur les espaces de la cause des femmes en Inde et au Pakistan et la représentation politique dans une perspective comparée. Au sujet de la représentation politique des femmes en Asie du Sud, elle a récemment publié *La représentation des femmes dans les Parlements de l'Inde et du Pakistan*, Paris, Dalloz, 2014 ; et « From Women's Quota to "Women's Politics" : The Impact of Gender Quotas on Political Representations and Practices in the Pakistani National Parliament », *Politica Femina*, 22 (2), 2013, p. 17-34 (Centre Émile Durkheim, Sciences Po Bordeaux, 11 allée Ausone, 33607 Pessac cedex, <virginiedutoya@gmail.com>).

ANNEXE

Chronologie : les droits politiques des femmes en Inde et au Pakistan

1917 : Première délégation de femmes demandant le droit de vote. Fondation de la *Women's Indian Association*.

1919 : *Government of India Act*, la possibilité d'ouvrir le droit de vote et l'éligibilité aux femmes est laissée aux législatures provinciales.

1930-1932 : Conférences de table ronde.

1931-1932 : Constitution, tour et rapport du Comité Lothian (Indian Franchise Committee)

1935 : *Government of India Act*. Les femmes accèdent au suffrage dans les mêmes conditions que les hommes et bénéficient de quotas dans les assemblées.

1947 : Partition du sous-continent et indépendance du Pakistan puis de l'Inde.

1. Je remercie pour leur relecture attentive et leurs suggestions Samuel Hayat, Bartolomeo Cappellina, ainsi que les évaluateurs et le Comité de rédaction de la *Revue française de science politique*.

<i>Inde</i>	<i>Pakistan</i>
1950 : Adoption d'une Constitution républicaine.	
1956 :	Première Constitution de la République islamique du Pakistan. Les femmes votent aux circonscriptions générales et dans les circonscriptions réservées aux femmes.
1962 :	Seconde Constitution. Les sièges réservés aux femmes sont maintenus, mais les femmes n'ont plus de double droit de vote.
1971 :	Guerre civile et indépendance du Bangladesh.
1973 :	Troisième Constitution de la République islamique du Pakistan. Les sièges réservés aux femmes sont maintenus.
1975 : Première conférence internationale des femmes à Mexico. L'Inde et le Pakistan y participent.	
1977 :	Coup d'État du général Zia-ul-Haq.
1988 :	Mort de Zia-ul-Haq. Benazir Bhutto devient Premier ministre. Les sièges réservés aux femmes expirent.
1992 73 ^e et 74 ^e amendements, mise en place d'un nouveau système de gouvernance locale avec 33 % de sièges réservés aux femmes.	
1996 : Première présentation du <i>Women's Reservation Bill</i> au Parlement.	
1999 :	Coup d'État du général Pervez Musharraf.
2000 :	33 % des sièges sont réservés aux femmes dans les institutions politiques locales.
2002 :	17 % des sièges sont réservés aux femmes au Parlement et dans les assemblées provinciales.
2010 : La Chambre haute adopte le <i>Women's Reservation Bill</i> . Le projet n'est jamais adopté par la Chambre basse.	