

Mots rebattus, politiques creuses



Le soutien du Gouvernement au développement durable ne se traduit pas dans les faits. Tant pour les politiques d'égalité des sexes, que pour celles de l'énergie et de la coopération au développement, la société civile espagnole a entendu bien des promesses et vu bien peu de résultats. Par voie de conséquence, il n'y a pas actuellement de politiques solides qui garantissent l'égalité des genres, qui s'engagent à une économie durable ayant pour but de réduire les émissions de gaz à effet de serre et misant sur des sources d'énergie renouvelables.

Plataforma 2015 y más

Ana Bustinduy

Pablo Martínez Osés

Au cours de l'année 2011, le Gouvernement s'est éloigné encore davantage des postulats du développement durable en misant sur des politiques économiques ayant pour but l'ajustement et la réduction de la dépense publique. En dépit de nombreuses protestations, il reste sourd aux propositions alternatives qui mèneraient à une réforme fiscale, à un changement de modèle de production et à l'emploi de politiques anticycliques encourageant une sortie de la récession centrée sur le droit des personnes. Ce virage économiciste annonce la fin d'un cycle politique.

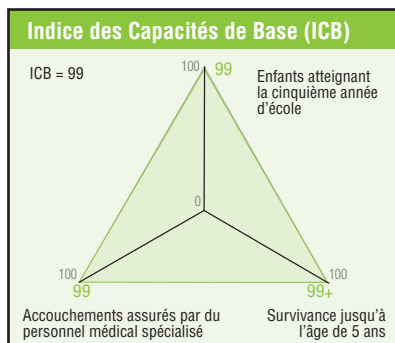
Nous centrons ce rapport sur l'analyse de l'évolution de trois politiques publiques qui se voulaient un défi particulier d'encouragement pour le passage vers la durabilité du modèle de développement en Espagne : la politique d'Égalité, la politique Environnementale et la politique de Coopération au développement.

Égalité des sexes : promesses en l'air

Pendant la première législature du Gouvernement socialiste (2004- 2008) une initiative a été lancée en faveur de l'égalité de genre basée sur deux piliers de changement social : d'une part, la visibilisation de l'inégalité profonde des droits des femmes à travers des campagnes publiques d'information et de communication. D'autre part, la mise en marche d'un large cadre législatif.

Rendre visible le manque de justice de genre a ouvert de nombreux espaces de débats dans la société espagnole où des paradigmes patriarcaux subsistent ; les lentes avancées réalisées pour venir à bout de la tolérance sociale face aux conduites discriminatoires et pour obtenir un changement social vers l'égalité, ont fait l'objet d'un débat qui montrait clairement que dédier des ressources publiques et des espaces politiques à l'égalité des sexes s'avérait nécessaire.

D'autre part, simultanément aux campagnes d'information et de visibilisation, un ensemble d'initiatives institutionnelles ont été promues pour tenter de promulguer un cadre légal prometteur et cohérent avec la stratégie d'égalité recherchée. Cet effort législatif a été constant du début de la première

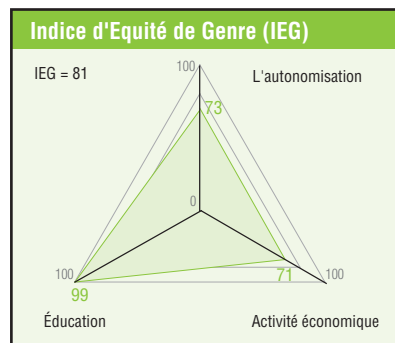


législature à la fin de la deuxième. Citons notamment la Loi intégrale contre la violence de genre, la Loi sur l'avortement et la dernière initiative, le Projet de Loi sur l'Égalité de traitement et la non-discrimination qui n'est pas allé au bout de la procédure législative.

La création du ministère de l'Égalité réunissait ces deux mécanismes, visibilisation et institutionnalisation, et elle supposait un appui tangible à la volonté de faire de l'égalité de genre le pilier du reste des politiques publiques. De même, l'intention publique de nommer des gouvernements paritaires (c'est-à-dire un cabinet ayant le même nombre d'hommes que de femmes) lança le débat sur l'utilisation de quotas pour pouvoir rompre les plafonds de verre qui affectent les femmes du pays, et on y aborda des sujets tels que l'écart salarial, les conditions de travail précaires qui frappent certaines femmes et la difficulté de concilier vie privée et vie professionnelle.

L'information est aujourd'hui plus accessible et mieux traitée, et elle montre une situation générale de persistance de la discrimination liée au genre. Par exemple, en ce qui concerne la discrimination salariale de l'année 2008, le salaire annuel le plus fréquent chez les femmes (13 494 EUR, soit 18 370 USD) représentait 86,9 % du salaire le plus fréquent chez les hommes (15 522,9 EUR, soit 21 131,6 USD). Sur le salaire moyen ce pourcentage représentait 79,2 % et sur le salaire moyen brut 78,1 %. Si l'on considère les salaires annuels pour des journées à temps plein, le salaire des femmes représentait 86,3 % du salaire des hommes, et sur des journées à temps partiel le pourcentage était de 84,8 %.

Cette discrimination, comme tant d'autres relatives au genre, demandent un effort institutionnel, politique et économique de longue haleine. Surmonter les causes de la discrimination exige l'impulsion



de larges secteurs sociaux, éducatifs et culturels qui auront besoin de tout l'appui public pour produire un véritable changement culturel.

Cependant, la politique de compression budgétaire entreprise en 2010 a touché aussi les politiques de genre. Le remaniement du Gouvernement effectué en octobre 2010, incluant la suppression du ministère de l'Égalité, mettait clairement en évidence le changement de priorités. « Mettre de nouveau les politiques d'égalité sous la dépendance du ministère de la Santé convertit à nouveau la situation de la femme en une question sanitaire, ou sociale, et causera une grande déception dans de nombreux secteurs »¹. La suppression du ministère lors du remaniement du gouvernement incite à penser que sa création, coûteuse en termes de structure, de ressources humaines, d'investissement personnel et d'innovations, n'avait été qu'un simple symbole.

L'incapacité du Gouvernement pour faire adopter la Loi d'Égalité de traitement permet de dévoiler ses contradictions. Un an plus tôt le Gouvernement avait voté une réforme du travail de type libéral ; peu après, ce même Gouvernement, sous la pression de l'ECOFIN, du FMI et des agences de qualification, avortait la procédure de gestion d'une loi exigeant le nivellement des salaires hommes-femmes et l'allongement du congé de paternité à quatre semaines, pour ne citer que deux des modifications les plus connues proposées dans le texte présenté par le Gouvernement.

Entre le sentiment de solidarité vis-à-vis des victimes d'abus évidents et la rationalité politique

¹ El país, (20 octobre 2010), <www.elpais.com/articulo/espana/gualdad/hoguera/recortes/elpepuesp/20101020elpepunac_26/Tes>.

qui suggère d'employer des institutions, des mécanismes et des budgets pour obtenir un changement profond dans notre société éradiquant les expressions de discrimination de genre, il y a le même écart que celui qui existe entre les politiques traditionnelles de la droite et les politiques progressistes de la gauche envers la cause féministe. Les différences sont désormais insignifiantes puisque les deux représentations parlementaires ont coïncidé pour faire primer sous forme d'ajustement l'orthodoxie libérale économique. Il semble que l'égalité devra attendre.

Le vide environnemental : des énergies non durables

Le Gouvernement socialiste a essayé de caractériser une partie de sa politique internationale en misant fortement sur les mécanismes multilatéraux d'encouragement à la durabilité environnementale. José Luis Zapatero a été reconnu pour son discours au Sommet de Copenhague qui fut applaudi et commenté : « Nous devons réussir à unir le monde pour sauver la Terre, notre Terre, sur laquelle vivent des pauvres, trop pauvres, et des riches, trop riches. Mais la terre n'appartient à personne, si ce n'est au vent »².

Les mesures de politique intérieure en matière de lutte contre le changement climatique et la réduction des émissions de CO₂ avaient formé l'axe du discours gouvernemental et de la démonstration de leur coresponsabilité dans les défis actuels. Les intentions explicites du Gouvernement de légiférer pour faciliter le passage vers un nouveau modèle de production, moins vulnérable et plus conformes avec les principes du développement durable ont vu le jour en octobre 2009 lors de la présentation de l'avant-projet de loi relatif à l'économie durable. Il a fallu plus d'un an et demi d'une procédure législative mouvementée pour qu'il soit approuvé en mars 2011. Le contenu final de cette loi très large — 114 articles et 60 amendements additionnels sur plus de 200 pages — a été très influencé par la crise économique, et proposait des mesures sans grand rapport entre elles, voire même contradictoires.

Cela s'est concrétisé par la perte de la possibilité d'établir une législation comprenant des mesures plus cohérentes et efficaces pour s'engager sur le chemin du développement durable. De sorte que le débat public que préconise la Loi sur l'Économie durable n'a pratiquement pas eu lieu ; cette loi, d'ailleurs, a été présentée comme étant l'exemple d'un discours creux de la part du Gouvernement. La démarche coïncidait avec des décisions politiques inspirées du programme d'ajustement et de compression de la dépense publique, de sorte que la loi pouvait difficilement répondre au concept d'économie durable. De fait, dans l'article 2 le concept d'économie durable est défini comme étant « un modèle de croissance qui concilie le développement économique, social et environnemental avec une économie productive et compétitive ». La référence principale au « modèle de croissance » prouve que la

structure et le développement de ce qui a été légiféré poursuit avant tout une croissance économique à peine adoucie par des critères environnementaux au lieu d'un changement de modèle fondé sur les principes et les limites naturelles et humaines. De ce fait, la Loi n'incorpore pas, par exemple, certains des objectifs de réduction jugés essentiels par la communauté internationale.

En fait, le Plan d'Énergies renouvelables (PER) 2011-2012 présenté par le Gouvernement a reçu des critiques, car il ne fait aucun cas des objectifs de production électrique de source renouvelable. D'après la proposition de l'IPCC, la réduction intérieure des émissions de CO₂ dans des pays comme l'Espagne devrait être de 40 % en 2020 par rapport à celles de 1990. Le Gouvernement espagnol, néanmoins, a décidé de se limiter à 30 % en 2020³. À cet engagement insuffisant en matière d'énergies renouvelables se greffe le fait que l'Espagne est l'un des cinq pays européens qui seront responsables des deux tiers de la hausse des émissions de CO₂ dans un avenir proche, à cause de l'investissement du Gouvernement en agro-combustibles qui produiront 9,5 millions de tonnes de CO₂ supplémentaires⁴.

La promesse de fermeture des centrales nucléaires n'a pas été tenue non plus. Au cours de l'année 2011 le débat public sur la sécurité a été relancé, suite à la tragédie de Fukushima, mais le Gouvernement s'est montré réticent à planifier la fermeture définitive. Pire encore : il insiste pour introduire comme « source de production autochtone » l'énergie nucléaire dans le bilan énergétique, sans tenir compte du fait que tout le combustible utilisé — uranium enrichi — est importé, ce qui fausse la donnée de degré d'autonomie électrique et complique l'intégration de l'énergie renouvelable dans le réseau électrique.

En définitive, les politiques cohérentes avec le développement durable semblent elles aussi avoir été vidées de leur contenu politique à cause du changement de cap économique, et n'avoir représenté que des débours lors de l'embellie, au lieu de profiter de la crise pour montrer leur capacité à transformer le modèle de développement.

Le vide dans les politiques de coopération

Les promesses de réforme institutionnelle et d'une APD de qualité atteignant 0,7 % du RNB en 2012 n'ont pas été tenues. On observe avec une forte inquiétude deux tendances de la part des organisations sociales :

D'une part, les réductions effectuées à partir de 2009 dans les fonds publics de la coopération n'ont pas été proportionnelles aux compressions budgétaires générales. Au contraire, les réductions du budget de coopération ont été surdimensionnées,

baissant de 20 % entre 2010-2011 tandis que la dépense publique globale ne l'a fait que de 6 % environ⁵.

D'autre part, le Gouvernement a également renforcé le rôle du secteur privé des entreprises en matière de coopération au développement, encourageant leur capacité d'investissement et de financement des actions de développement sans pour autant établir d'élément régulateur de ces investissements. Il semblerait que n'étant plus capable d'assurer la cohérence et le niveau d'une politique publique naguère prioritaire, le Gouvernement doit aujourd'hui demander au secteur privé de l'aider pour augmenter le financement pour le développement. À cet effet, il a renforcé au niveau législatif les possibilités d'internationalisation des entreprises et créé un nouveau fonds remboursable pour la réalisation d'investissement de capital dans les fonds destinés au développement des entreprises. Cet outil peut être essentiel dans un proche avenir car son caractère remboursable lui permet de maintenir des niveaux d'investissement sans production de déficits ; mais pouvoir établir que cet instrument sera utile aux objectifs de développement des récepteurs et qu'il sera adapté aux objectifs de la politique de coopération espagnole, c'est une autre affaire.

En mai 2011 une sous-commission parlementaire a été créée pour élaborer un rapport sur les perspectives de l'aide au développement en Espagne. Les organisations de la société civile ont exprimé leur grogne devant le résultat final de ce rapport, approuvé par la commission de coopération du Congrès, qui concède une part significative au secteur privé lucratif et renferme la possibilité implicite de perdre de vue la lutte contre la pauvreté, objectif qui avait guidé les réformes et les améliorations dans la politique de coopération et compté sur le soutien et le consensus des acteurs sociaux et des institutions impliquées dans la coopération internationale.

Conclusion

Tout laisse à penser que l'égalité de genre devra attendre. De même, les politiques cohérentes vis-à-vis du développement durable semblent s'être vidées de leur contenu politique à cause de la crise économique et du changement de cap effectué par le Gouvernement pour affronter la situation. On a l'impression que les politiques qui étaient encourageantes au départ ont davantage supposé des débours lors de l'embellie économique. De même, les engagements rejetés quant à la réduction des émissions de CO₂ et à l'investissement en sources d'énergie renouvelables ont déçu ceux qui espéraient que le soutien au niveau discursif offert par le Gouvernement à la durabilité et à la lutte contre le changement climatique se refléterait dans les faits. De plus, vider la politique publique de coopération de son fil conducteur, la lutte contre la pauvreté, même en permettant l'entrée d'autres acteurs aux conceptions moins strictes sur le développement durable, peut représenter un pas en arrière aux conséquences imprévisibles pour une politique qui se définit comme étant l'expression solidaire de la citoyenneté espagnole. ■

2 Discours prononcé lors du Sommet sur le Changement climatique, (17 décembre 2009), Copenhague, <www.psoe.es/ambito/saladeprensa/docs/index.do?action=View&id=428476>.

3 Greenpeace, *Comentarios de Greenpeace al borrador del PER 2011-2012*. <www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio_climatico/20110919_Alegaciones%20PER%202011_2020_GP.pdf>.

4 Institute for European Environmental Policy, *Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels and Bioliqids in the EU – An Analysis of the National Renewable Energy Action Plans*, (Mars 2011) p. 19, <www.foeurope.org/agrofuels/ILUC_report_November2010.pdf>.

5 Voir le rapport annuel de la Plataforma 2015 y más intitulé *Balace de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política*, en *Las Políticas Globales Importan*, Plataforma 2015 y más, (2011), p.45-56, <www.2015ymas.org>.