

VIII Congrès de l'Association française de science politique, Lyon, 14-16 septembre 2005

Atelier 13 « Genre et action publique en Europe »

Politique d'égalité des chances en Espagne,
une intégration dans le processus de transition démocratique

Brigitte Frotiée, Chercheure associée au GAPP-CNRS, frotiee@gapp.ens-cachan.fr

Le premier janvier 1986, l'Espagne adhère à la Communauté Économique Européenne (CEE). Elle se soumet donc aux réglementations communautaires et doit en particulier adopter les directives relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail. En septembre 1987, soit à peine un an et demi après son entrée dans la CEE, le premier Plan d'action national en faveur de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (I.PIOM) est soumis au conseil des ministres espagnol.

Ce Plan d'action réunit pour la première fois dans ce pays un ensemble de modalités de mise en œuvre d'une politique d'égalité des chances. Le processus de production de ce Plan (IPIOM) apparaît bien avant 1986. Il est légitime de se demander alors si la volonté de l'État espagnol d'être intégré au plus vite dans la CEE et reconnu comme démocratique n'a pas conduit celui-ci à devancer la demande communautaire. Mais comment expliquer dès lors le fait que l'Espagne ait étendu la politique de l'égalité des chances à d'autres domaines que l'égalité professionnelle sur le marché du travail alors que les directives européennes portaient initialement essentiellement sur ce point ? Comment expliquer le fait que la politique d'égalité des chances espagnole ait intégré des dimensions transversales proches du *mainstreaming* dès le début de la décennie 1980, alors qu'elles n'ont été préconisées qu'à partir de février 1996 par la Commission Européenne ?

La mise en perspective historique du cas espagnol sur ces questions révèle que dès le début de la transition démocratique qui a eu lieu dans ce pays, des mutations se sont opérées dans ce domaine. En 1983, soit cinq ans après le décès du fondateur du franquisme et trois ans avant son adhésion à la Communauté Économique Européenne, l'Espagne met en place des stratégies et des logiques d'action qui rompent avec les composantes du système cognitif familialiste et maternaliste de l'ancien régime. Aussi pour comprendre quels sont les facteurs politiques et sociaux qui ont contribué à produire la politique espagnole d'égalité des chances, serait-il incomplet de débiter l'analyse en 1986, comme juste quelques années avant l'entrée du pays dans la CEE. Ce serait sous-estimer la force d'actions endogènes, propre à l'histoire espagnole.

Aussi cette contribution propose-t-elle de centrer l'analyse de la fin de l'année 1975 à septembre 1987, au moment de l'adoption du premier Plan d'action espagnol en faveur de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (I.PIOM). En nous fixant sur cette période, il s'agit de répondre au questionnement suivant : où en est l'Espagne sur la question de l'intervention de l'État en matière d'égalité de genre au moment de son intégration dans l'espace de la CEE ? Quels sont les acteurs qui ont contribué à produire la politique espagnole d'égalité des chances ? Peut-on affirmer que l'État espagnol reste un État familialiste ?

L'objectif ainsi visé est double. Il consiste à vérifier si l'argument de la seule présence d'une politique communautaire d'importation est suffisant pour caractériser les changements normatifs espagnols sur la question du genre. Il s'agit d'autre part, de contribuer à la qualification du cas espagnol sur le traitement politique de la question des femmes en prenant en considération les inversions de priorités opérées lors de temps forts de la transition démocratique comme celui de la rédaction de la Constitution.

Le parti pris a été de suivre un plan chronologique en trois temps. Pour chacun d'eux, nous prenons en considération à la fois les dynamiques internes et singulières à l'Espagne et les dynamiques externes, supranationales. La question de l'impact des politiques communautaires est ainsi posée à chaque étape de la présentation de la construction de la politique d'égalité des chances entre les hommes et les femmes en Espagne, de 1975 à 1987.

Dans un premier temps, nous étudierons les conditions d'émergence de cette politique dès novembre 1975, à la mort du fondateur du franquisme. Un tel contexte, nécessite d'observer les premières décisions politiques en matière d'égalité de genre dans le processus particulier de démocratisation. Celui-ci conduit à une reconfiguration d'acteurs sur la scène publique qui laisse une place et rend notamment visibles les mouvements féministes.

En moins de trois ans, une nouvelle matrice cognitive¹ s'impose. En effet, la Constitution de 1978 consacre dans plusieurs de ses articles l'égalité pour tous et la non discrimination en raison de genre. Dans le prolongement immédiat, plusieurs grandes réformes juridiques sont adoptées pour mettre en conformité constitutionnelle le corpus des règles législatives et des dispositifs d'intervention. Nous montrerons les dynamiques à l'œuvre dans ce domaine à partir d'un échantillon d'articles constitutionnels et de nouveaux textes législatifs relatifs à l'égalité des chances.

En 1983, le gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez crée l'*Instituto de la Mujer* et lui confie entre autres la mission d'élaborer ce premier Plan d'action (I.PIOM) pour la concrétisation des objectifs assignés à cette politique. L'observation de l'organisation et du fonctionnement de cet organisme gouvernemental permet de voir la transversalité de cette politique à l'œuvre dès sa conception.

I. Le processus démocratique et l'imposition d'une matrice cognitive favorable à l'égalité de genre

En dix ans, de la fin du franquisme à l'adhésion de l'Espagne à la Communauté Économique Européenne, ce pays connaît une transition politique. Au cours de cette période, s'opère une reconfiguration nationale tant sur le plan politique, qu'institutionnel, administratif, économique et social. En moins de trois ans, les Espagnols défont les institutions et abrogent les lois fondamentales établies par un régime centralisateur qui avait perduré près de quarante années, dont les deux principaux piliers étaient l'Église et l'Armée. Dès novembre 1975, les mouvements féministes espagnols se mobilisent et contribuent à imposer un nouveau cadre cognitif relatif à la question des femmes, en adéquation avec le référentiel global² modernisateur de la société. Ces mouvements féministes nationaux sont en contact avec des mouvements similaires étrangers et internationaux. Mais ils sont aussi issus

¹ Le terme de matrice cognitive est emprunté à P. Muller et Y. Surel (1998).

² Selon la définition de B. Jobert et P. Muller (1987, p. 65), le référentiel global est une "image sociale de toute la société, c'est-à-dire une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner, se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles."

de la propre histoire de l'Espagne, de la II^e République, de la guerre civile et du régime du général Franco.

La transition politique espagnole s'effectue dans un contexte de recherche de consensus entre les nouveaux acteurs politiques et sociaux, qui donnent la priorité à la stabilité sociale, qu'ils concrétisent avec le Pacte de la Moncloa en 1977. Ses signataires, le gouvernement centre droit de A. Suarez (mis en place par le Roi en 1976), les partis d'opposition, les organisations patronales et les syndicats de salariés, affirment une volonté de transition dite négociée (Santos J., 2002). L'année 1977 est aussi celle de l'affirmation de la liberté des partis politiques dont le parti communiste, de la liberté d'association et de la liberté de la presse. C'est enfin l'année des premières élections libres.

L'Espagne voit ainsi réapparaître et se recomposer des catégories d'acteurs qui avaient été exclues de l'arène politique par le régime précédent. À cette occasion, les mouvements féministes réapparaissent sur la scène publique.

Tableau : Repères historiques de la transition politique de 1975 à 1982

Années	Étapes de la transition politique.
1975-1976	Fin du franquisme et restauration de la monarchie. Mise en place par le Roi du premier gouvernement de la transition politique.
1977	Libéralisation de la presse, des partis politiques, des syndicats et des associations. Pacte de Moncloa : accord entre acteurs politiques et acteurs sociaux pour la stabilité sociale. Premières élections démocratiques. Impact du collectif de juristes féministes sur la rédaction de la Constitution.
1978	Ratification par référendum de la Constitution le 15 décembre.
1982	Arrivée du parti socialiste au pouvoir avec la majorité absolue.

Dès les premières élections libres, la mobilisation des féministes espagnoles contribue à l'intégration du principe d'égalité de genre dans l'agenda politique. Elle apparaît rapidement structurée. Ceci peut paraître surprenant dans un pays où la société civile est encore faible compte tenu du caractère récent de la liberté d'expression. Le dynamisme et l'organisation des mouvements féministes ne peuvent se comprendre que si l'on considère l'existence d'une capitalisation cognitive plus ancienne, antérieure au franquisme.

Remontons donc dans le temps. En 1920, Clara Campoamor³, militante du suffragisme espagnol et de l'égalité entre les hommes et les femmes, présidente de l'organisation de l'Union républicaine féminine, était l'une des figures les plus connues du féminisme national. Dès 1931, elle militait devant les Cortes en faveur des droits de l'individu et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. Elle demandait que les principes démocratiques soient garantis. Elle militait pour que le principe de l'égalité et de l'élimination de toutes discriminations de sexe soit inscrit dans la Constitution républicaine. Cette même année, les Espagnoles ont obtenu le droit de vote. L'année suivante, le principe d'égalité est inscrit dans la Constitution⁴.

³ Mais aussi Victoria Kent, Margarita Nelken, Federika Montseny.

⁴ Avec l'article 43 de la Constitution, suivi des lois du 2 mars et du 28 juin 1932, le mariage civil est autorisé et peut se dissoudre par consentement mutuel ou à la demande d'un des deux conjoints (initiative la plus progressiste pour l'époque parmi les pays européens). L'article 25 stipule que la naissance, la filiation et le sexe

Mais survient la guerre civile et l'accès au pouvoir du régime franquiste. Celui-ci abolit toutes les avancées républicaines. Seules les femmes appartenant aux associations reconnues par le ministère de l'Intérieur dont la plus importante est la Section féminine de la Phalange peuvent prendre la parole et militer⁵. Les femmes se doivent d'aider par des missions de propagande et d'organisation à la "*construction d'une Espagne grande et impériale*." (G. Bussy-Genevois, 1991, pp. 174-175). Quant aux femmes opposées au régime, elles sont réduites à la clandestinité. Néanmoins, elles réussissent à s'organiser au sein de certaines universités, de partis politiques d'opposition, de mouvements ouvriers, mais aussi au sein d'associations légalisées comme celles de « voisins » ou de « femmes au foyer » ou d'associations internationales qui ont perduré sous le franquisme.

Une association de femmes universitaires⁶ parvient à publier. En 1948, M. Campo Alange publie *La secreta guerra de los sexos*. En 1961, elle sort *La mujer en España. Cien años de su historia*. Parallèlement, elle constitue un groupe de discussion et d'écriture d'articles sur la problématique féministe qui seront eux aussi diffusés. Une nouvelle vague de féministes apparaît au cours de la décennie soixante qui réclame publiquement les droits qui leur ont été supprimés. Après avoir écrit sur les droits civils et les droits du travail des femmes respectivement en 1962 et 1964, en 1969, Lidia Falcón publie *Mujer y Sociedad*. De plus en plus de groupes de femmes se constituent sur le territoire espagnol et se réunissent régulièrement pour élaborer et préparer des stratégies d'action au sein de l'opposition. Des liens se nouent entre mouvements féministes et acteurs politiques ou sociaux, pour constituer des forces d'opposition au régime franquiste. Des cellules féministes se créent dans les partis politiques et syndicats de salariés qui luttent contre la dictature : « Femme et socialisme » pour le Parti socialiste, le « Secrétariat de la femme » pour le syndicat des Commissions Ouvrières (CCOO), le « Département de la femme » pour l'Union générale des travailleurs (UGT), autre syndicat de salariés⁷, et le « Mouvement démocratique de femmes » pour le Parti communiste⁸.

Plusieurs facteurs contribuent à des connexions entre mouvements nationaux et internationaux. Tout d'abord, une partie des opposant(e)s au régime franquiste sont passé(e)s hors des frontières espagnoles après la guerre civile, certain(e)s créent des liens entre des réseaux internationaux et ceux qui sont restés dans la péninsule ibérique. Par ailleurs, des institutions dites culturelles perdurent après la guerre civile notamment la *Asociación de*

ne pourront être le fondement de privilèges. L'égalité de droit entre les enfants légitimes et illégitimes est reconnue avec la loi du 25 mai 1932. La II^e République reconnaît la capacité juridique de la femme. Elle régule l'avortement eugénique et supprime le délit d'adultère. Par décret, les clauses des contrats obligeant les femmes à abandonner leur travail en se mariant sont supprimées en 1931. L'autorité du mari est abolie au nom de l'égalité des droits civils entre les conjoints. La femme n'a plus besoin de l'autorisation de son mari pour exercer une activité professionnelle. Elle peut disposer de son salaire.

⁵ Cf. l'intervention de Jacques Maître au colloque AFSP "Genre et Politique", 30-31 mai 2002 : Genre, pouvoir et catholicisme durant lequel il évoque les femmes catholiques du XIX^e siècle actives dans la lutte philanthropique de la société civile : "Elles ont ainsi l'occasion de circuler hors du cadre familial, de prendre des responsabilités, de se faire des opinions, d'acquérir du prestige personnel, de valoriser leur existence de femme."

⁶ Cette association servira de plate-forme pour des réunions, des conférences, des assemblées élargissant ainsi la diffusion du féminisme espagnol.

⁷ Sur cette question, Catherine Vincent dans "L'Espagne. Une tentative de mise en oeuvre nationale des enjeux européens" in *Chronique internationale de l'IRES*-octobre 1998, souligne que les organisations syndicales espagnoles ont toujours eu une ouverture sur l'Europe et soutenu la construction européenne. L'Union Générale des Travailleurs (UGT), bien qu'alors exilée en France, a participé à la fondation de la CES. Les Commissions Ouvrières (CCOO) ont demandé leur adhésion en 1973 qu'ils obtiendront plus tard (p. 37).

⁸ Ce mouvement sera dissous dans les premières années de la transition démocratique.

Amigos de la Unesco ou l'*Instituto Internacional* de Madrid et contribuent aux échanges. Enfin, les nouveaux courants féministes qui se développent à l'étranger ne restent pas inconnus en Espagne. Les livres féministes étrangers circulent comme le *Deuxième sexe* de Simone de Beauvoir, ainsi que le livre de Betty Friedan qui sort en Espagne en 1965. L'auteure viendra d'ailleurs à Madrid au tout début de la transition politique.

Quand arrive la première année internationale de la femme organisée par les Nations unies⁹ en 1975, les féministes espagnoles sont prêtes. Elles mobilisent les médias pour dénoncer la situation des Espagnoles comparée à celle des autres Européennes. Elles manifestent le 8 mars. En décembre, elles organisent les premières journées de libération de la femme à Madrid avec plus de cinq cents participantes, représentantes d'organisations de toutes tendances et venues de toutes les régions d'Espagne. Leurs objectifs sont d'analyser et de débattre de tous les aspects spécifiques qui concernent les femmes : l'éducation, la famille, le travail, la vie rurale et la vie urbaine, la société, etc. La même année, le premier cabinet d'avocates féministes se crée pour défendre les droits des femmes. Il s'autoproclame *Collectif juridique féministe* et entre en contact avec les différents collectifs féministes répartis sur toute l'Espagne.

En 1977, les premières élections libres ont lieu et le travail de rédaction de la Constitution s'engage. Aucune femme n'est appelée à y participer. Cependant dès le début de la campagne électorale, le mouvement féministe avait déjà soumis aux différents partis politiques un projet commun minimal, du fait de tensions entre différents groupes féministes et partis politiques dont certains étaient proches. Avec l'enjeu de la Constitution, le *collectif juridique féministe* élabore alors un document qui comporte tout ce qu'il souhaite voir figurer dans la Constitution concernant l'égalité entre les hommes et les femmes et le diffuse auprès des députés rédacteurs. Ce collectif ainsi que l'ensemble des mouvements féministes associent la réussite de leurs revendications à celle du changement social et donc aussi à celle de la transition politique dont l'ensemble de la société espagnole bénéficiera (I. Alberdi, P. Escario, A-I. López-Accotto, 1996, p. 275). Ces mouvements considèrent que la transition ne se résume pas seulement à passer d'une dictature à un système politique démocratique, mais aussi d'un système patriarcal et autoritaire à une société moderne et non sexiste dans laquelle les femmes pourront avoir accès à tous les domaines de la société. Ils imposent l'idée selon laquelle l'émancipation des femmes passe par l'accès au marché du travail et contribuent ainsi à éloigner la question familiale de la scène publique.

La nouvelle Constitution adoptée, le mouvement des femmes s'enrichit¹⁰. Il se complexifie aussi. De nouvelles perspectives théoriques et idéologiques s'affirment. Elles se manifestent entre autre à l'occasion des journées de Grenade en 1979. Entre temps, le contexte politique a changé. L'Espagne est devenue une démocratie et le mouvement féministe s'est divisé sur la question de la participation des femmes dans les partis politiques. Il s'est divisé également sur l'autonomie du féminisme comme mouvement social. S'oppose la *doble militancia* à la *militancia única* (Alberdi, P. Escario, A-I. López-Accotto, 1996, p. 217). Déjà, certaines administrations publiques au niveau national, régional et local soutiennent les revendications

⁹ Les Espagnoles seront présentes lors de la Conférence internationale des femmes à Copenhague en 1980.

¹⁰ Par ailleurs, le premier département de recherches féministes est créé en 1979 à l'université autonome de Madrid par Maria Angeles Durán avec Pilar Folguera. En 1982, les actes des premières journées de recherche interdisciplinaire organisées par ce département sont publiés, notamment les *Actas de las primeras jornadas de investigación interdisciplinaria, Nuevas perspectivas sobre la mujer* (1982), Universidad Autónoma de Madrid. Ces journées ont été organisées en avril et mai 1981 et posent les nouvelles perspectives de réflexion de la prise en compte du genre à la sociologie espagnole.

féministes qui bénéficient maintenant d'une légitimité constitutionnelle et de moyens potentiels.

Le mouvement féministe espagnol, tout à la fois demeuré actif et connecté aux réseaux internationaux durant la période franquiste, porte avec une forte mobilisation les revendications sociales d'égalité en faveur des femmes dans tous les domaines de la société, soutenues par les partis politiques de gauche durant toute la période de la transition démocratique. Les uns et les autres prennent appui sur les traités signés – avec les Nations unies – ou à signer – avec la Communauté Économique Européenne – pour légitimer le changement social et se démarquer ainsi du franquisme pour consolider la démocratie.

II. L'expression de la rupture dans la matrice cognitive dans la Constitution de 1978

Les revendications féministes furent largement prises en compte dans le texte de la Constitution. En moins de trois ans, l'égalité des droits et la non discrimination pour raison de sexe deviennent des principes constitutionnels en rupture avec le système normatif patriarcal mis en place par le régime précédent.

Un échantillon d'articles constitutionnels¹¹

" La référence à l'égalité intervient dès le préambule de la Constitution¹² avec l'article 1, *"L'Espagne se constitue en État social et démocratique de droit qui propose, comme valeurs supérieures en matière de dispositions juridiques, la liberté, la justice, l'égalité et le pluralisme politique."*

L'article 14 de la Constitution exige de renforcer les actions destinées à favoriser la réalisation effective des principes d'égalité et de non-discrimination pour raison de sexe et à faciliter l'insertion des femmes dans le cadre d'une politique d'emploi. *"Les Espagnols sont égaux devant la loi, sans discrimination pour raison de naissance, race, sexe, religion ou autre condition ou circonstance personnelle ou sociale."*

L'article 9.2, attribue aux pouvoirs publics *"le devoir de promouvoir les conditions pour que la liberté et l'égalité des individus et des groupes dans lesquels ils s'intègrent, soient réelles et effectives et le devoir de réduire les obstacles qui empêchent leur pleine réalisation en facilitant la participation de tous les citoyens à la vie politique, économique, culturelle et sociale."*

Le rejet de la discrimination pour raison de sexe est présent également dans plusieurs points du texte constitutionnel, comme l'article 32.1 sur l'égalité dans le mariage, et l'article 35.1 sur l'égalité dans le travail. *"Tous les Espagnols ont le devoir de travailler et le droit au travail et au libre choix de profession, à la promotion à travers le travail et à une rémunération suffisante pour satisfaire leurs besoins et ceux de leur famille, sans qu'en aucun cas il puisse y avoir discrimination pour raison de sexe."*

À partir de la promulgation des articles constitutionnels se référant à la liberté individuelle et à l'égalité entre les hommes et les femmes, la mise à l'agenda des premières réformes à mener est lancée afin de mettre en cohérence le Code civil et le Code du travail. Cette étape permettra ensuite de définir les critères d'intervention pour atteindre les objectifs qu'implique le changement de référentiel et, avec, la redéfinition des règles entre le privé et le public, entre l'individu et le collectif.

¹¹ Traduction B. Frotiée.

¹² Les Constitutions qui précèdent celles de 1978, sont celles de 1812 (appelée de Cadix), de 1869, de 1931 (sous la seconde République). Durant le régime franquiste, l'Espagne n'aura pas de nouvelle Constitution, au sens formel du terme, mais un ensemble de "lois fondamentales" à caractère constitutionnel.

Tableau : exemples de transpositions des principes constitutionnels dans le système législatif¹³

Droit du travail	<p>Loi de mars 1980 du <i>Statut des travailleurs</i> (ET) transpose dans le droit du travail le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'article 4.2. affirme le droit à la non discrimination pour raison de sexe, état civil, âge, condition sociale - L'article 17 concerne la nullité des clauses des conventions collectives qui contiennent des discriminations pour raison de sexe notamment en matière de rémunération. - L'article 28 oblige l'employeur à payer à travail égal le même salaire sans aucune discrimination pour raison de sexe.
Droit de la famille	<p>Les réformes du Code civil établissent des relations égalitaires entre l'homme et la femme au sein du mariage (de 1979 et de 1981).</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'article 66 reconnaît que le mari et la femme sont égaux en droits et en devoirs. Il remplace l'article 57 où le mari doit protéger la femme, qui doit obéissance au mari. La femme espagnole va acquérir les mêmes pouvoirs et les mêmes responsabilités que son mari. C'est le principe de solidarité économique entre les conjoints, <i>el marido y la mujer se deben respecto y protección recíproca</i>. La loi signale que les époux doivent vivre ensemble et avec les enfants s'il y en a. Les parents ont une obligation économique vis-à-vis de leurs enfants, et dans certains cas, celle-ci peut être élargie aux frères et sœurs (art. 144 CC). L'autorité parentale est devenue conjointe. Les pères perdent leur autorité absolue. - A partir de 1981, les femmes peuvent enfin gérer leur patrimoine et leur revenu. Les femmes gardent leur nom de jeune fille et les enfants portent les deux noms, le nom du père figurant en tête. Le mariage ne modifie plus les droits des femmes. La loi sur la filiation affirme l'égalité de tous les enfants légitimes ou pas. - En 1978, la loi autorise la contraception avec la dépénalisation de la vente et de la diffusion de contraceptifs.

Avec ces premières grandes réformes qui s'inscrivent dans la continuité des principes constitutionnels, la rupture avec le cadre normatif franquiste est prononcée. L'État énonce sa neutralité vis-à-vis des formes de vies privées et valide ainsi le rejet des Espagnols vis-à-vis de l'ingérence autoritaire dans les choix personnels. Les relations entre le politique et le privé changent de nature. La femme se trouve dissociée du groupe familial comme individu autonome et non plus considérée comme le pilier d'un ordre social et moral. La maternité ne constitue plus la seule vocation et le partage des droits et des responsabilités entre les conjoints se trouve affirmé.

Tableau : les changements dans la matrice cognitive entre 1975 et 1978

Périodes	Femme et sphère familiale	Femme et sphère du travail	Familialisme d'État / Féminisme d'État
1939-1975	<p>Affaire d'État.</p> <p>Dépendance des femmes par rapport au lien conjugal.</p> <p>Inégalités des droits.</p> <p>Valorisation d'un modèle unique que l'État se doit de protéger, famille de type patriarcal, formée des parents et des enfants, unis par le lien du mariage, indissoluble, y sont associées les images de la femme reliées à la maternité</p>	<p>Affaire d'État.</p> <p>Garantie de l'emploi pour les hommes et restrictions de l'emploi féminin à des cas particuliers.</p>	<p>Familialisme d'État :</p> <p>il repose sur la symbolique de la maternité sans véritable déploiement de dispositifs d'aide et de mesure en faveur de la famille au contraire du cas français (Frotiée B., 2004).</p> <p>L'État contrôle les comportements socio-démographiques.</p>

¹³ Traduction B. Frotiée.

	sous l'autorité du mari et de l'homme comme chef de famille.		
À partir de 1978	<p>Affaire privée.</p> <p>Proclamation de la non-ingérence de l'État dans les affaires privées.</p> <p>Égalité des droits de tous les Espagnols.</p> <p>Processus d'autonomisation des femmes par rapport au lien conjugal avec nouvelles normes de régulations au sein des membres de la famille.</p>	<p>Interventionnisme de l'État avec la valorisation du travail féminin.</p> <p>Dispositif d'incitation à entrer et à se maintenir sur le marché du travail dans le cadre notamment de développements de politiques et de programmes d'emploi.</p> <p>La logique de marché domine néanmoins dans le contexte de crise économique que connaît alors l'Espagne.</p>	<p>Féminisme d'État :</p> <p>Déploiement de dispositifs, d'outils et d'instruments spécifiques en faveur des droits des femmes et du travail féminin.</p> <p>Discours incitant le partage des responsabilités familiales et professionnelles au nom du principe d'égalité des chances.</p>

En matière d'égalité de genre sur le marché du travail, l'impact du cadre normatif alors en construction de la CEE sur la formulation des réformes législatives nationales ne peut cependant être ici totalement sous-estimé. Même si à cet instant, l'Espagne n'adhère pas encore à cette Communauté, elle a néanmoins signé des traités avec les Nations Unies et elle est également signataire du OIT dont certaines des instructions visent les mêmes objectifs. À partir de 1975, la série de Directives communautaires constituera un cadre d'application du principe d'égalité autour de trois notions juridiques : l'égalité de traitement, l'égalité des chances et les actions positives pour éliminer les inégalités persistantes. L'Espagne anticipe ainsi son entrée dans l'Europe et se met en conformité ou tout au moins dans les conditions d'y parvenir.

Cette conjonction d'influences externes n'est pas spécifique à l'Espagne puisqu'elle concerne tous pays membres. La singularité du cas espagnol réside dans la rapidité et le rythme de certaines réformes, dans les formes et modalités qu'elles ont prises et de ce fait, leur juxtaposition plus que leur superposition dans le temps. Par exemple, pour prendre comme point de comparaison la France, en Espagne, l'égalité de droit, l'égalité de traitement et l'égalité des chances ne suivent pas les mêmes trajectoires (Frotiée B., 2005). Ou encore, les Espagnoles deviennent pour ainsi dire sujets de tous les droits tant dans la sphère politique que professionnelle et familiale en concomitance.

III. La construction d'une politique transversale d'égalité des chances à partir d'une instance gouvernementale, l'*Instituto de la Mujer*

Cependant, l'ensemble de ces mesures aurait pu être sans effets si aucun mécanisme institutionnel n'avait été conçu pour veiller à ce que les lois et mesures administratives ainsi modifiées soient effectivement appliquées et pour développer une politique d'action concrète. Ils seront mis en place un an après la victoire du parti socialiste aux élections législatives de 1982 qui obtient la majorité absolue.

Les militantes féministes de ce parti au sein du groupe *Mujer y Socialismo* se mobilisent pour la création d'un organisme administratif au service des droits des femmes et de l'égalité des chances qui bénéficie d'un budget et d'une légitimité politique. Elles s'inspirent des expériences réalisées dans d'autres pays, comme l'expérience française. À la même époque en

effet, le gouvernement socialiste français crée un ministère délégué auprès du Premier ministre qu'il attribue à Yvette Roudy. Elle devient ainsi la première ministre des droits de la femme, de 1981 à 1985.

Les militantes féministes espagnoles obtiennent satisfaction le 24 octobre 1983 avec le vote de la loi de création de l'*Instituto de la Mujer*. Celui-ci a pour mission d'élaborer, de proposer, de coordonner et de développer la politique espagnole d'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Cette structure gouvernementale politique et administrative de par sa position dans l'organigramme ministériel acquiert une légitimité interministérielle qui contribue activement à l'intégration des problématiques liées au genre dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Deux instruments ont été mis en place : un Conseil recteur constitué en 1985 et le premier Plan d'égalité des chances entre les hommes et les femmes (I PIOM) effectif en 1988 après négociations avec les différents ministères concernés et soumission du Plan au Conseil des ministres en septembre 1987 par le Conseil recteur. Ce I.PIOM constitue la clé de voûte de cette politique où l'égalité devient un principe d'action publique sur lequel nous reviendrons plus en détail.

La direction de l'*Instituto de la Mujer* a le rang de direction générale et contrairement aux autres directions de cette nature, elle ne dépend pas d'un sous-secrétariat, mais du ministre de rattachement. À sa création, l'*Instituto de la Mujer* est rattaché au ministre de la Culture, Javier Solana, sensible à la problématique de l'égalité de genre. La directrice générale est alors Carlota Bustelo militante à la fois féministe et socialiste¹⁴. L'*Instituto de la Mujer* restera ensuite toujours rattaché au ministère des Affaires sociales à partir de 1988, date de la constitution de ce ministère. Les ministres qui s'y succèdent sont Matilde Fernández en 1988, puis, Christina Alberdi en 1993, deux femmes qui ont une double expérience, à la fois politique et féministe. Leur parcours et leur sensibilité féministes assurent une stabilité et une continuité dans le statut et l'organisation de la structure gouvernementale, ainsi que dans ses actions. Celles-ci seront d'ailleurs maintenues au-delà lors de l'alternance politique de José Maria Aznar, de 1996 à 2004.

Pour sa part, le Conseil recteur est créé en 1985 alors que le ministère des Affaires sociales n'est pas encore constitué. Il réunit six personnes qualifiées dont des représentants des syndicats de salariés et le patronat, ainsi que des mouvements associatifs de femmes. Sont intégrés aussi dans le conseil des représentants des ministères des Affaires extérieures, de la Justice, de l'Économie et des Finances, de l'Intérieur, de l'Éducation et des Sciences, du Travail et Sécurité sociale, de l'Agriculture, de la Pêche et Alimentation, de la Présidence, de la Culture, de l'Administration territoriale, de la Santé et Consommation, de l'Industrie et de l'Énergie. Autrement dit, à peu près tous les ministères de l'époque sont représentés dans le Conseil. Des réunions semestrielles avec l'ensemble des membres et trimestrielles avec la Commission permanente sont prévues pour faire l'état d'avancement des actions menées, des conventions, des commissions et des plans d'action pour chacun des participants.

L'organisation dans la hiérarchie de l'exécutif de l'*Instituto de la Mujer* vise à intégrer la dimension transversale de la politique espagnole d'égalité des chances de genre dans les

¹⁴ Carlota Bustelo, militante féministe depuis les années soixante, entre au parti socialiste et adhère au syndicat de l'Union générale des travailleurs en 1974. Elle est également l'une des premières femmes élues aux élections de 1977. Femme ayant l'expérience de l'appareil d'État, elle marquera de son empreinte la conceptualisation de la politique transversale de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

différents ministères et organismes dépendants de l'administration publique. D'emblée, cette structure bénéficie d'une légitimité interministérielle et a la mission d'y promouvoir des actions spécifiques en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Plus concrètement, l'approche transversale de l'égalité de genre se donne à voir dans la construction de ce premier Plan d'égalité des chances. Des mécanismes de coordination entre les différents départements ministériels y sont prévus, répertoriés sous forme d'objectifs et de programmes d'action ainsi que leur évaluation à la fin du plan qui furent faits.

Par exemple, une commission mixte se crée entre le ministère de la Défense et l'*Instituto de la Mujer*. Celle-ci existe encore aujourd'hui et a contribué à l'intégration des principes d'égalité au sein des armées. Pour légitimer l'accès des femmes aux forces militaires, les armées font en effet référence aux articles constitutionnels d'égalité et de non discrimination ainsi qu'aux objectifs du I. PIOM¹⁵.

Plus largement encore, le I. PIOM contient cent vingt mesures à réaliser durant la durée du Plan, de 1988 à 1990. Les objectifs¹⁶ pour y parvenir sont énoncés par secteurs¹⁷, ainsi que par ministères (treize sont ici concernés), services ou entités responsables. Elles concernent tous les domaines où les femmes subissent des discriminations directes ou indirectes notamment en matière d'accès à l'emploi et à la formation mais aussi dans les politiques familiale, fiscale¹⁸, d'éducation, de protection sociale, de la santé, juridique. La conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle ou, pour reprendre la terminologie employée, le partage des responsabilités familiales et professionnelles, s'intègre également dans cette politique d'égalité des chances. Il contribue notamment à la mise sur l'agenda politique de la révision de la législation protectionniste encore en vigueur, de l'allongement du congé maternité et de la création du congé paternité, mais aussi de la typologie des actes discriminatoires et de l'application des critères de la CEE sur les preuves de la discrimination.

Ce Plan comme ceux qui lui succéderont constitue une véritable construction matricielle à partir de laquelle les problèmes sont identifiés, politiquement construits et définis comme relevant de telles ou telles catégories de mesures, d'instruments (législatifs, conventionnels, dispositifs d'intervention, actions positives...). Aujourd'hui, l'Espagne en est à son quatrième Plan (2003-2006).

¹⁵ Santaner Garau J. (1989), "Consideraciones sobre la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas españolas", *Revista de aeronautica y astronautica*, août, pp.898-903.

Suárez Pertierra G. (1991), *La Mujer en las Fuerzas armadas en España*, préface, pp. 11-13, Fernández Vargas (dir.), Ministerio de Defensa. Suárez Pertierra G. est Secrétaire d'État de l'Administration militaire.

¹⁶ Parmi ces objectifs citons : perfectionner le développement normatif du principe Constitutionnel d'égalité sans discrimination pour raison de sexe et réussir une meilleure application de la législation en faveur des femmes. Créer les conditions nécessaires pour développer une répartition plus équilibrée des responsabilités dans la sphère privée et publique entre les hommes et les femmes. Faciliter l'exercice libre et responsable de la maternité/paternité, non seulement comme un droit individuel, sinon comme fonction sociale qui doit compter avec une protection sociale suffisante pour le rendre compatible avec le droit des personnes (hommes et femmes) au libre développement de sa personnalité. Réduire le taux de chômage féminin et la ségrégation professionnelle pour raison de sexe. Améliorer les conditions de travail des femmes. Améliorer et augmenter la protection sociale des catégories de femmes en situation de grandes difficultés (traduction par B. Frotiée respectant les termes utilisés).

¹⁷Juridique, famille, protection sociale, éducation, culture, emploi et relations professionnelles, santé, coopération internationale et associative.

¹⁸ Notons qu'en 1991, les Espagnoles obtiennent le droit de faire une déclaration de revenus séparée de leur conjoint.

À la fois, promoteur de politique d'action positive, force de proposition pour la mise sur l'agenda de nouvelles normes juridiques, contributeur du développement des études sur les femmes (*travail domestique, travail extra domestique, violence, etc.*), autorité et légitimité de contrôle et de pression sur les politiques générales, l'*Instituto de la Mujer* a édifié avec ce premier Plan d'action un instrument fédérateur tout à la fois au niveau national que régional ou local. Il contribue à la visibilité de la politique publique en faveur des femmes et aux modalités d'intervention de l'État et des Communautés autonomes pour améliorer la situation des Espagnoles tant du point de vue économique, politique, culturelle, professionnelle par rapport aux hommes et par rapport aux autres européennes.

Depuis 1977, l'Espagne a donc procédé par paliers pour adapter son cadre normatif aux principes d'égalité et de non discrimination pour raison de genre. Tout d'abord, par la Constitution, puis par les premières grandes réformes législatives de la démocratie et la mise en œuvre d'une politique d'égalité des chances entre les hommes et les femmes à partir de 1983 avec la création d'une instance gouvernementale, l'*Instituto de la Mujer* qui a contribué à structurer l'approche globale, transversale de la politique espagnole d'égalité des chances de genre encore en vigueur aujourd'hui. Au final, cette approche peut-être considérée comme une résultante de différentes composantes à la fois endogènes et exogènes. En effet, les outils et les instruments promus par les Nations unies, la Communauté Économique Européenne mais aussi d'autres organismes internationaux comme le OIT ont été adaptés à la situation nationale non sans capacité d'innovation.

Conclusion

La politique espagnole d'égalité des chances résulte d'acteurs sociaux et politiques qui dans le contexte de la transition démocratique et à la recherche de consensus veulent tourner une page de l'histoire de leur pays en utilisant la force symbolique et de rassemblement du principe de l'égalité qui avait été bannie par le régime précédent, supprimant ainsi tous les acquis égalitaires de la II^e République. Le projet de l'adhésion à la Communauté Économique Européenne mais aussi les différents traités internationaux déjà signés contribuent à la légitimation de ce tournant vers la démocratie. L'égalité des chances entre les hommes et les femmes participe de cette identité démocratique à construire. À cet égard, l'Europe a eu un impact certain comme d'ailleurs les fonds structurels qui viennent appuyer les programmes d'action communautaires et permettre ultérieurement le déploiement de dispositifs diversifiés d'action positive.

Mais réduire les changements opérés en Espagne au seul regard de la perspective européenne, c'est oublier la tentative de réformes progressistes de la II^e République, durant laquelle les femmes ont obtenu le droit de vote. Si elles ont été brisées par le franquisme, les idées, les réseaux ont persisté pour ressurgir avec la volonté de l'Espagne de se démarquer de son passé et reconstruire son unité. En 1986, l'Espagne intègre l'espace européen. En concomitance avec le passage à la démocratie, les représentations politiques qui se donnent à voir depuis 1978 reflètent l'inversion radicale des priorités politiques assignées aux femmes. L'État fait maintenant la promotion du travail féminin au nom de l'égalité de genre à l'inverse du régime précédent où l'activité professionnelle était incompatible avec le fait d'être mère. Cette inversion se réalise au nom de la proclamation de la non-ingérence des pouvoirs publics dans la vie privée en réaction à l'orientation maternaliste du franquisme.

Depuis 1978, l'État espagnol traite donc les femmes comme travailleuses. Cependant, la défamilialisation des tâches de *care* mettra plus de temps à se réaliser en raison notamment du décalage dans le temps entre l'énoncé de ce nouveau cadre normatif, les pratiques sociales et la mise en place des dispositifs qui soulageront les femmes des contraintes des charges familiales. En effet, les avancées normatives réalisées se heurtent à la réalité sociologique et économique du contexte sociétal de l'époque. La logique égalitaire promue par l'État se trouve en tension avec la résistance d'un familialisme social associant encore la socialisation de l'enfant au réseau familial. D'autre part, l'architecture de la politique espagnole d'égalité des chances entre les hommes et les femmes s'édifie en pleine crise économique liée aux chocs pétroliers qui frappe l'Espagne avec quelques années de décalage et plus fortement par rapport aux autres pays européens. En 1985, le taux de chômage espagnol atteindra 20 % et le taux d'activité féminine de 28,2 % (EPA, IV. Trim. 1985), les politiques d'emploi ciblées pour les femmes apparaissent cette année-là. Ces freins à la pleine réalisation de l'égalité formelle, phénomène qui n'est d'ailleurs pas spécifique à l'Espagne, ne doivent pas masquer les particularismes et les dynamiques à l'œuvre dans le cas espagnol que nous venons d'illustrer dans cette contribution.

La genèse de la politique espagnole d'égalité des chances entre les hommes et les femmes ainsi exposée dans cette contribution permet également de souligner une certaine concomitance de phénomènes qui ne s'observe pas dans les pays qui n'ont pas connu de dictature jusqu'aux trois-quarts du XX^e siècle. Le passé franquiste a engendré des rejets et des sentiers contraints qui contribuent à associer la démocratisation de la vie privée avec celle de société globale. De même, la construction de la démocratie s'est accompagnée de celle de l'État de bien-être avec l'intégration de l'individu comme objet de politique ciblée. Ou encore, la proclamation de l'autonomie de la femme qui se prononce simultanément à celle de l'égalité comme principe d'action publique. D'ailleurs, l'égalité de droit, l'égalité de traitement, l'égalité professionnelle, l'égalité des chances, la non-discrimination y sont d'emblée indissociables. L'ensemble de ces phénomènes s'inscrit dans un processus d'affaiblissement de l'État centralisateur au profit des Communautés autonomes conformément au principe constitutionnel de décentralisation.

Dans ce tournant de la transition politique, le cas espagnol se singularise par le développement de l'identité nationale d'une Espagne démocratique qui se fonde avec le projet d'égalité pour tous au nom de la justice sociale et du projet modernisateur de la société dans lesquels s'insèrent les revendications du mouvement féministe, lui-même en phase avec le cadre normatif supranational sur lequel les mouvements féministes internationaux ont eu un impact certain dépassant le simple cadre communautaire.

Bibliographie

- Alberdi I., Escario P., López-Accotto A-I (1996), *Lo personal es político. El movimiento feminista en la transición*, Ministerio de Asuntos sociales-Instituto de la Mujer.
- Amorós C. (1997), *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*, ed. Cátedra, col. Feminismos.
- Bussy-Genevois G. (1991), « Femmes d'Espagne. De la République au franquisme », *L'histoire des femmes*, Duby G. (dir.), tome V. pp. 174-175.

- Commaille J. (2001), « Les injonctions contradictoires des politiques publiques à l'égard des femmes », *Masculin-féminin : questions pour les sciences de l'homme*, Laufer J, Maruani M., Marry C. (dir.), PUF, pp ; 129-148.
- Fagoaga C., Saavedra P. (1981), *Clara Campoamor. La sufragista española*, Dirección general de Juventud y Promoción Social-Cultural.
- Folguera P. (1988), « De la transición política a la democracia : la evolución del feminismo en España durante el período 1975-1988 », *El feminismo en España : dos siglos de historia* (ed. Folguera P.), Pablo Iglesias, pp. 111-131.
- Frotiée B. (2004), « La politique espagnole d'aide à la famille. Le traitement de la question familiale après le franquisme », *Recherches et Prévisions*, CNAF, n°78, décembre 2004.
- Frotiée B. (2005), « Les plans d'action positive en entreprise en France et en Espagne. Deux modes d'intégration d'une recommandation communautaire », *la fabrique de l'Europe*, terrains et travaux, cahiers du département de Sciences Sociales de l'ENS de Cachan, n°8, pp. 90-108.
- García Méndez E. (1979), *La actuación de la mujer en las Cortes de la II República*, Dirección General de Desarrollo Comunitario, Madrid.
- Jobert B. et Muller P. (1987), *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, PUF, p.65.
- Laufer J. (1997), « L'égalité professionnelle : de l'égalité négociée à la fragilité du principe d'égalité », *Égalité, équité, discrimination : hommes et femmes sur le marché du travail*, Les cahiers du Mage, CNRS, pp. 205-210.
- Laufer J. (2003), « Entre égalité et inégalités : les droits des femmes dans la sphère professionnelle », *L'Année sociologique*, 53, n°1, pp.143-173.
- Mazur A-G. (1991), « Agendas and Egalité professionnelle :Symbolic Policy at Work in France », *Equality Politics and Gender*, Mehan E. et Sevenhuijsen S. (eds), Sage, pp. 122-141.
- Ministerio de Asuntos sociales (1990), *Plan para la Igualdad de oportunidades de las Mujeres*, 1998-1990, Evaluación.
- Muller P., Surel Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien.
- Nash M. (1991), « Dos décadas de historia de las mujeres en España : una reconsideración », *Historia Social*, n°9.
- Santos J. (2002), "Postfranquisme ou société démocratique. Retour sur une interprétation.", *Les 25 ans de l'Espagne démocratique*, Vingtième siècle, Revue d'histoire, Presses de sciences po, pp.5-12.
- Vincent C. (1998), "L'Espagne. Une tentative de mise en oeuvre nationale des enjeux européens" in *Chronique internationale de l'IRES*, p. 37.