

PERE VILANOVA

STABILITÉ GOUVERNEMENTALE
ET COMPLEXITÉ TERRITORIALE

La dernière chronique de l'Espagne (*Pouvoirs*, n° 75, 1995) s'intitulait : « Espagne : la fin d'une étape », et commençait par ces mots : « Les analystes sont unanimes : cette fois-ci, l'Espagne assiste à un scénario de crise qui ne peut être défini que comme la fin d'une étape. » Et cette chronique se terminait en soulignant que les problèmes les plus graves, mis à part le terrorisme au Pays basque, seraient dans un avenir immédiat la politisation de la justice, la corruption économique, et politique (l'affaire du GAL). Et depuis, en effet, cela s'est produit comme prévu, au-delà même des hypothèses les plus pessimistes.

LA FIN D'UNE ÉTAPE

En ce qui concerne la première question, la fin d'une étape, les élections municipales et régionales (pour 13 régions sur 17) de mai 1995 avaient, comme nous le suggérons dans notre chronique, donné des indications précises. Depuis, les élections générales de 1996 ont eu lieu, qui ont vu pour la première fois depuis 1982 (date à laquelle Felipe Gonzalez, à la tête du PSOE, avait obtenu la majorité absolue) une alternance en faveur du Parti populaire (PP),

sous le *leadership* de M. Aznar. L'analyse des résultats montre plusieurs évidences (voir *tableau page suivante*).

161

D'une part, donc, l'alternance. La droite, ou le centre-droit (selon les analyses), revient au pouvoir. Première question : est-ce quelque chose de semblable à l'ancienne UCD (Union du centre démocratique) de M. Suarez qui revient, ou est-ce la droite traditionnelle, voire métafranquiste ? Ce débat s'est tenu en Espagne, pendant et après la campagne électorale de 1996, mais il faut se garder de l'aborder dans la logique des élites politiques, et en particulier des partis en campagne électorale ou sous le coup de la défaite électorale. En 1982, M. Gonzalez n'a pu obtenir près de 47 % des voix (et 58 % des sièges au Parlement) sans attirer, outre de nombreux votes communistes, une bonne partie de l'électorat centriste issu de la transition. De la même façon, bien qu'à une échelle plus limitée, M. Aznar n'a pas gagné en 1996, avec près de 39 % des voix (pour 37,5 % aux socialistes), sans récupérer un certain espace au centre, déçus du PSOE ou anciens abstentionnistes. Une des graves erreurs de la direction socialiste, pendant la campagne électorale de 1996 et

Voix et sièges, par parti et par élection, 1993 et 1996

	1993			1996		
	% voix	sièges	% sièges	% voix	sièges	% sièges
UCD	–	–	–	–	–	–
PSOE	38,8	159	45,4	37,5	141	40,3
PCE/IU	9,6	18	5,1	10,6	21	6,0
AP/CP/PP	34,8	141	40,3	38,9	156	44,6
CDS	1,8	0	0,0	–	–	–
CiU	4,9	17	4,9	4,6	16	4,6
PNV	1,2	5	1,1	1,3	5	1,4
EA	0,6	1	0,3	0,5	1	0,3
ERC	0,8	1	0,3	0,7	1	0,3
HB	0,9	2	0,6	0,7	2	0,6
PAR	0,6	1	0,3	–	–	–
UV	0,5	1	0,3	0,4	1	0,3
BNG	0,5	0	0,0	0,9	2	0,6
CC	0,9	4	1,1	0,9	4	1,1
Autres	4,1	0	0,0	3,2	0	0,0
Total	100,00	350	100,00	100,00	350	100,00
<i>Électeurs</i>	31 030 511			31 962 620		
<i>Participation</i>	76,4 %			78,1 %		

(UCD : Union du centre démocratique ; PSOE : Parti socialiste ouvrier espagnol ; PCE/IU : Parti communiste espagnol/Izquierda Unida ; AP/CP/PP : Parti populaire (AP et CP correspondent à des appellations antérieures de l'actuel PP) ; CDS : Centre démocratique et social ; CiU : Convergència i Union ; PNV : Parti nationaliste basque ; EA : Eusko Alkartasuna ; ERC : Esquerra Republicana de Catalunya ; HB : Herri Batasuna ; UV : Parti régionaliste de Valence ; BNG : Bloque Nacionalista Gallego ; CC : Coalition Canaries.)

durant une longue période postérieure, a précisément été d'ignorer cette complexité électorale, et de se concentrer sur une campagne très forte d'accusation du nouveau gouvernement, perçu comme une revanche du franquisme. Une des évidences de cette erreur, mise à jour par les analyses des résultats, fut justement celle-ci : M. Aznar avait gagné ou fortement progressé dans les grandes agglomérations urbaines, les capitales des provinces (avec les exceptions classiques de la Catalogne et du Pays basque) et parmi les jeunes ou les électeurs entre 25 et

40 ans, pour citer quelques exemples. Cela aura des conséquences quant à la logique de l'opposition dans les deux années suivantes, comme on le verra.

Pour en revenir aux élections de 1996, quelques remarques s'imposent :

1. Le taux de participation approche 80 % (78,1 %), avec presque deux points de plus qu'en 1993. On côtoie donc les niveaux les plus élevés, de 1977 et 1982, alors que les élections de 1979, 1986 et 1989 ont vu une participation de 70 %

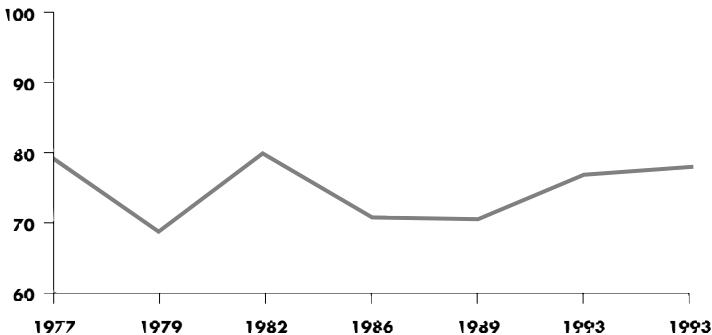
en moyenne. Ce qui confirme deux choses : la première est que les électeurs espagnols, en ce qui concerne les élections législatives nationales, ont établi une fourchette de participation d'entre 70 % et 80 %; la seconde, que ce taux diffère (vers le haut) de la moyenne de participation à d'autres élections (régionales ou européennes, par exemple) et c'est une tendance consolidée. Le taux de participation augmente sensiblement si l'opinion perçoit une occasion de changement ou de forte compétition (voir *graphique ci-dessous*).

2. La victoire du parti populaire de M. Aznar, bien qu'attendue, fut plus modérée que prévu. En effet, non seulement le PP est resté à 19 sièges de la majorité absolue (156 au lieu de 175), mais la différence qui le sépare du PSOE n'a pas été énorme (1,4 % des suffrages), les socialistes ayant obtenu 141 sièges. Deux ans et demi plus tard, tout porte à croire que ce résultat fut le moins mauvais pour les socialistes, qui craignaient une débâcle, puisqu'il les laissait en excellente position pour exercer les obligations de l'opposition parlementaire.

3. L'ancien Parti communiste et ses quelques alliés au sein de Izquierda Unida, avec 10,6 % des voix, marquent une très légère amélioration des résultats de 1993 (9,6 %) et gagnent 3 sièges (de 18 à 21), ce qui n'a pas empêché M. Anguita de continuer, depuis 1996 et jusqu'à aujourd'hui, une dérive de plus en plus sectaire, qui a fini par rendre son capital électoral tout à fait inopérant, voire objectivement au service du gouvernement (qui n'a rien à craindre de ce côté-là). En effet, entre 1996 et fin 1998, Izquierda Unida a vu l'expulsion d'une fraction considérable (minoritaire en nombre, mais où militaient les plus brillants dirigeants et les meilleurs parlementaires, tels que Lopez Garrido ou la très charismatique Cristina Almeida) qui, sous la dénomination Partido Democrático de la Nueva Izquierda (ou NI), s'efforce de gagner un espace entre IU et le PSOE ; mais cette formation n'est pas encore passée par l'épreuve des urnes et tout porte à croire que, dans la logique de l'utilité politique, elle va finir par s'intégrer au sein du PSOE. Mais M. Anguita est allé plus loin. Il a rompu avec son homologue en Catalogne,

163

Pourcentages de participation aux élections législatives



l'ancien Parti socialiste unifié catalan (actuellement Iniciativa per Catalunya), beaucoup plus modéré, plus actif politiquement, et a forcé la création très artificielle d'un nouveau parti en Catalogne, EUA (Gauche unie et alternative), ce qui aura pour résultat de diviser cette partie de l'électorat au bénéfice des partis plus importants.

164 4. N'ayant pas obtenu la majorité absolue, et en confrontation totale avec le premier parti d'opposition (le PSOE), M. Aznar a dû faire très vite l'apprentissage de la négociation avec la vraie opposition politique au Parlement : les minorités catalane et basque, qui, avec 16 et 5 parlementaires, font toute la différence. La stabilité de ces minorités (les Catalans de *Convergència i Unió* [CiU] ayant perdu un seul député entre 1993 et 1996) montre que, si la tendance à la disparition des majorités absolues devait se confirmer, tout gouvernement central devrait composer avec les nationalistes. Les autres minorités, qui ont un ou tout au plus deux à quatre députés, représentent des forces très locales des îles Canaries, de Valence, ou de petits partis nationalistes comme le *Bloque Nacionalista Gallego*, ou *Esquerra Republicana de Catalunya*.

5. Les analystes se penchent aussi sur la « géographie » électorale. En moyenne, elle est significative. En 1977 et 1979, le centre de M. Suarez (UCD) avait gagné à peu près dans toutes les provinces (l'Espagne a 50 provinces, la province étant la circonscription électorale pour le Congrès des députés), sauf en Catalogne, au Pays basque, aux Asturies, dans une partie de l'Andalousie et une partie de Valence (avec quelques petits changements en 1979, où l'on vit « tomber »

Madrid aux mains du PSOE). En 1982 et 1986, c'est le raz de marée socialiste, qui gagne dans toute l'Espagne, sauf au Pays basque, dans une partie de la Catalogne, en Galice (fief du Parti populaire) et dans quelques rares provinces de la Castille. En 1989 et en 1993, quand le déclin du PSOE limite de plus en plus ses victoires électorales, à peu près toute la moitié nord de l'Espagne lui échappe, au bénéfice, de façon classique, des nationalistes basques et catalans, et par ailleurs du Parti populaire, tendance qui se confirme amplement en 1996, où le PSOE ne retient qu'une partie de l'Andalousie, l'Estrémadure (à la frontière avec le Portugal) et deux provinces catalanes. Les mairies des grandes villes, comme Madrid, toute la Castille, ou même Séville ou Grenade, considérées comme des fiefs socialistes, passent aux mains des Populaires. La lecture de cette « géographie électorale » donne un démenti cinglant aux premières réactions des dirigeants socialistes, au lendemain des élections de 1996, qui voulaient présenter la victoire (limitée, certes, mais qui a marqué l'alternance) comme celle de la droite rurale, arriérée, des électeurs âgés ou des retraités.

UN BILAN FORT CONTRADICTOIRE

L'Espagne a eu des consultations (référendums, élections générales, municipales, régionales et européennes) tous les ans depuis 1976 (date du premier gouvernement de la monarchie, après la mort de Franco en novembre 1975). Cela sans exception, même si on peut considérer les années 1978 (avec le seul référendum d'approbation de la nouvelle Constitution), 1988, 1997 et 1998 comme « à élections limitées » puisqu'elles n'ont vu qu'une ou deux élec-

tions régionales (la Catalogne, le Pays basque ou la Galice, qui ont leur propre calendrier électoral). À cet égard, on peut considérer l'Espagne comme un cas un peu extrême : depuis bientôt vingt-trois ans, les électeurs sont appelés aux urnes tous les ans. Cela devrait avoir une certaine influence sur les gouvernants, les institutions, voire les administrations publiques, quant à la planification de l'action des pouvoirs publics, déjà très soumis aux aléas des médias. La notion même de « législature » (quatre, cinq ans) en devient très relative car, même si les élections municipales, par exemple, sont en théorie différentes des européennes, ou si les enjeux des élections basques ou catalanes devraient être formellement limités à ces territoires, toute consultation agite la totalité du système politique. Les analystes se penchent de plus en plus sur ce cas espagnol de « contamination électorale » et sur ses conséquences.

En ce qui concerne la vie politique, les deux dernières années présentent un bilan contradictoire : on a vu par exemple la direction du Parti populaire, M. Aznar lui-même, mais aussi M. Fraga Iribarne (qui fut ministre sous Franco et actuellement président de la Galice), parler de « deuxième transition ». Étrange notion qui semble suggérer que le tournant de 1996 ne marque pas seulement une victoire électorale de l'opposition, un épisode de plus de l'alternance démocratique, mais qu'il s'agirait aussi, en fermant un cycle de quatorze ans de pouvoir socialiste, d'entamer un « changement de régime ». Dangereuse tentation, que la réalité de la politique semble avoir écartée. La preuve en est que M. Aznar a terminé 1998 avec un très fort « virage au centre », vers un « centrage de la politique

gouvernementale » (pour utiliser ses propres termes), en limogeant ou en mettant à l'écart de très fortes personnalités de l'équipe gouvernementale, qui pendant deux ans et demi avaient donné le ton dans la confrontation avec les socialistes, les vaincus, empêtrés dans une longue liste d'affaires de corruption économique ou de scandales politiques et institutionnels (comme le Gal contre-terroriste). M. Alvarez Cascos, vice-président et jusqu'à octobre 1998 l'homme fort du Parti populaire, ou M. Rodriguez, le très caricatural porte-parole du gouvernement, ont fait les frais de ce « recentrage ».

165

Deux éléments semblent dominer le bilan de ces dernières années. Avant tout, l'hypothèse, de plus en plus solide, selon laquelle l'Espagne assiste à la fin de la lutte armée, du terrorisme, de la violence à grande échelle au Pays basque (ou qui provenait du Pays basque et qui, au cours des ans, avait frappé toute l'Espagne). En trente ans, en effet, l'ETA a tué 900 personnes (et ce n'est pas le seul parallélisme possible avec l'Irlande du Nord) sans avoir abouti à rien, puisque le système démocratique espagnol a tenu bon depuis 1977 (les premières élections démocratiques), surmonté un coup d'État en 1981, vu la normalisation de la position internationale de l'Espagne en Europe et dans le monde. C'est l'analyse des raisons de ce choix d'en finir avec la violence qui divise les observateurs et la classe politique. Paradoxalement, les partis démocratiques, nationalistes ou non, n'ont jamais été autant divisés et crispés sur le cas du Pays basque que depuis que l'ETA a abandonné la lutte armée.

Quant à la première question, celle de l'interprétation de la situation actuelle,

166 tout semble permettre de dire – et c’est un autre parallèle que nous pouvons établir avec l’Irlande du Nord – que nous sommes devant un changement dans le conflit, changement majeur : la prise de conscience par l’acteur principal, l’ETA, et ses alliés politiques légaux, Herri Batasuna, d’avoir atteint les limites de la lutte armée. Après tout, il y a 700 prisonniers de l’ETA dans les prisons d’Espagne et l’espoir de les voir sortir grâce à une « victoire armée » est devenu tout à fait illusoire. Le rejet et l’isolement de la violence – pas nécessairement de la finalité politique qu’elle visait – ont aussi atteint un plafond, en particulier lors des gigantesques mobilisations contre l’ETA dans toute l’Espagne et aussi dans les grandes villes basques, en réaction à l’assassinat du jeune conseiller municipal du Parti populaire, Miguel Angel Blanco en juillet 1997. Les conséquences ont été spectaculaires. D’une part, le Parti populaire est celui qui a gagné le plus de voix au Pays basque en deux ans. D’autre part, les juges ont mis en prison la totalité de la direction de Herri Batasuna et fermé le journal *Egin* pour délit d’apologie du terrorisme et connivence économique avec l’ETA et son système de financement, non pour « délit d’opinion » comme certains le disent à la légère. Les réactions sociales au Pays basque ont été mitigées ou même glaciales. Certains dirigeants de l’ETA, surtout quelques-uns de ses anciens dirigeants ayant un certain prestige « moral », ainsi qu’une partie de la direction d’Herri Batasuna, ont correctement interprété cet isolement. Une fois le virage entamé, on a constaté une conséquence immédiate : un rapprochement stratégique entre les partis nationalistes non violents (Parti nationaliste basque [PNB] et Eusko Alkartasuna [EA]) et le

parti héritier de Herri Batasuna, Euskal Herriarrok (EH), alliance qui présente un avantage pour la démocratie et un inconvénient qui peut être considérable. Un avantage, d’abord : la nouvelle direction de cette formation pro-ETA, ayant renoncé à s’appuyer sur la lutte armée, a accepté de participer pleinement au fonctionnement des institutions démocratiques (ce que Herri Batasuna boycottait systématiquement). Ainsi, après les élections basques d’octobre dernier, les parlementaires d’EH n’ont pas accepté de participer au nouveau gouvernement nationaliste, mais ont donné leurs voix à l’investiture de celui-ci, en lui garantissant en plus un soutien de législature. Car ces élections ont eu ce résultat surprenant : seuls le Parti populaire et, de façon plus limitée, Euskal Herriarrok ont gagné des voix, les autres partis en perdant ou stagnant ; mais la surprise est que le rapport partis nationalistes-partis « étatistes » reste identique à celui de l’ancienne législature quant aux sièges, avec un léger avantage à ceux-là.

Cette mutation stratégique s’accompagne toutefois d’un problème : le clivage traditionnel dominant au Pays basque entre forces démocratiques et forces favorables au terrorisme a disparu au profit d’un clivage très marqué entre nationalistes et non-nationalistes, ce qui permet d’augurer une accentuation des tensions politiques dans la province. C’est peut-être pour cela que les partis non nationalistes, en particulier au Pays basque, mais aussi dans le reste de l’Espagne, sont dans une certaine confusion et adoptent une attitude de plus en plus crispée. C’est pourtant une erreur : il y a eu transaction, et d’importance. L’abandon de la lutte armée devrait comporter, au-delà de l’approche strictement juridique du problème (l’applica-

tion de la loi, etc.), des concessions politiques, et le gouvernement de M. Aznar s'y applique, lentement mais de façon significative. Par exemple en ce qui concerne les prisonniers de l'ETA.

Un deuxième élément a joué un rôle important dans la vie politique, mais devrait s'atténuer avec le temps. Le PSOE, qui a dominé la vie politique espagnole pendant près de quinze ans, n'en finit pas d'aborder une nouvelle étape, qui devra nécessairement passer par deux moments difficiles : entrer dans l'« après-felipisme » (pour utiliser un terme déjà courant) avec un nouveau *leadership*, et enterrer les « années noires » de la corruption, des affaires et des scandales.

Pour ce qui est du choix d'un nouveau dirigeant, les élections « primaires » – phénomène totalement étranger à notre tradition électorale – ont suscité un certain bruit médiatique, mais les résultats semblent confus. Dans le cas du PSOE, pionnier en la matière, le fait que le vainqueur ait été l'outsider (M. Borrell) et non le candidat officiel et d'ailleurs secrétaire général du parti (M. Almunia) a créé plus de confusion que de clarification parmi les militants et les cadres. Une des conséquences les plus graves est que, dix mois plus tard, l'opinion n'arrive toujours pas à identifier le leader des socialistes, puisque les deux parlent publiquement à chaque occasion, de même que M. Gonzalez, qui n'arrive pas à choisir la discrétion.

D'autre part, de nombreux analystes pensent que le PSOE paie encore aujourd'hui l'erreur stratégique d'un choix fatal commis il y a dix ans, et dont le responsable est probablement M. Gonzalez lui-même. Quand la première affaire de corruption a éclaté, en 1990, touchant le

frère du vice-président de l'époque – ce Juan Guerra qui, depuis, a été jugé et condamné à plusieurs reprises pour des affaires personnelles de droit commun –, M. Gonzalez s'était refusé non seulement à envisager des démissions, mais avait affirmé qu'il n'y aurait pas de responsabilités politiques avant que les juges aient déterminé les responsabilités juridiques. La lenteur de la justice ordinaire, ici comme partout, a provoqué une accumulation d'affaires suivies systématiquement de la même réaction : rien avant que justice ne soit rendue. Après Juan Guerra, il y a eu M. Roldan, ancien patron de la Guardia Civil, M. Urralburu, ancien président de la Navarre, l'affaire Filesa qui a vu des dirigeants socialistes entrer en prison pour délit économique, etc. De ce fait, la totalité de ces cas arrivent devant les tribunaux et subissent par conséquent l'assaut souvent excessif des médias : en 1998, les socialistes se sentent non seulement cantonnés dans l'opposition par un rejet électoral qu'ils n'ont pas toujours interprété correctement, mais aussi victimes d'une sorte de « lynchage » politico-médiatique. L'autre variante est le cas assez dramatique du premier procès du Gal, ce groupe antiterroriste responsable de vingt-trois assassinats (dont au moins la moitié des victimes avaient été désignées par erreur et n'avaient rien à voir avec l'ETA ou son entourage), qui a fini par compromettre la totalité du ministère de l'Intérieur de Felipe Gonzalez. Ici, le problème est différent, puisqu'il ne s'agit pas de délits économiques (ou au moins pas directement). Ce que les partisans des thèses de M. Gonzalez acceptent mal, c'est qu'il est assez invraisemblable que, parmi les dix responsables du ministère de l'Intérieur de l'époque, huit soient coupables (y compris le directeur géné-

ral de la police), et les deux autres, l'ancien ministre M. Barrionuevo et son secrétaire d'État, M. Vera, les plus hauts placés dans la hiérarchie, soient innocents. La confusion des arguments n'a pas aidé, puisque, d'une part, leur entourage insiste encore et toujours sur l'innocence de Vera et Barrionuevo du point de vue légal, tout en suggérant que, s'ils voulaient parler, ils pourraient dire des choses compromettantes pour la sécurité de l'État, puisque tous les gouvernements antérieurs, socialistes ou centristes, ont aussi pratiqué la *guerra sucia* (« sale guerre »). Ce mélange de dénégation juridique et d'admission politique des faits est compréhensible d'un point de vue politique ou moral, si on pense (une bonne partie de l'opinion publique semblerait pencher en ce sens) que le cas ne devrait jamais avoir atteint les tribunaux. Mais, une fois l'affaire entrée en justice, l'État de droit a sa propre logique et on ne peut pas invoquer l'attirance d'un juge d'instruction (Garzon) pour la célébrité, alors qu'ils ont été jugés par la

Cour suprême. (Ce même juge Garzon est d'ailleurs redevenu soudain très populaire quand il a soulevé l'affaire Pinochet.)

En principe, l'année 1999 devrait voir un certain retour au calme, à la fois sur le front des prisonniers de l'ETA, et sur celui des Gal puisque le Tribunal constitutionnel a décidé, pendant les fêtes de Noël, de suspendre la peine de tous les inculpés du Gal une fois que la Cour suprême aura donné son avis favorable. Étant donné l'optimisme de la dynamique créée par l'euro, la situation économique espagnole et européenne restant raisonnablement bonne, tout laisse à penser que jusqu'aux élections catalanes prévues pour la fin de 1999 et aux élections générales de l'an 2000, la vie politique espagnole devrait retrouver une certaine sérénité. Même si le clivage politique principal sera de plus en plus entre centre et périphérie. Autrement dit, la question de la distribution territoriale du pouvoir reste ouverte.