

ENRIQUE TIERNO GALVÁN

*La Constitution,
cristallisation contradictoire
d'un rapport de forces**

La Constitution que le Congrès et le Sénat ont adoptée présente, dans son élaboration et son contenu mêmes, des caractéristiques parfois oubliées ou négligées. Elles sont pourtant indispensables à la bonne compréhension de la signification de cette Constitution très singulière de 1978.

La première particularité que je veux souligner est que la Constitution a été la plus débattue, tant dans la sphère sociale que politique, de toutes celles que l'Espagne a connues. Ni celle de 1812, sur laquelle on glosait jusque dans l'espace réduit de l'île de León et dont on discutait dans les rues, ni celle de 1869, des plus controversées et abondamment commentées dans les journaux, ne peuvent être comparées au train des débats et critiques qui ont accompagné la Constitution dès ses origines.

Les périodiques, tant les quotidiens que les revues, les publications spécialisées, les commentateurs de la radiotélévision, etc., ont divulgué la Constitution article par article et formé ainsi un groupe de pression imprécis mais efficace qui a pesé sur les partis politiques, leurs députés, les sénateurs.

On peut, à mon sens, affirmer que toute la classe dirigeante espagnole, au sens large, est intervenue, directement ou indirectement, dans le processus idéologique constitutionnel.

La Constitution, en second lieu, a été le résultat de la substitution à la guerre civile de la paix.

La Couronne a garanti ses positions pour cheminer vers la démo-

* Traduction de Guy CARCASSONNE.

cratie sur deux concepts fondamentaux, *dynastie et paix*. La seconde de ces deux idées a été tout à la fois le moteur et le frein de l'activité des Espagnols pendant la période de transition. Dans la situation concrète de l'Espagne d'aujourd'hui, la paix consiste à éviter que se reproduise l'affrontement entre droites et gauches provoqué par l'intolérance agressive. Et c'est en fonction de cela qu'est apparu le consensus. Celui-ci n'a été ni un pacte entre partis, ni un accord entre factions, mais le remède contre la réapparition des conditions de la guerre civile. De là, pour les intéressés, l'obligation de faire des concessions dans la stratégie de la paix et pour la paix. Ces concessions, dans bien des cas, signifiaient des abandons tant idéologiques que de pouvoir, dont résulte une Constitution de compromis, qui impliquent, si sont respectés les postulats de base, des concessions répondant ou devant répondre à ce que tous, sauf exception, veulent et à ce à quoi tous renoncent volontairement.

Jamais l'Espagne n'a connu une Constitution ayant ces caractéristiques. Nos Constitutions — et cela est également vrai pour beaucoup d'autres dans le monde — ont été celles de vainqueurs et de vaincus. Nous serions-nous trouvés (ou nous trouverions-nous) dans une situation de ce type au moment d'élaborer le texte qui va régir l'exercice et l'administration du pouvoir d'Etat en relation avec les citoyens, leurs droits et leurs devoirs, que la question se serait posée (ou se poserait) en termes franquistes. On aurait alors pu parler, et non sans raison, de retour à 1936, en situation distincte, mais avec la même intentionnalité.

De ces caractères généraux, on peut inférer que nous sommes en présence d'un texte qui a les vertus d'être le fruit d'une volonté de paix et de s'être donné les moyens d'assurer la paix sociale, la paix économique, et pas seulement la paix politique.

Dès lors, pour un socialiste marxiste, la Constitution n'est pas satisfaisante sur le plan des idées mais le devient lorsqu'il s'agit de répondre aux conditions objectives de la société espagnole actuelle, et de permettre leur épanouissement afin que dans l'avenir, par transformation ou changement, nous, socialistes, obtenions la constitution que nous souhaitons.

Cette Constitution très particulière suscite d'autres remarques comme, par exemple, le fait qu'elle délègue tant de matières à une législation ultérieure, constitutionnelle ou non, ce qui en fait une Constitution souple.

Ceci explique le consensus qui, compris comme se substituant au schéma de vainqueurs et vaincus au Parlement, a conduit à un texte qui, par nécessité, réserve pour le futur les problèmes

pratiques, se limitant à définir les règles du jeu en ce qui concerne les relations de pouvoir. D'une certaine manière, le droit constitutionnel occidental est coutumier du fait, mais la Constitution espagnole de 78, comme nous l'avons déjà relevé, laisse à trancher après son entrée en vigueur des questions primordiales. De là le fait que 53 articles fassent référence à des lois à venir, constitutionnelles ou ordinaires. Au vu de cette notable particularité, il est permis de se demander s'il faudra tenter d'établir un lien entre la Constitution — qui définit mais ne détermine ni la structure ni les éléments de quelques-uns des rouages essentiels de l'Etat — et la relation institutionnelle des forces politiques ; en clair, l'indétermination même de la Constitution ne requiert-elle pas, pour qu'il y ait dans le futur un ordre politique et un ordre social, un schéma bipartite ou un bipartisme imparfait ?

Depuis le début du processus de transition, la Couronne, et ceux qui ont établi les règles initiales du jeu, voyaient dans le bipartisme le modèle idéal des rapports de forces politiques en Espagne. Il paraît évident qu'aux origines de la période transitoire, le type de relations que ménageaient les législateurs entamant la transformation du système franquiste figurait un schéma très simple, partant de l'idée que les organisations mineures tendraient à disparaître ou à s'unir, et que la société espagnole conserverait un haut niveau d'imperméabilité au communisme.

En fonction de cette optique, que nous, qui vivions et analysions la situation politique de cette période, voyions très clairement, le schéma de pouvoir comportait deux grands noyaux politiques définis l'un comme de centre droit et l'autre à tendance social-démocrate, qui se répartiraient à tour de rôle la responsabilité du pouvoir, fondamentalement en ce qui touche au maintien des institutions, de l'ordre et du système capitaliste, dans les limites tolérées par l'histoire envisagée avec une conception de l'homme et de la cohabitation progressiste, mais en aucun cas, en aucun sens, révolutionnaire. Cette perspective a permis, en règle générale jusqu'à maintenant, la coïncidence entre la volonté des secteurs conservateurs et la complaisance, jugée inévitable, de la majorité de la gauche.

Le schéma initial a été perturbé par la croissance et surtout l'influence politique du Parti communiste et par la croissance et l'influence, dans certaines couches de la classe dominante, de l'Alliance populaire. Ces deux tendances auraient-elles campé sur des positions extrêmes, l'on se serait acheminé vers le pluripartisme avec le risque, toujours existant, que la multiplicité des formations fasse obstacle à une solution pacifique des questions que la Constitution

a laissées en suspens en ne déterminant ni structures ni composantes.

Mais, ajoutée aux positions de droite extrême adoptées tactiquement par l'Alliance populaire, la tactique spéciale du Parti communiste, consistant à se maintenir en état de trêve et de convergence politique permanente avec l'UCD, au point de se déplacer sur des positions social-démocrates, amenant le Parti socialiste à assumer la responsabilité de veiller à ce qu'aucune exagération, aucun débordement de son électorat ne vienne rompre la fragile stabilité nationale, a permis que le schéma survive dans ses grandes lignes et que l'opinion voie le présent et l'avenir à travers deux grands partis.

Il est certain que si le Parti communiste avait maintenu ses positions traditionnelles et que le centre avait adopté les caractéristiques extrêmes de la droite, la perspective bipartite n'aurait pas prévalu ; le fait qu'elle se perpétue tranquillise la Couronne, correspond au souhait du gouvernement et du Parti socialiste lui-même, qui veut être le grand parti de gauche de l'Espagne future. On peut admettre, avec nombre de présomptions, que la loi électorale qui régira, quand elles auront lieu, les élections municipales et générales, donnera une prime aux majorités, l'abandon d'un schéma défendu avec ténacité depuis le commencement et qui, répétons-le, a subsisté dans les faits d'une manière ou d'une autre paraissant peu probable.

Un autre facteur a contribué à donner aux forces politiques les positions que nous avons décrites : c'est, fondamentalement, le terrorisme. Cette affirmation vaut également pour le Parti communiste qui peut maintenir la discipline et la confiance parmi les militants et les cadres en montrant le terrorisme comme un danger réel et quotidien, susceptible d'altérer la stabilité du pays, d'amener un gouvernement autoritaire. C'est en grande partie au terrorisme qu'est dû le fait que les divers partis politiques espagnols ou les groupes de pression conservent une attitude conciliante qui a pris la forme d'un compromis pour donner naissance à la Constitution. Le consensus a résulté de la volonté de ne pas reproduire au Parlement les clivages de la guerre civile, mais cette volonté s'est également maintenue et fortifiée grâce au terrorisme. Une fois la Constitution approuvée, toutefois, il doit disparaître comme germe ayant des répercussions sur la stabilité politique ; c'est là une idée très claire pour tous les partis, mais tous ne s'accordent pas sur la façon d'y mettre un terme. Il s'agit, redisons-le, d'un objectif des formations qui ont accepté le jeu démocratique et non des secteurs qui, pour une raison ou une autre, le refusent dans le contexte historique et actuel qu'offre la Constitution.

Adoptons comme hypothèse de travail que la période de *transition*

formelle prend fin avec le référendum positif ; comme le lecteur peut le constater au vu de ce qui précède, il y aura dans le processus constitutionnel une période de transition formelle et une autre de *transition matérielle*.

La période de transition formelle s'achève au moment où les Espagnols disent « oui » à la Constitution ; il reste cependant la période de transition appelée, par opposition, matérielle et qu'il aurait été meilleur, peut-être, de qualifier « dans la pratique ». Cette *transition dans la pratique* signifie surtout que tant que l'on ne parviendra pas à une démocratie affermie dans l'opinion publique et dont la permanence ne sera pas problématique, il n'existera pas en Espagne de véritable système démocratique.

A l'heure actuelle, il est impossible d'affirmer sans nuances que la démocratie soit enracinée chez les Espagnols et que ceux-ci soient disposés à la défendre comme un bien propre et irremplaçable. Une large partie de l'opinion publique, tout en admettant que la situation présente est préférable à la dictature franquiste, s'interroge encore sur les bienfaits qu'apporte la démocratie. Il est beaucoup débattu de cet état de fait dans la presse, dans les cercles, et autour des tables de travail, en le condensant sous le nom « Max wébérien » de « désenchantement ».

Aucun des analystes du processus politique espagnol n'a pu être surpris par un désenchantement postérieur à l'instauration des institutions démocratiques fondamentales. Outre l'éternelle tendance à confondre ce qui est nouveau avec ce qui régénère — c'est un thème ancien en Europe et qui vient de Grèce —, il était certain, dans le cas espagnol, qu'une fois la rupture effacée au profit de l'évolution le désenchantement devait être grand parmi ceux qui attendaient de la nouveauté la guérison de tous leurs maux et qui la voient cheminer avec une lenteur qui en rend les mouvements presque imperceptibles à quiconque n'est pas très informé. De l'extérieur, il est aisé de remarquer l'évolution du courant espagnol, mais de l'intérieur, par un phénomène optique explicable en politique, cela est à peine perçu car la rapidité de l'illusion occulte le mouvement de la réalité.

C'est ce qui explique que le désenchantement ait été si grand, si largement répandu. Simultanément, et par relation de cause à effet, sont apparues l'indifférence et la critique indiscernée, et souvent sans fondement, de la démocratie, ce qui, en termes politiques, se traduit par un éloignement du peuple par rapport aux dirigeants de gauche comme de droite. C'est un phénomène qui n'a pas été dûment quantifié car bien que la question de l'indifférence, de la confiance, et surtout de la connaissance, des personnalités ait figuré dans toutes les

enquêtes, on n'a pas tenté d'apprécier scientifiquement le nombre des déçus et des indifférents. On peut néanmoins le supposer élevé quoique, comme nous l'avons dit, le désenchantement ou l'indifférence ne soient pas nécessairement antidémocratiques ; c'est, au contraire, le cas le moins fréquent, mais les conséquences politiques de cette situation sur le pouvoir et ses alentours ont eu une grande importance en ce qu'elles nous permettent de juger la conduite des partis au-delà de leur tactique et de leur stratégie quand ils en ont une. La politique aujourd'hui en Espagne est, autour du pouvoir, une lutte de partis et de personnes, et, par conséquent, il y a dans les partis une défaillance considérable de l'attention qu'ils auraient dû prêter à entretenir l'enthousiasme populaire, y compris des militants, et à soutenir la confiance dans la démocratie nouvellement née.

L'attitude des partis politiques, comme il est de coutume lorsqu'ils focalisent exclusivement leurs efforts sur le pouvoir, devient suspecte aux yeux des citoyens qui vivent les effets d'un pouvoir qu'ils ne connaissent pas et auquel ils ne participent guère. De ce fait, bien que soient rares les critiques de la démocratie comme conception du monde et forme de gouvernement, elles deviennent nombreuses lorsqu'il s'agit des formations parlementaires. Il est évident que les partis doivent assumer toutes les fonctions qui sont les leurs et pas seulement celles qui touchent directement au pouvoir, mais on ne peut cependant faire leur procès d'un point de vue anthropologique en disant que leurs dirigeants sont ambitieux. Les sources de la situation décrite, fréquemment répétée dans le cours de l'histoire politique européenne, ne résident pas dans l'ambition des hommes mais dans la mécanique propre des événements. La politique du consensus était une politique aspirante et ne pouvait sortir des sphères du pouvoir. D'un autre côté, le changement des principales structures et institutions de l'Etat devait se faire rapidement et sur des bases techniques légales satisfaisant aux exigences de nouveauté et à celle des forces encore vivaces du passé. De là l'origine du désenchantement et de l'indifférence de l'opinion publique.

Après le référendum et la fin de la période de transition formelle, on peut supposer que les partis seront animés par autre chose que leur tropisme en direction du pouvoir et perdront l'image d'opportunisme manœuvrier qui leur est généralement attribuée, à plus ou moins juste titre, certains ayant été plus opportunistes et manœuvriers que d'autres.

S'agissant de l'étape pratique de la transition, beaucoup a déjà été fait, mais la politique espagnole a encore à subir des séquelles de l'administration, de la corruption, et des valeurs du monde franquiste,

séquelles qui doivent être extirpées par le temps et les efforts. Mais pour que les efforts soient efficaces et bref le temps, les conditions tiennent à la composition future du Parlement ; c'est-à-dire au parti qui triomphe ou, à défaut, aux alliances qui se forment. Mais, en toute hypothèse, quand les institutions et les hommes politiques adopteraient une attitude correcte, les grands problèmes économiques, avec les difficultés sociales corrélatives, demeureraient, ainsi que les problèmes régionaux, le basque particulièrement.

Au moment où nous achevons la rédaction de cet article, la discussion va commencer sur le point de savoir si sont ou non reconnus les droits historiques du Pays Basque car, comme nous l'avons dit, là est le principe de toute solution ; mais il reste la crise économique européenne et le haut niveau de chômage qui, dans l'économie espagnole, se manifestent de façon particulièrement dramatique en ce qu'ils coïncident avec la consolidation de la démocratie.

C'est pratiquement une constante de l'histoire politique de notre pays que les grandes mutations progressistes se déroulent dans une poussée de crise économique qui a engourdi son développement. Ce fut le cas pour la II^e République, c'est le cas pour la nouvelle démocratie en Espagne.

Je ne voudrais pas que se dégage de l'analyse qui précède l'idée que le processus de transition espagnol a exclusivement dépendu des forces politiques et sociales espagnoles.

La même remarque vaut pour les forces économiques.

Ni dans l'ordre politique ni dans l'ordre économique les Etats atlantiques ne pouvaient manquer d'intervenir dans le processus. Maintenant qu'il touche à sa fin, les Etats arabes et le bloc soviétique commencent à déployer une grande activité en faveur de la démocratie espagnole.

Il n'est pas possible, dans le cadre de cet article, de décrire l'écheveau complexe des pressions internationales depuis la maladie du général Franco jusqu'à l'heure actuelle. Il suffit de dire qu'aussi bien les Etats-Unis que leurs compléments politiques et économiques européens étaient intéressés à une démocratie de type occidental en Espagne. Il s'agissait, en bref, de renouveler l'essai portugais, mais avec plus d'attention et de discernement.

Les Etats arabes, l'URSS et ses alliés étaient également intéressés par une Espagne démocratique, accueillante et souple. Maintenant que, au moins théoriquement, la démocratie est instaurée, se posent les problèmes dans lesquels les intérêts internationaux apparaissent

clairement. Un bon exemple en est la lutte autour de l'entrée éventuelle de l'Espagne dans l'OTAN.

Cet élément, qui a plus de valeur politique que proprement stratégique, jettera la lumière sur la puissante intervention que les Etats-Unis ont faite et font dans le processus espagnol de transition. Influence qui, à travers les secteurs conservateurs, se reflétera clairement dans la politique étrangère de l'Espagne.

Une fois de plus, le cas espagnol a caractère d'exemple et d'expérience particulièrement important pour les autres peuples d'Europe.