

PERE VILANOVA

## *1979-1982 : Un équilibre politique\**

De la mort de Franco, en novembre 1975, à la promulgation de la Constitution, en décembre 1978, toutes les opinions convergent sur un mot pour décrire la caractéristique fondamentale du système politique espagnol : le consensus. Il s'agit là de l'accord généralisé de toutes les forces politiques représentatives pour asseoir des bases minimales sur lesquelles construire ensuite non seulement la Constitution — expression suprême dudit consensus — mais aussi différentes politiques tenant compte de la dynamique changeante des rapports de force.

La seconde caractéristique essentielle est que cet effort conjoint se fait sur des fondements « fragiles ». Cela signifie que toutes les forces politiques et sociales comprenaient que la construction du système démocratique partait d'une base très faible, menacée sur nombre de fronts. Les principaux étaient le terrorisme, la menace de coup d'Etat, la crise économique et ses effets sociaux, le contexte international et — du moins a-t-il été mis en valeur entre 1979 et 1981 — ce que l'on a appelé le désenchantement, c'est-à-dire la diffusion dans la société d'une désaffection croissante à l'égard du système démocratique, ou à tout le moins un éloignement inquiétant entre gouvernants et gouvernés, entre les citoyens et les institutions. Tout ceci, à dater de la promulgation de la Constitution le 29 décembre 1978, allait être soumis à diverses confirmations dont les plus importantes ont été sans aucun doute les consultations électorales successives. Se perçoit, à travers l'analyse de ces différentes élections, une série de comportements appelés à se manifester

\* Traduction de Guy CARCASSONNE.

de façon particulièrement spectaculaire lors du séisme politique des élections du 29 octobre 1982 par lesquelles le PSOE a accédé au pouvoir avec la majorité absolue.

Partant de ces considérations liminaires, nous nous proposons d'analyser ici la modification du cadre politique à partir des résultats électoraux successifs puis la persistance des principaux facteurs de déstabilisation de la démocratie ou, pour le moins, de déstabilisation du système démocratique. A ce sujet, relevons que des problèmes précités (terrorisme, menace de coup d'Etat, crise, etc.), aucun n'a perdu de son importance ni moins encore disparu, et pourtant la sensation de catastrophe politique ne semble pas s'être accrue avec la victoire socialiste pas plus qu'au cours des mois qui l'ont immédiatement suivie.

### *Comportement électoral et changement politique*

Une fois la Constitution promulguée, en décembre 1978, la représentation politique au Parlement, issue des premières élections démocratiques de juin 1977, présentait un tableau qui pourrait se décrire de la manière suivante :

a) Deux grands partis, UCD et PSOE, avec respectivement 33,4 et 28,1 % des voix, flanqués de deux partis moyens, l'Alliance populaire à droite avec 8 % et le Parti communiste d'Espagne à gauche avec 8,9 %. Encore faut-il ajouter les partis des nationalités historiques, du type centriste-nationaliste, que sont essentiellement le Parti nationaliste basque en Euzkadi et Convergence et Union en Catalogne, forces proches des grands partis nationaux, et elles-mêmes accompagnées d'une petite représentation des formations nationalistes radicales (*Euskadiko Esquerra* au Pays basque, *Esquerra Republicana* en Catalogne).

b) En somme s'était ainsi formé un système politique à tendances bipolaires fortement corrigées par la présence de partis moyens sur les flancs et — caractéristique espagnole — de partis des nationalités. Ce second facteur est d'une importance considérable pour comprendre le comportement politique de ces forces parlementaires. En effet, sur les thèmes « sociaux » la coupure se faisait habituellement sur le clivage droite-gauche en ce sens que les minorités basques et catalanes avaient coutume de voter (dans certaines limites) avec le centre et la droite nationaux, tandis que sur les thèmes portant sur la construction de l'Etat et des autonomies la division se faisait sur un axe distinct, que l'on pourrait appeler « centre-périphérie », sur lequel UCD et PSOE se mettaient souvent d'accord sur des solutions contre

les partis périphériques. Le tout avec un taux d'abstention acceptable se situant à 21 %.

Le 1<sup>er</sup> mars 1979 le Président Suarez a pris la décision de provoquer des élections anticipées pour des raisons claires qui néanmoins devaient à moyen terme contribuer à sa chute : il s'agissait, une fois votée la Constitution, de conclure l'étape du consensus et de passer à une étape de lutte politique classique en accord avec la dynamique démocratique que permettait la Constitution. Pour cela il était logique d'ouvrir une nouvelle législature après convocation d'élections anticipées.

Lors de celles-ci le premier élément qui appela l'attention fut l'augmentation de l'abstention : presque 32 %. C'était un premier indice de ce qu'en même temps que finissait le consensus — qui avait probablement atteint ses limites en décembre 1978 — commençait le désenchantement. Le comportement électoral de 1979, outre l'élément préoccupant que constituait l'accroissement de l'abstention, a mis en relief une considérable stabilité électorale dans la mesure où l'UCD a obtenu 34 % des voix, le PSOE 30 %, le PCE 10,6 % et l'Alliance populaire 5,8 %. Mis à part le relatif affaiblissement du groupe conservateur de M. Fraga (qui à cette occasion ne s'est plus présenté comme Alliance populaire mais comme Coalition démocratique), retient l'attention le considérable essor des partis périphériques qui, en plus de renforcer les formations déjà mentionnées au Pays basque et en Catalogne, a donné une représentation parlementaire au Parti socialiste andalou. Dans ce cas l'avertissement électoral a été adressé non seulement à l'UCD mais aussi au PSOE pour sa politique à l'égard des autonomies, fortement marquée de centralisme.

Au sein de cette stabilité électorale s'accroissait ainsi la tension centralisme-autonomisme. On pouvait alors parler d'un système de partis complexe dans lequel le bipartisme relatif se voyait compensé par la polarisation issue du fait autonomiste.

Commence alors une période qui va s'étendre sur 1980, 1981 et 1982 durant laquelle les repères se situent dans des consultations régionales : élections au Pays basque, en Catalogne, en Galice et Andalousie, ce qui rend difficile la recherche de comportements communs à l'ensemble.

Ainsi, en 1980, dans les élections régionales basques et catalanes le dénominateur commun réside dans une augmentation alarmante de l'abstention, de 40 % dans les deux cas, qui permet une double interprétation : d'un côté, confirmation de la tendance générale au désenchantement et à la désaffection à l'égard de la participation

démocratique ; d'un autre côté, la possibilité que la nature de la consultation autonomiste ait éloigné des urnes les couches immigrées de la population, peu intéressées par l'édification des institutions d'autogouvernement. Dans les deux cas, les partis nationaux dominants, UCD et PSOE, ont subi de lourdes pertes au profit des partis nationalistes modérés (dominants) et radicaux (minoritaires mais en essor). En 1981 aux élections galiciennes, peut-être pour des caractéristiques purement locales, le comportement est profondément différent : forte croissance de l'Alliance populaire, affaiblissement des partis locaux, écroulement de l'UCD. En 1982, nouvelle modification avec les élections andalouses : victoire absolue du PSOE (deux années auparavant ce parti avait été pénalisé au bénéfice du PSA) au détriment du PCE et du PSA, essor de l'Alliance populaire, crise de l'UCD.

Le dénominateur commun à toutes ces élections est la crise électorale accélérée de l'UCD, parti du gouvernement central. Se confirme le caractère hybride des élections régionales comme consultations politiques de portée locale mais avec un fort contenu politique de portée nationale. Ces élections successives — on ne doit pas l'oublier — sont le contrepoint d'une crise politique générale qui a l'UCD comme protagoniste : M. Suarez donne sa démission en janvier 1981, du fait de cette crise, pour des pressions militaires supportées contre sa personne, mais surtout en réponse à une sourde guerre interne à son propre parti, victime d'une profonde lutte de courants aboutissant à la fin du parti lui-même.

Toujours d'un point de vue électoral, les élections générales anticipées du 28 octobre confirment significativement le processus de mutation initié après les élections de mars 1979 et la confirmation du système de 1977 apparaît désormais comme beaucoup moins vraie qu'elle n'avait pu le sembler à l'époque. En tout cas le changement perçu dans les consultations basques et catalanes, accéléré en Galice et en Andalousie, s'est matérialisé avec les dernières élections. Le tableau issu du 28 octobre n'a que peu à voir avec celui de 1977 et 1979 : l'abstention redescend à 20 %, le PSOE obtient la majorité absolue (202 députés) avec 46 % des voix, l'Alliance populaire atteint 25 %, l'UCD régresse à 7 % et le PCE doit se contenter de 3,8 %. Seuls les partis des nationalités historiques (Catalogne et Pays basque) résistent, avec un électorat fidèle, à la poussée socialiste bien que le PSOE réussisse à atteindre dans ces zones un niveau comparable à sa moyenne nationale (en Catalogne) ou aux alentours de 30 % (au Pays basque). Les petits partis présents au Congrès des députés sous la précédente législature disparaissent.

## I. — Résultats des élections au Congrès des Députés (1)

	Inscrits	Votants	Abst. %/o	UCD	PSOE	PCE	AP, CD, PDP	CDS	Autres
15 juin 1977	23 601 241	18 640 354	21,0	33,4	28,1	8,9	8,0		21,6
1 <sup>er</sup> mars 1979	26 767 369	18 299 640	31,6	34,3	30,0	10,6	5,8		19,3
28 oct. 1982	26 499 933	21 155 948	20,2	7,2	46,0	3,8	25,3	2,8	14,9

(1) Les pourcentages sont calculés par rapport aux votants.

## II. — Sièges obtenus par les diverses forces politiques

	1977	1979	1982		1977	1979	1982
UCD.CC	167	168	12	Ind. Castellon	1		
PSOE.PSC	118	121	201	Ind. Zaragoza	1		
PCE.PSUC	20	23	5	UN		1	
AP.CD.PDP	16	9	106	PSA.PA		5	
PDC.CiU	11	8	12	HB		3	2
PNV	8	7	8	UPC		1	
EC.ERC	1	1	1	PAR		1	
EE	1	1	1	UPN		1	
PSP.US	6			CDS			2

Il en résulte, en somme, un cadre politique plus simple et apparemment plus homogène : disparition du centre, polarisation entre droite (AP) et gauche (PSOE), crise du PCE et persistance d'un double axe de tension politique : thèmes sociaux, droite/gauche ; thèmes relatifs à la construction de l'Etat autonome, centralisme/autonomismes.

*Les grands problèmes*

Nous avons dit au début de la présente étude que le processus de modification du comportement politique, analysé à la lumière des cristallisations électorales successives<sup>1</sup>, se situait dans un cadre démocratique faible du fait d'une série de problèmes profonds qui ont connu des moments de plus ou moins grande acuité mais n'ont jamais disparu durant la période étudiée et se sont parfois aggravés. La difficulté de fond vient de ce qu'étudier le système politique espagnol exige de conserver présent à l'esprit, comme on ne cessait

1. Les dimensions du présent article ne nous permettent pas d'analyser les élections municipales du 3 avril 1979.

de le dire à l'époque pour expliquer le consensus, qu'il ne peut être considéré comme « irréversible ». Certes, aucun système politique ne l'est, mais lorsque s'analysent les institutions, procédures législatives ou comportements électoraux de la Suède, par exemple, nul ne songerait à intégrer un paragraphe du type « menaces sur la stabilité du système ».

Parmi les problèmes mentionnés, il convient de retenir en premier lieu le terrorisme : séparatiste (ETA au Pays basque), d'extrême-droite et d'ultra-gauche (GRAPO). Ils se sont tous trois montrés actifs entre 1979 et 1982, avec moins de régularité pour le GRAPO, dont les origines sont obscures mais qui a porté des coups très durs au système par ses attentats contre de hauts responsables militaires. Quant au terrorisme d'extrême-droite, très belliqueux depuis janvier 1977, il semble avoir diminué après l'échec du coup d'Etat du 23 février 1981. D'un côté cet échec a pu démoraliser nombre de ses partisans, d'un autre côté la répression s'est abattue sur ces groupes avec plus de rigueur après 1978 et, récemment, le large regroupement des forces conservatrices de tous genres autour de l'Alliance populaire a pu entraîner un rétrécissement de la base sociale traditionnelle de l'extrême-droite. De ce point de vue, il est symptomatique que le journal d'ultra-droite *El Alcazar*, depuis le 28 octobre dernier, a réorienté sa ligne vers un appui critique à M. Fraga, abandonnant à la marginalité les vieux groupes de l'extrême-droite. Il ne s'agit pas pour nous de prétendre que l'Alliance populaire ait des tentations putschistes, ni qu'elle assume explicitement l'orientation d'ultra-droite, car il peut exister dans ce domaine de graves confusions. Simplement l'attente créée autour de M. Fraga Iribarne, l'hétérogénéité de son créneau politique et les contradictions des divers courants qui voient en lui une meilleure possibilité de faire échec à la gauche sont autant d'éléments qui ont laminé l'extrême-droite traditionnelle.

Tout à fait différent et pour plusieurs raisons est le cas de l'ETA. La question est ici celle de sa base sociale. Comment un groupe terroriste, dans un système démocratique, peut-il obtenir un nombre de voix supérieur à celui des élections de 1979<sup>2</sup> ? Le problème ne réside pas dans la revendication indépendantiste, mais dans le double fait que l'ETA a indistinctement élargi le nombre et le type de victimes de ses attentats (politiciens, policiers, cadres de l'administration centrale, employés, etc.) et fonde sa stratégie sur la constante

2. *Herri Batasuna* est une coalition légale considérée comme étant le bras politique de l'ETA militaire.

provocation des forces armées, sur la conviction qu'un durcissement du régime conduira à en révéler la « véritable nature ». C'est la vieille théorie qui veut qu'à plus de répression réponde plus de mobilisation populaire. L'inconnue résulte de ce que malgré l'impopularité croissante de ses actions l'ETA maintient intacte sa base sociale, malgré même le couvert autonomiste obtenu avec le Statut d'Autonomie de l'Euzkadi, malgré encore l'hégémonie que détient au Pays basque le Parti nationaliste basque.

Pour sa part, le « putschisme » demeure une énigme. Depuis le 23 février 1981 se sont produits deux faits saillants : la longue préparation (un an) et la longue durée (cent jours) du procès des inculpés, aboutissant à un résultat ambigu dès lors que si MM. Milans del Bosch et Tejero ont été condamnés à trente ans de prison, d'autres ont eu des peines nettement moindres, un troisième groupe s'étant rapidement retrouvé en liberté. De l'ensemble des accusés, seul un tiers a été chassé de l'armée. Le second événement est la découverte d'un complot préparé pour le 27 octobre 1982, la veille des élections, et qui s'est traduit par la détention et l'inculpation de trois officiers et un certain nombre de mutations et d'ordres de transfert affectant une douzaine d'autres officiers. Mais une nouvelle fois l'opinion a le sentiment qu'on ne lui a montré que la partie visible de l'iceberg. Et néanmoins, au sein de l'inconnue généralisée qu'est l'armée, existe un large sentiment selon lequel, après le 23 février, le « putschisme » s'est légèrement atténué. A cela, en plus des effets de la déroute de MM. Milans et Tejero, a pu contribuer un élément lié à la désintégration de l'UCD et aux élections du 28 octobre. En effet, la désintégration de l'UCD, d'une certaine manière, a renouvelé le jeu politique en Espagne, et la perspective électorale d'octobre, comme nous l'avons dit à propos de l'extrême-droite, a ouvert de nouvelles expectatives symbolisées par M. Fraga et l'Alliance populaire. En ce sens, il faut distinguer deux courants distincts dans l'armée : l'un, minoritaire, activement putchiste, d'inspiration fasciste-franquiste (Tejero) dont l'obsession n'est pas seulement la destruction de la gauche ou du « communisme », mais celle du système libéral. L'aversion militaire à l'égard du libéralisme et du système de partis est, en Espagne, beaucoup plus ancienne et enracinée que la confrontation droite/gauche. Ainsi l'ennemi, pour Tejero, englobe-t-il aussi l'UCD et même l'Alliance populaire. Mais d'un autre côté, il existe un courant beaucoup plus large, majoritaire, qui sans être activement putchiste peut avoir une attitude d'attente, éventuellement favorable à des manœuvres déstabilisatrices, et qui ressent une hostilité diffuse envers la démocratie mais qui n'a pas à l'heure

actuelle de projet alternatif. Dans ce large secteur la victoire du PSOE, en principe, n'a pas créé de tensions plus grandes que celles existant déjà ; peut-être même les a-t-elle diminuées. Il s'agit d'attendre de voir ce que sera la politique militaire du nouveau gouvernement, surtout en termes matériels et techniques. L'inconnue ici est à nouveau le terrorisme et l'incidence qu'il peut avoir sur la nouvelle situation.

Il resterait à s'interroger sur la crise économique et ses effets mais ce n'en est pas ici le lieu. Avant tout demeure cependant la constance des effets politiques que cette crise comporte sur le système dans son ensemble, moins dans le cadre macro-économique que dans celui du chômage qui dépasse deux millions de personnes et affecte 15 % de la population active.

### *Le changement*

Avec les élections du 28 octobre s'achève un cycle : celui qui va de la promulgation de la Constitution à la victoire socialiste. Deux éléments fondamentaux : en premier lieu la destruction — ou plus exactement l'autodestruction — de l'UCD dans un processus résultant plus de causes internes que de pressions extérieures. C'est un sujet digne d'étude que celui d'un parti de gouvernement qui, vainqueur d'élections trois ans auparavant, prend l'initiative de provoquer des élections anticipées et parvient à passer de 165 députés à 12, sans même que soit réélu le Président du gouvernement sortant. L'autre point essentiel est la victoire du PSOE. Moins par son ampleur, significative en ce qu'il obtient la majorité absolue, que par le fait même qu'en Espagne, pour la première fois depuis la guerre civile et après un siècle et demi de constitutionnalisme, la gauche gagne des élections. Mais plus importante encore, selon nous, est la réalisation simultanée de l'alternance, la vérification de ce que le système fonctionne et permet des changements de majorité, sans que cela implique le moindre traumatisme. Ce dernier aspect, quand bien même la gestion du PSOE se solderait par un échec, quand bien même y aurait-il de nouveau lieu d'avoir des élections anticipées dans un ou deux ans, restera comme une référence de base du système politique espagnol.

Sur ce point, c'est-à-dire sur la capacité du PSOE de répondre aux aspirations au changement si largement formulées (par sa dimension même cette vaste aspiration est hautement imprécise), il est trop tôt pour juger après seulement quelques mois. Analyser les résultats du gouvernement actuel est une tâche à venir.