

GUY HERMET

*Environnement international
et dimension historique
de la transition politique en Espagne*

L'Espagne semble échapper désormais à cette sorte de fatalité qui lui faisait connaître depuis plus d'un siècle un destin politique hors du commun en Europe. Ce premier article d'un ensemble consacré au retour à la démocratie de l'une des plus vieilles nations de notre continent se doit, sans doute, de situer cet événement dans sa perspective la plus large afin d'en mieux percevoir la nature et le contenu. Tel est l'objet de ces notations liminaires sur l'environnement international et la dimension historique de la « transition espagnole ».

Un retour « nécessaire » à la démocratie ?

L'influence de l'environnement international

Sans partager la conception déterministe qui voit dans tout changement de régime survenant dans le monde un reflet des calculs et des manœuvres de quelques grandes puissances, voire d'une seule d'entre elles, il est clair qu'il faut considérer que la conjoncture internationale du milieu de la décennie de 1970 était favorable au rétablissement de la démocratie en Espagne. Certes, rien ne se serait peut-être fait dans l'immédiat à cet égard sans la mort du général Franco, quand bien même la société espagnole était bien avant 1975 amplement « mûre » pour une formule de gouvernement démocratique. Il demeure, pourtant, que divers augures ne pensaient

guère, avant ce moment, qu'une transition politique aussi ordonnée que celle menée sous l'égide de Juan-Carlos I^{er} fût concevable, et beaucoup escomptaient plutôt une « libéralisation » lente et contrôlée, apparentée par exemple à celle pratiquée au Brésil par le général Geisel. Une opération de cette sorte a d'ailleurs été tentée effectivement par le premier gouvernement de la monarchie restaurée, sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur, Manuel Fraga Iribarne. Elle a tourné court au bout d'un an, comme on sait, pour être supplantée depuis lors par la stratégie non plus « exclusionnaire » mais « inclusionnaire » du gouvernement Suarez. Il paraît bien que cette dernière stratégie était la mieux adaptée au contexte international présent.

L'entrée de l'Espagne dans l'Europe communautaire impliquait sa démocratisation pleine et entière, d'autant que les deux pays qui sollicitaient leur intégration dans la CEE en même temps qu'elle — le Portugal et la Grèce — s'étaient débarrassés, dès 1974-1975, du handicap de régimes dictatoriaux. En outre, la recherche d'une participation sans entraves au marché communautaire constituait, depuis 1973, une nécessité économique et politique vitale pour l'Espagne. D'une part, les grandes entreprises nationales et multinationales qui avaient contribué à la croissance spectaculaire de son potentiel industriel ne pouvaient plus, à partir de ce moment, miser sur les seuls débouchés offerts par un marché intérieur en voie de saturation. Elles avaient même, dans une très large mesure, investi en Espagne en tenant compte de l'avantage à l'exportation que leur procuraient les coûts de production encore relativement favorables dans ce pays. Une fermeture de la CEE fondée sur un motif politique eût donc été extrêmement dommageable pour ces entreprises, qui se sont révélées très vite comme de fermes soutiens d'une évolution démocratique (1).

D'autre part, les conséquences de la crise mondiale postérieure à 1973 comportaient un corollaire politique qui dépassait cette préoccupation propre au secteur industriel et financier. Devenu dans ses dernières années une espèce de « dictature de consommation » et prétendant compenser les restrictions opposées à l'exercice des libertés publiques par la promesse d'une amélioration rapide et indéfinie du niveau de vie de la population, le régime franquiste ne pouvait se survivre à lui-même dans le contexte adverse d'une récession mondiale qui réduisait gravement sa « capacité distribu-

(1) Le concours financier apporté par les banques espagnoles à l'ensemble des partis à la veille des élections de juin 1977 confirme cette attitude.

tive ». Deux issues s'offraient dès lors : l'une, difficilement praticable, qui aurait consisté à miser à nouveau plus sur la répression que sur l'efficacité économique d'un gouvernement autoritaire ; l'autre, finalement choisie, qui aboutissait à octroyer aux Espagnols des « satisfactions politiques » au moment où le « miracle économique » prenait fin pour céder la place au chômage et à une menace de régression temporaire de leurs conditions d'existence. Cette formule avait le double avantage d'offrir un instrument de décompression de la poussée sociale et d'associer à terme l'opposition à la gestion de la crise.

Cette interprétation au deuxième degré n'épuise pas la compréhension du mécanisme de la démocratisation espagnole, et elle ne correspond pas, bien entendu, à sa réalité vécue par la masse de la population ou par ses élites dirigeantes. Cependant, si l'on ajoute à ces remarques sur le contexte européen du changement politique pratiqué en Espagne celles touchant aux positions nouvelles assumées par l'administration du Président Carter vis-à-vis des régimes dictatoriaux, d'abord en Amérique latine mais également en Europe du Sud, il ne fait guère de doute que la jeune démocratie espagnole ne répondait pas seulement à l'attente de ses protagonistes, mais aussi à celle d'influents parrains en dehors de ses frontières. Qui pourrait le regretter ?

Dimensions historiques :

une Espagne qui ne serait plus différente ?

Une analyse plus profonde de l'entreprise de démocratisation de l'Espagne conduit de même à se référer en premier lieu à sa signification internationale, cette fois dans une perspective historique. En effet, l'Espagne n'apparaît pas seulement comme l'un des rares pays où une dictature se soit défaite de façon volontaire, sans cassure institutionnelle, sans épuration et, il faut le rappeler et s'interroger sur ce constat, sans qu'une fraction importante du personnel dirigeant hérité du précédent régime ait été déplacée jusqu'à maintenant du pouvoir. Elle est aussi le seul pays à avoir rejoint depuis la seconde guerre mondiale le cercle privilégié des nations industrielles avancées ; cercle restreint à ses débuts à la Grande-Bretagne et à la France, puis élargi par étapes à l'Allemagne, aux Etats-Unis, au reste de l'Europe occidentale, au Japon, au Commonwealth blanc, à l'Italie et, à sa façon, à la Russie. En empruntant au langage des « théoriciens de la dépendance » ou, plus encore, à celui d'Immanuel Wallerstein, on pourrait dire que l'Espagne a repris récemment sa place au centre du système mondial — au moins à la frange de

celui-ci — après s'être trouvée reléguée pendant deux siècles à sa semi-périphérie. Appréhendé de la sorte, son retour à la démocratie ne ferait de quelque manière que concrétiser ce statut international recouvert, dans la mesure où tous les grands pays industriels capitalistes sont parvenus, après 1954, à acquérir des institutions représentatives stables.

Ce phénomène montre que, si l'édification des puissances industrielles a correspondu à des phases politiques très différentes selon les cas nationaux, elle semble aboutir aujourd'hui à un parallélisme entre les formes les plus achevées de développement capitaliste et la consolidation démocratique. En effet, si la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis ont pu concilier au XIX^e siècle le libéralisme économique avec le libéralisme politique, les pays de la seconde vague de l'industrialisation (*late industrializers* selon l'expression d'Alexander Gerschenkron) comme l'Allemagne, le Japon et la Russie ont, au contraire, connu des régimes fondamentalement autoritaires pendant la plus grande partie de la phase de construction de leur puissance industrielle. De la même façon, les pays industrialisés encore plus tardivement (*late late industrializers* selon Albert O. Hirschman), comme l'Espagne et les nations du sud de l'Amérique latine, ont démontré dans leur étape d'industrialisation lourde la même incompatibilité apparente entre l'effort de développement de leur appareil productif et la pratique de la démocratie libérale. Depuis 1945, en revanche, l'ultime phase de l'industrialisation fondée sur la diffusion généralisée des biens de consommation durables et sur les activités à haut niveau technologique a coïncidé avec une « stabilisation démocratique » non réalisée auparavant, spécialement dans l'Europe de l'entre-deux-guerres. Dans ce contexte, la démocratisation de l'Espagne pourrait s'interpréter comme une confirmation dernière et presque inespérée — bien que circonscrite au cas des pays les plus avancés dans la voie capitaliste de l'industrialisation — des expectatives optimistes des démocraties triomphantes de 1945, pour lesquelles la « démocratisation du bien-être » devait nécessairement entraîner, voire impliquer l'essor de la démocratie politique.

Dans la mesure où il conviendrait de le partager, cet optimisme vaut-il également en ce qui touche à la dimension nationale du retour à la démocratie en Espagne ? La fatalité historique évoquée au début de cet article, et qui tenait à des facteurs propres à l'Espagne, risque-t-elle d'affecter encore le destin du régime représentatif créé par la Constitution de 1978 ?

Deux thèses s'affrontent à ce propos. La première est soutenue

par un courant que l'on pourrait qualifier d' « européeniste », représenté par exemple par l'historien et politologue Miguel Martinez Cuadrado, pour qui les obstacles opposés à la démocratie en Espagne n'étaient pas sensiblement plus grands que dans les pays voisins. Elle se fonde sur la constatation de ce que le suffrage universel masculin s'est instauré dès 1890 outre-Pyrénées, soit bien avant la généralisation du vote en Italie et même en Grande-Bretagne, par exemple. Elle présente aussi l'expérience de monarchie parlementaire des années 1876-1923 comme un acquis positif, dans la mesure où les pratiques clientélistes (le caciquisme), la fraude électorale et la connivence entre les partis qui la caractérisaient auraient été des réalités communes dans l'Europe de la fin du XIX^e siècle (2). Enfin, les tenants de cette thèse avancent avec raison que l'avènement des dictatures pendant l'entre-deux-guerres n'était pas spécifique de l'Espagne et relevait largement, dans le cas du régime franquiste, de facteurs exogènes liés à la conjoncture internationale.

Plus répandue, surtout à l'étranger, la thèse contraire affirme la non réductibilité du cas espagnol aux expériences politiques de l'Europe du Nord et de l'Ouest, voire à celle de l'Italie. Son porte-parole le plus illustre pourrait être le philosophe José Ortega y Gasset, dont l'ouvrage le plus connu porte le titre suggestif d'*Espagne invertébrée*.

Louis Hartz synthétise une partie de l'argumentation sur laquelle repose cette thèse quand il met l'accent sur la « fragmentation idéologique » dont l'Espagne aurait souffert plus que toute autre nation en Europe. Selon lui, la nouvelle idéologie libérale a supplanté l'idéologie traditionaliste dans le reste de l'Europe, de la même façon que l'idéologie socialiste est parvenue plus tard à y concurrencer efficacement le système de valeurs libérales. En Espagne, en revanche, les bases économiques et sociales ont manqué pour qu'aucune de ces idéologies puisse supplanter les autres. Toutes ont coexisté de façon destructrice, avec la circonstance aggravante de ce que l'idéologie traditionaliste autoritaire avait l'avantage d'être indigène, alors que les deux autres n'étaient que des sensibilités politiques importées et dépourvues de substrat local suffisamment solide. Autre circonstance aggravante : l'anarchisme a rencontré un terrain privilégié en Espagne, au détriment des formes plus « intégrables » de l'idéologie socialiste ; ceci avec toutes les conséquences domma-

(2) Le caciquisme et la pratique du *turno* (alternance artificieuse au pouvoir de deux partis également liés à l'appareil de l'Etat) trouvent effectivement leur équivalent dans le clientélisme et la *trasformismo* de la monarchie italienne à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle.

geables que son essor a comportées pour la consolidation d'une démocratie de type occidental. Selon cette interprétation, le triomphe de la contre-révolution de 1936-1939 apparaît en quelque sorte comme la revanche de la seule idéologie véritablement enracinée en Espagne — l'idéologie traditionaliste — sur les idéologies extérieures libérale et socialiste.

Plus pénétrante est l'analyse structurelle sur laquelle se fonde également la thèse de la singularité de l'Espagne dans l'Europe de l'Ouest. On ne peut, à cet égard, que reconnaître la pertinence des observations qui se rapportent à la faiblesse et au manque relatif de prestige des élites économiques par rapport aux élites traditionnelles à base agraire, administrative ou militaire, au moins jusqu'au début de ce siècle. Ceci explique sans doute pour partie l'échec du parlementarisme en Espagne, et son glissement vers l'autoritarisme. De même, il faut convenir que le clivage entre le centre et la périphérie du pays y a été plus grave qu'ailleurs, et qu'il a surtout revêtu une forme particulièrement dévastatrice dans la mesure où le centre castillan disposait du pouvoir politique mais non du pouvoir économique détenu par la périphérie méditerranéenne et atlantique. De ce fait, l'unité nationale est demeurée inachevée par impuissance de l'action d'un Etat privé d'une base matérielle suffisante. La Castille n'a pas été le Piémont de l'Espagne, et la Catalogne ne pouvait l'être... Enfin, le problème agraire n'a pas trouvé de solution en Espagne jusqu'au milieu du xx^e siècle, alors qu'il avait cessé de peser sur la vie politique dans l'Europe du Nord et de l'Ouest, soit par dépérissement de l'agriculture comme en Grande-Bretagne, soit par création d'un petit paysannat intégré au système politique comme en France.

Comment faut-il recevoir ces deux thèses contraires ? Qu'en est-il, surtout, des obstacles qui se sont incontestablement opposés dans le passé à la consolidation de la démocratie en Espagne ? Sans doute convient-il de reconnaître que les expériences politiques vécues par les Espagnols à la fin du xix^e siècle et pendant la première moitié du siècle présent n'ont correspondu que partiellement à celles des autres pays de l'Europe occidentale, Italie comprise, et qu'elles s'apparentaient aussi jusqu'à un certain point au contexte peu propice à la démocratie de l'Europe centrale et balkanique de la période postérieure au traité de Versailles. En revanche, la considération des éléments actuels du contexte politique espagnol est infiniment plus rassurante en ce qui touche aux adaptations structurelles précédemment décrites.

Le bouleversement économique et social des vingt dernières années

et l'*aggiornamento* religieux parallèle au Concile Vatican II ont supprimé les aspects anachroniques de la « fragmentation idéologique » qui avait abouti à la contre-révolution franquiste. Aujourd'hui, les clivages idéologiques qui existent en Espagne sont probablement moins dangereux que ceux qui persistent en Italie ou au Portugal, voire en France. De la même façon, la configuration des élites espagnoles s'est « modernisée » à un point tel qu'elles peuvent maintenant participer de façon positive à l'élaboration d'un consensus démocratique dont le peuple espagnol a fourni de son côté un exemple remarquable. Restent deux caractéristiques structurelles dont la solution complète se fait toujours attendre. D'abord celle qui tient au clivage persistant entre le centre et la périphérie de l'Espagne, et qui se traduit comme on sait par les tensions autonomistes ou séparatistes en Catalogne, au Pays Basque ou, secondairement, dans quelques autres régions. Ensuite, celle qui a trait à la résurgence atténuée d'un problème agraire.

Dans le premier cas, le rééquilibrage économique relatif opéré pendant la période franquiste semble pourtant devoir renforcer en définitive la cohésion nationale, en enrichissant les moyens d'action de l'Etat et en diminuant les disparités entre les régions. Certes, la situation qui prévaut au Pays Basque rend-elle cette hypothèse discutable, mais celle-ci paraît en revanche trouver une confirmation en Catalogne, où les tensions autonomistes n'ont pas eu d'effets destructeurs jusqu'à présent. De leur côté, les occupations sporadiques de grandes propriétés survenues en Andalousie soulignent bien la renaissance d'un problème agraire masqué un temps par la répression, l'émigration et l'expansion industrielle. Dans ce cas encore, cependant, la baisse du poids relatif du secteur agricole et la modération des parties en cause tranchent avec l'importance cruciale et le caractère révolutionnaire de la question agraire d'avant 1936. Au total, la démocratie espagnole ne doit plus surmonter maintenant des handicaps sensiblement différents de ceux qui affectent les démocraties voisines. Son avenir proche devrait lui permettre de trouver des solutions aux problèmes qui demeurent posés sans que ceux-ci deviennent comme par le passé la source de conflits tragiques.

TABLEAU 1. — *Les résultats des élections du 15 ju*

	Espagne (abstentions : 22 %)		Cata
	sur les suffrages exprimés en Espagne %	Députés	sur les suffrages exprimés en Catalogne
Unión de centro democrático	34,34	165	16,8
Partido socialista obrero español, Par- tit socialista de Catalunya	29,12	118	28,4
Partido comunista de España, Partit socialista unificat de Catalunya	9,12	20	18,2
Alianza popular	8,02	16	3,5
Partido socialista popular	4,33	6	1,3
Pacte democràtic per Catalunya	2,85	11	16,8
Indépendants du centre et démocratie chrétienne catalane	2,54	4	5,6
Partido nacionalista Vasco	1,65	8	
Extrême-gauche, Euzkadiko Ezkerra	1,47	1	
Esquerra de Catalunya	0,78	1	4,5

(¹) Barcelona, Gerona, Lerida, Tarragona, 2 922 901 votants (soit environ 16 % du tota

(²) Alava, Guipúzcoa, Vizcaya (la Navarre n'est pas comptée), 895 020 votants (soit env
d'abstentions.