

Espagne

PERE VILANOVA*

La première moitié de l'année 1986 aura été sans doute marquée par deux consultations, quoique leur caractère soit différent : le referendum du 12 mars et les élections générales du 22 juin. Dans les deux cas on peut dire, malgré les différences formelles de procédure, que le vainqueur a été le même : M. Felipe Gonzalez, le chef du gouvernement espagnol.

Le referendum du 12 mars a porté sur la question du lien que l'Espagne devait avoir avec l'Alliance atlantique, un des problèmes majeurs auxquels a fait face le Gouvernement socialiste dans la législature 1982-1986.

En effet, on peut rappeler brièvement que le parti dirigé par M. Felipe Gonzalez, le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), a longtemps été radicalement anti-OTAN. Dans les résolutions concernant la politique internationale des Congrès du PSOE, même si on considère uniquement ceux qui se sont tenus après la mort de Franco (en novembre 1975), il était systématiquement question d'anti-atlantisme, de neutralisme et non-alignement, de troisième voie. Dans les congrès tenus entre 1976 et 1981 cette ligne a été constante. C'est seulement à la fin de l'année 1981 que l'on a pu déceler les premiers signes d'un glissement, mais très nuancés, puisqu'au printemps 1982, au moment même où le Gouvernement centriste de M. Calvo Sotelo faisait entrer l'Espagne dans l'Alliance atlantique, M. Felipe Gonzalez, dans un débat parlementaire houleux, affirmait être prêt pour « faire sortir l'Espagne (de l'OTAN) par la même procédure » (un vote aux Cortes). Et au cours de la campagne électorale d'octobre 1982 pour les élections qui verraient la victoire éclatante du PSOE, M. Felipe Gonzalez s'engageait formellement avec la promesse d'un referendum « pour que le peuple espagnol décide » si l'Espagne devait rester membre de l'Alliance et dans quelles conditions.

Entre l'entrée en fonction du premier Gouvernement socialiste, fin 1982,

* Professeur de Science politique, Université de Barcelone.

et la tenue du referendum, début 1986, un peu plus de trois ans se sont écoulés : c'est là le premier reproche que tout le monde, atlantiste ou anti-atlantiste, a fait à M. Felipe Gonzalez. Non seulement on a pu avoir l'impression que le Gouvernement hésitait à organiser la consultation promise pendant une campagne électorale déjà lointaine, mais aussi les déclarations officielles au cours de ces trois années ont souvent été contradictoires, sur la date, et sur le caractère que le Président entendait donner au résultat de la consultation. Voilà le deuxième reproche qui faisait la quasi-unanimité. En effet, il faut savoir que la Constitution espagnole de 1978 prévoit une panoplie de cas de recours au referendum : pour un des cas de réforme constitutionnelle, pour la ratification de la Constitution après que le texte a été approuvé par le Parlement (Cortes), dans certains cas de constitution des régions autonomes (par exemple pour la ratification des statuts d'autonomie de la Catalogne), mais aussi le referendum dont l'initiative revient au chef du Gouvernement et dont le résultat n'a, pour celui-ci, qu'un caractère consultatif, sans autre obligation juridique. Si le débat sur ce type de referendum fut déjà important au moment des débats constitutants (on a pu, alors, affirmer ses aspects les plus polémiques), la question de l'Alliance atlantique l'a relancé, et parfois sur des tonalités spectaculaires. Surtout parce que dans les moments de plus grande confusion, le Gouvernement a laissé planer le doute sur les conclusions qu'il allait tirer d'une éventuelle victoire du « non », c'est-à-dire des partisans de la sortie de l'Alliance atlantique.

On a pu analyser par la suite, notamment après la victoire des thèses gouvernementales (rester dans l'Alliance sous trois conditions : non-nucléarisation de l'Espagne, non-intégration totale dans la structure militaire de l'OTAN, réduction des effectifs américains en Espagne), que la stratégie de M. Felipe Gonzalez a été de gagner du temps de façon systématique, dans l'espoir que l'évolution interne et internationale travaillait en sa faveur.

La vie politique espagnole, comme la vie politique française bien qu'à des niveaux plus modestes, donne un rôle important aux sondages. Pour les élections tenues entre 1977 et 1985 (générales, municipales et régionales), la tendance de certains sondages a été assez exacte. Or, dans le cas du referendum de mars 1986, les sondages se faisaient non sur la base d'une éventuelle prise de position électorale de l'électeur, mais sur une réponse par oui ou par non. Et s'il était évident que tout le monde savait que le referendum devait forcément porter sur le fait que l'Espagne reste membre de l'Alliance ou en sorte, l'énoncé exact de la question posée aux votants n'a été connu que quelques semaines avant le 12 mars. La question n'est pas mineure, car tout les observateurs s'accordaient pour affirmer qu'une petite (mais décisive) frange des votants pouvait changer de vote entre une question du genre : « Voulez-vous que l'Espagne sorte de l'OTAN ? », et une question du genre : « Croyez-vous que l'Espagne doit contribuer à la sécurité de l'Europe en restant au sein de l'Alliance atlantique ? ». C'est finalement une formule plus proche de la seconde hypothèse, avec l'addition des trois

conditions mentionnées, qui a été retenue : les adversaires de l'Alliance devaient voter « non ».

Dans ce contexte les sondages paraissent avoir joué un rôle essentiel dans la stratégie du Gouvernement. Pendant trois ans, les sondages publiés par les plus grands journaux, notamment ceux de *El Pais*, réputés par leur exactitude au cours des sondages préélectoraux précédents, donnaient une majorité très stable de partisans du « non », autour de 53 % des gens consultés. Au cours des derniers mois avant le referendum, ces mêmes sondages indiquaient une très faible progression des votes pour le « oui », mobilisés dans le secteur des non-décidés, mais la tendance paraissait insuffisante.

Le Gouvernement a travaillé sur les données fournies par le CIS (Centro de Investigaciones Sociologicas), dirigé par M. Julian Santamaria, un prestigieux professeur de Droit politique, en cherchant à analyser les chances d'accélérer cette tendance pour le « oui », en isolant le vote « non », jugé extrêmement stable. M. Felipe Gonzalez a choisi la date, finalement, en prenant de très gros risques, puisque si le CIS confirmait, par ses propres sondages, la croissance du vote « oui », rien ne garantissait qu'il allait l'emporter. M. Felipe Gonzalez a misé, pour cela, sur plusieurs données : la première, et sans doute la plus importante, est l'effet obtenu par l'entrée de l'Espagne dans l'Europe communautaire. En effet, le fait que le traité d'adhésion entrerait en vigueur en janvier 1986, c'est-à-dire quelques semaines avant le 12 mars, donnait beaucoup de force à la thèse selon laquelle ce qui venait d'être obtenu au niveau de l'Europe économique et institutionnelle devait avoir son parallèle au niveau de la sécurité européenne. Les partisans du « non » ont essayé d'expliquer que cet argument reposait sur des bases fort discutables, il n'en est pas moins vrai que le Gouvernement a obtenu l'impact politique recherché. La deuxième donnée de Felipe Gonzalez visait cette partie de son électorat et des militants de son parti qui restaient farouchement anti-OTAN. Pour cela, le PSOE a tenu son Congrès fin 1985, dans lequel on a pu, non sans peine, entériner le changement en politique internationale, et M. Felipe Gonzalez a pu mesurer à quel point ses interventions personnelles ont été décisives pour faire pencher la balance au moment essentiel. Il en tirera des conclusions pour ce que sera la campagne du referendum, et notamment l'utilisation de la télévision (publique). Felipe Gonzalez s'est adressé à ce groupe social avec un message dans lequel il soulignait le fait qu'une victoire du « non » pourrait leur donner satisfaction, mais risquait de remettre en question la gestion globale du Gouvernement socialiste, puisque ce « non » aurait une influence peut-être cruciale dans les élections générales qui devaient en tout cas avoir lieu cette année 1986. C'est dans ce secteur qu'on peut, d'après les spécialistes, déceler un nombre considérable de changements de votes. La troisième donnée découle de la lamentable stratégie suivie par l'opposition. On a vu que la façon dont le Gouvernement avait géré la question de l'OTAN avait sans aucun doute contribué à créer un certain nombre de confusions et une certaine exaspération parmi de larges secteurs de l'opi-

nion publique. Mais la réaction de l'opposition (ou des oppositions, puisqu'elles sont diverses) a été d'une remarquable étroitesse de vue. Exception faite du Parti communiste (PCE) qui est resté sur des positions traditionnellement anti-atlantistes, mais qui était affaibli par ses querelles internes, et de l'extrême gauche, négligeable en termes d'influence sur l'électorat, les autres formations politiques ont finalement déconcerté leurs propres électeurs et renforcé la position du Gouvernement. On a pu voir la droite de M. Fraga Iribarne proner l'abstention, pour ne pas faire du referendum un plébiscite personnel de M. Gonzalez, alors que la possibilité d'une victoire du « non » restait entièrement plausible, ce qui pouvait faire retomber la responsabilité d'un tel résultat sur les partis politiques de droite, clairement atlantistes et qui n'étaient pour rien dans la convocation du referendum. De même, les partis nationalistes du Pays Basque et de la Catalogne, dont les dirigeants sont résolument atlantistes, prônaient le « non » ou l'abstention, ayant pour objectif politique la défaite de M. Felipe Gonzalez, ce qui a été mal compris par les électeurs de ces partis, dont la plupart semblent avoir voté « oui » en désavouant leurs dirigeants.

De ce fait, M. Felipe Gonzalez a finalement réussi le premier volet de la double victoire obtenue dans les urnes en 1986.

Les élections générales, qui de toute façon devaient avoir lieu en automne 1986 — le mandat du Parlement étant, dans la Constitution espagnole, de quatre ans — ont finalement été avancées de quelques mois. Ce ne pouvait être une surprise pour personne, bien que le Gouvernement ait laissé planer le doute pendant longtemps. En effet, M. Felipe Gonzalez avait tout à gagner d'un avancement de la date des élections, compte tenu d'une conjoncture générale des plus favorables (de l'effet du résultat de referendum à la baisse du prix du pétrole et la chute du dollar américain, tout semblait aller dans le bon sens).

Dès le début, l'intérêt de la consultation électorale semblait se réduire à peu de chose : existait-il, oui ou non, une possibilité que le PSOE ne remporte pas la majorité absolue ? Tel semblait être l'enjeu central d'une élection dont aucun des partis en présence ne mettait en doute la victoire des socialistes. Cependant, au cours d'une campagne électorale les plus ternes qu'on ait jamais vue, de nouvelles questions sont apparues. Deux méritent réflexion : la renaissance du centre, que se disputaient le CDS (Centre démocratique et social), dirigé par M. Adolfo Suarez, et le PRD (Parti réformiste démocratique), dirigé par M. Miquel Roca, nationaliste catalan modéré, à la tête d'une tentative de lancer au niveau de toute l'Espagne une nouvelle formation politique centriste, opération qui a décidément mal tourné. Deuxièmement, le résultat du PSOE en terrain « hostile », la Catalogne et le Pays Basque, où le système de partis reste différent du reste de l'Espagne et où le PSOE ne pouvait se permettre de poursuivre une tendance déclinante, si on en juge par le résultat des élections régionales des dernières années.

La renaissance du centre était considérée par certains comme une nécessité de la logique politique, mais dans le contexte spécifiquement

espagnol cette question restait très complexe. En effet, on doit rappeler qu'à la mort de Franco, fin 1975, la transition a commencé sous des conditions extrêmement particulières. Après M. Arias Navarro, premier chef de Gouvernement de l'après-franquisme (il fut aussi le dernier chef de Gouvernement du vivant de Franco), M. Adolfo Suarez a conduit, en accord avec la totalité de forces politiques démocratiques, une transition dont le bilan a été unanimement jugé positif. C'est dans ce cadre que M. Suarez a créé un parti de centre (UCD) qui a gouverné l'Espagne entre 1977 et 1982, sous la présidence de M. Suarez et de M. Calvo Sotelo. Mais les quinze mois qui précédèrent les élections d'octobre 1982 virent un processus de destruction, ou plus exactement d'autodestruction (car la raison centrale en fut les querelles internes) du centrisme espagnol, et M. Suarez en fut la principale victime. On le vit, aux élections de 1982, à la tête d'un minuscule parti, le CDS, avec lequel il obtint deux députés, lui-même et M. Rodriguez Sahagun. Les observateurs, en général, conclurent que c'était la fin de la vie politique de M. Suarez. D'autant plus que sa présence parlementaire entre 1982 et 1986 a été plus que discrète, noyée dans le « groupe parlementaire mixte » où se retrouvent tous ceux qui n'ont ni le nombre des députés ni le nombre de voix aux élections requises pour former son propre groupe.

Dans la campagne électorale de 1986, le CDS de M. Suarez fait une rentrée remarquable, et fructueuse, avec plus de 9 % des voix. Il obtient 19 députés et 3 sénateurs. L'autre candidat centriste, M. Roca, a été plus malchanceux. Sa tentative de créer, malgré son label de nationaliste catalan, une alternative centriste valable pour toute l'Espagne restera l'un des échecs les plus spectaculaires de l'histoire électorale de l'Espagne contemporaine.

Avec moins de 1 % des voix, il n'a aucun député et aucun sénateur. L'échec est d'autant plus notoire que les moyens financiers et bancaires mis en œuvre furent impressionnants (le « trou » financier de l'après-campagne se monterait à presque 2 000 millions de pesetas), ainsi que la présence de personnalités importantes dans les provinces clés. Par exemple, à Madrid, où la liste était conduite par celui qui fut jusqu'avant les élections le président de la Cour suprême.

Au Pays Basque et en Catalogne ces élections générales semblent avoir confirmé, avec quelques nuances, la dynamique antérieure. En général, dans des élections législatives, les socialistes avaient tendance à maintenir leurs positions, et dans les élections régionales (au niveau de la communauté autonome, pour les parlements catalan et basque) ils perdaient des voix. Les partis nationalistes, le PNB au Pays Basque, et CDC en Catalogne, avaient une tendance inverse. Cela s'est reproduit cette fois-ci, mais les résultats des uns et des autres tendent à un certain équilibre. Ainsi, en Catalogne, les socialistes récupèrent des voix par rapport aux élections régionales de 1984, mais en perdent par rapport aux générales de 1982, tandis que les nationalistes de M. Pujol (CDC) en gagnent par rapport à 1982, mais sont en retrait par rapport à 1984. Au Pays Basque, proba-

blement en raison de la violence politique, le PNB a perdu du poids en faveur des nationalistes plus radicaux de Herri Batasuna (favorables à l'ETA), et les socialistes récupèrent par rapport aux élections régionales. Ainsi, il semble se confirmer qu'en Catalogne et au Pays Basque règne un bipartisme spécifique, dans lequel le PSOE a comme partenaires les nationalistes conservateurs.

Un autre élément important est la crise que les élections ont provoquée au sein de la droite. Tout semble indiquer que la stagnation de CP (Coalición Popular), coalition de trois partis dirigés par M. Fraga Iribarne, ne peut être interprétée que comme la confirmation d'un plafond électoral. Le soir même des élections éclatait la crise, conduite par M. Alzaga, dirigeant de la composante démo-chrétienne de Coalición Popular. Quelques semaines plus tard la rupture était consommée, avec le passage au « groupe mixte » de la vingtaine de députés que M. Alzaga réussit à amener avec lui. Le statut de leader de M. Fraga est de plus en plus remis en question, jusque dans le groupe de ses plus proches fidèles de la Alianza Popular, parti qu'il a fondé et dirigé depuis 1977. Tout semble indiquer que ses capacités politiques, que ses adversaires les plus résolus lui reconnaissent, ne suffiront pas à élever le plafond actuel.

Le Congrès des Députés issu des élections de juin 1986 se trouve donc légèrement modifié par rapport à sa composition antérieure. Le groupe socialiste a toujours la majorité absolue, avec ses 184 députés ; le groupe de M. Fraga, amputé de 20 députés, voit son rôle diminué, au point que son statut de « leader de l'opposition », qui lui fut conféré par M. Gonzalez en 1982, peut être remis en question à court terme ; la grande nouveauté est le groupe centriste du CDS de M. Suarez, avec ses 19 députés ; et la grande aberration, découlant de la rigidité du règlement du Congrès (qu'il faudra sans doute modifier sous peu), est le « groupe mixte », qui réunit les 20 députés de droite de M. Alzaga, les 7 députés du Parti communiste et ses alliés de Izquierda Unida, les deux députés de Euskadiko Esquerra, et 4 députés de petites formations localistes de Galicie, Canaries, Valence et Aragon ; par contre, les groupes catalan et basque, minorités importantes dans les législatures précédentes, restent relativement stables (les Catalans ont gagné 6 sièges et les Basques en ont perdu 1).

Le bilan final de ces élections devra forcément tenir compte de deux éléments : le premier est que l'électorat a renouvelé la confiance à M. Felipe Gonzalez — on peut personnaliser, puisque ces élections ont été plus « présidentielles » que jamais, tout en étant législatives — qui a réussi à conduire un Gouvernement qui, après quatre ans, a perdu 4 % seulement des voix (de 48,5 % en 1982 à 44,5 % en 1986). Il est probable que l'absence d'une opposition crédible ait contribué à ce résultat. Le deuxième élément tient au fait que cette campagne n'a pas vu de vrai débat sur des programmes radicalement différents et sur des idéologies opposées, ce qui était classique dans un passé récent. Ceci parce que, pour les grands problèmes structurels, le public n'a perçu de solutions possibles que dans celles proposées par le Gouvernement : qu'il s'agisse du chômage, de la restructuration indus-

truelle, de la politique internationale ou du terrorisme, aucune force d'opposition n'a osé affirmer qu'il existait de politiques alternatives. Le débat a donc tourné autour des questions de « style de gouvernement », de « modernité », d'« efficacité », et de « façon de gérer » le pays. Le résultat final, malgré la monotonie d'une campagne terne, est une certaine « normalisation » de la présence du PSOE au Gouvernement sans que rien de grave ne se produise. Dans un pays comme l'Espagne c'est là un résultat considérable.