

Espagne, 1978-1988 : dix ans de Constitution

PERE VILANOVA

Le 6 décembre 1978 près de 18 millions de citoyens espagnols ratifiaient par voie de référendum la Constitution élaborée par le Parlement issu des élections de juin 1977. Les premières élections démocratiques depuis la II^e République. Dix ans cela peut sembler bref mais pour un pays comme l'Espagne, qui a connu pas moins de huit constitutions (jusqu'à douze si l'on compte des projets qui n'ont pas dépassé ce stade, et des textes fondamentaux de régimes autoritaires), depuis le début du XIX^e siècle, le score est significatif. Que s'est-il passé depuis 1978 ? Cette décennie peut être sommairement divisée en deux parties. La première, jusqu'en 1982, est marquée par les Gouvernements centristes de M. Suarez — un des artisans de la transition, sans nul doute — et de M. Calvo Sotelo, beaucoup plus gris, dont le mandat marqua le déclin et l'autodestruction du Parti centriste UCD (Union de Centro Democratico). Cette période fut dominée, entre autres, par la réactivation du terrorisme, particulièrement sanglante entre 1977 et 1979, et par les remous au sein de l'institution militaire, dont le sommet fut atteint le 21 février 1981, avec l'occupation du Parlement par des troupes commandées par le lieutenant-colonel de la Guardia Civil, A. Tejero. La dureté des conditions de cette période explique probablement le succès de la politique de *consensus* qui rendit possible, à l'époque, un large accord (de M. Fraga à M. Carrillo) sur les sujets les plus importants de la vie politique. La deuxième période, marquée par la victoire absolue du PSOE aux élections d'octobre 1982, est celle d'une certaine normalisation ou banalisation de la vie politique. Le consensus, avec un parti qui dispose de la majorité absolue, n'est vraiment plus de mise. D'autre part, la reprise économique, la démobilisation sociale (jusqu'en 1988), la mise sur pied des grands axes de la politique extérieure et de défense sur des critères que la plupart des partis de l'opposition (à l'exception du PCE, très laminé depuis 1982) ne peuvent refuser ; tout cela a facilité la stabilité du système institutionnel.

Aujourd'hui, après dix ans, le système politique de la Constitution de 1978 semble avoir fait ses preuves. Les sondages montrent une très haute opinion du rôle joué par la Monarchie, qui commençait, en 1976, avec un fort déficit de légitimité. L'organisation territoriale de l'Etat, sur la base de la décentralisation politique et administrative, et la mise sur pied des Communautés autonomes permettent d'envisager le dépassement d'un des plus vieux problèmes structurels de l'Espagne, lié à des siècles de centralisme arbitraire et bureaucratique. Le Parlement, d'une part, la Cour constitutionnelle, de l'autre, ont accompli un travail remarquable de développement constitutionnel et d'harmonisation de l'action des pouvoirs publics. Cela ne devrait pas, bien sûr, cacher les problèmes : déficit d'efficacité dans l'action des administrations publiques ; quasi-paralysie de la machine judiciaire ; persistance des inégalités sociales par les modalités de politique économique choisie par le Gouvernement (mais aussi perçue comme la seule possible par l'opinion) et surtout du chômage ; les effets du terrorisme ; utilisation des problèmes liés à la structure territoriale pour alimenter le conflit centre-périphérie, etc. Mais jamais l'Espagne n'avait jeté des fondements aussi solides pour faire de son système institutionnel quelque chose de durable et souple, capable de s'adapter aux changements.

Pas d'élection au niveau national, en 1988, pour marquer ce dixième anniversaire de la Constitution, mais un certain nombre d'éléments au niveau politique et social qui soulignent un certain tournant. Pourquoi ? Certains prétendent, mais cela peut sembler un peu radical, que cette année 1988 a marqué d'une certaine façon la fin d'une étape qu'on peut appeler justement *constitutive* (commencée en quelque sorte fin 1982) et l'accès à la maturité et à la stabilité institutionnelle qui est le propre des démocraties représentatives des pays développés. Même si cela peut être contesté en ce sens qu'il y a sans doute des éléments de continuité entre le moment actuel et la vie politique espagnole des cinq ou huit dernières années, il est vrai que l'année 1988 est caractérisée surtout par des conflits qui ne semblent pas avoir de solution dans l'immédiat. Mais la plupart de ces conflits, paradoxalement, ne semblent pas mettre en question l'existence du système constitutionnel de 1978. Ou, ce qui revient au même, dans l'Espagne de 1988 on ne parle plus du consensus, mais de ce qui oppose les partenaires politiques et sociaux, précisément parce que l'acceptation du cadre institutionnel n'est plus vraiment remise en question.

Une exception, toutefois : le terrorisme. Le cas de l'ETA et les conséquences de son action tiennent du paradoxe. En effet, on peut parler d'exception en ce sens que le terrorisme continue — et c'est le but de son action — d'attaquer l'Etat de Droit par tous les moyens. Attentats à la voiture-bombe, lettres-homme, enlèvements, tout est bon. L'objectif ? Il est toujours confus car, au-delà d'un discours finalement dramatiquement banal mais très chargé du point de vue littéraire, la seule certitude demeure

l'exigence de l'indépendance du Pays Basque, plus ou moins déguisée (selon l'auteur de tel ou tel communiqué) sous le label du « droit à l'auto-détermination » ou autres. Mais le paradoxe réside dans le fait que l'union *contre* le terrorisme a été plus forte que jamais au cours des dix dernières années. L'ETA n'a pas diminué le nombre de ses attentats, de plus en plus aveugles et de plus en plus meurtriers, au Pays Basque, à Barcelone, à Madrid, à Saragosse. Mais les partis politiques, les institutions locales, régionales ou nationales, les syndicats de police, l'Eglise et même la Guardia civil et l'Armée (dont les tentations putchistes semblent vraiment s'être estompées le 23 février 1981) sont plus solidement unis que jamais. Deux faits remarquables méritent d'être cités : d'une part les résultats obtenus par la coopération antiterroriste entre l'Espagne et la France, qui est marquée par la continuité entre les Gouvernements de MM. Chirac et Rocard ; d'autre part, l'année 1988 a vu la naissance du pacte anti-terroriste entre tous les partis du Pays Basque, ce qui peut sembler purement symbolique mais a eu pour effet de marquer les limites de l'isolement social qui frappe désormais l'ETA et son bras politique (et toujours légal), Herri Batasuna, levant toute ambiguïté de la part des grands partis nationalistes, tel le Parti nationaliste basque ou Eusko Alkartasuna (issu d'un scission du précédent) de M. Garaikoetxea.

Dans le passif du Gouvernement de M. Felipe Gonzalez, un élément lié à la question du terrorisme tient aussi du paradoxe. En effet, des juges espagnols, avec le concours de juges français et portugais, ont commencé à éclaircir l'affaire des GAL (Grupos Antiterroristas de Liberación) qui se sont illustrés au début des années 1980 par des attentats souvent meurtriers contre des réfugiés basques dans le sud-ouest de la France. Le juge Garzón en est arrivé à inculper (et à mettre en prison) les policiers Amedo et Dominguez, avec des chefs d'inculpation et des preuves de plus en plus accablantes pour le pouvoir, et plus précisément le ministère de l'intérieur qui, à ce jour, ne s'est toujours pas montré très coopératif. Mais s'il est grave que les soupçons se précisent contre le Gouvernement, au point qu'il ne faut pas exclure la mise en cause de la responsabilité politique le moment venu, le fait est que l'exécutif n'a pas réussi à éviter le déclenchement de la machine judiciaire (malgré de timides et embarrassantes allusions au besoin de « défendre la démocratie aussi dans les égouts » faites par M. Gonzalez fin 1988), ainsi que la pression des moyens de communication. Vitalité, en somme, du système institutionnel mis sur pied en 1978 et qui fonctionne sur des bases objectives *indépendamment* de la volonté du pouvoir exécutif sur tel ou tel aspect de la vie politique.

Deuxième grand dossier : le social. En effet, le 14 décembre l'Espagne a vécu sa première grève générale depuis plus de cinquante ans, et cela, nouveau paradoxe, sous un Gouvernement socialiste élu par deux fois à la majorité absolue (en 1982 et 1986). Comment en est-on arrivé là ? Début 1988 j'écrivais, à propos de l'année 1987 : « Le chef du Gouvernement, M. Felipe Gonzalez, a lancé publiquement l'idée d'une concertation

sociale portant sur trois ans, presque un programme de législation, mais le paradoxe est que, malgré un bilan économique positif... les partenaires sociaux se sont montrés très réticents. » Ce texte a été prémonitoire au-delà de toute attente. En fait, il y a eu deux éléments dans la dynamique qui a finalement produit la grève générale du 14 décembre. D'une part, le désaccord fondamental entre les trois parties en ce qui concerne la voie à suivre après la reprise économique, reprise dont on s'accorde à dire qu'elle est en très bonne voie (on parle même d'un nécessaire ralentissement). Les syndicats ont exigé depuis 1987 qu'après la crise et les années de rigueur (inégalement répartie, il est vrai) le Gouvernement entame un « virage social », avec lequel le patronat n'est pas d'accord et qui provoque des réticences dans les secteurs économiques du Gouvernement (M. Solchaga et son prédécesseur M. Boyer) pour les dangers que cela pourrait présenter pour les caisses de l'Etat. L'autre dimension du conflit social touche plus spécialement les relations entre le PSOE et l'UCT. Il faut tenir compte — pour mesurer l'ampleur de cette crise — que la tradition espagnole veut que le Parti socialiste et le syndicat socialiste (fondés tous les deux par M. Pablo Iglesias il y a un siècle) soient organiquement liés. Ils ont traversé ensemble toutes les luttes du siècle. Le divorce semble irrémédiable aujourd'hui, à cause d'une grève générale décidée par le syndicat socialiste UGT (qui a eu ensuite le soutien des Commissions ouvrières et le PCE, et non l'inverse) qui n'a pas, comme l'on sait, de précédent dans l'Espagne contemporaine. Déjà en 1985, M. Redondo, le secrétaire général de l'UCT, avait refusé de voter la Loi d'Allocations (retraite, invalidité, etc.) dans un Parlement à majorité socialiste absolue, dont il faisait partie. En 1986 il a refusé de reprendre son siège au Parlement. Mais il ne s'agit pas seulement d'une critique radicale du syndicat socialiste contre l'ensemble de la politique sociale du Gouvernement (du Parti-frère, le PSOE). Il semble que les problèmes entre M. Gonzalez et M. Redondo datent d'au moins sept ou huit ans. En 1974, l'appui des syndicalistes de M. Redondo a été essentiel pour que M. Gonzalez prenne le pouvoir au Congrès du PSOE (tenu à Suresnes) contre la vieille garde. En 1979, M. Gonzalez a dû, en provoquant un Congrès extraordinaire, utiliser tout son pouvoir pour discipliner un parti encore très orienté vers des positions de gauche radicale, pour ne pas dire gauchistes. Là aussi, l'appui de M. Redondo a été fondamental. Depuis 1982, M. Redondo semble trouver que M. Gonzalez a une certaine tendance à gouverner sans tenir compte de la composante syndicale de sa base sociale et, au besoin, gouverner *contre* les demandes des syndicats, notamment en matière de politique économique.

La grève du 14 décembre, pourtant, tourne formellement autour de cinq revendications qui ne sont pas forcément maximalistes : refus du plan d'emploi pour les jeunes ; augmentation de deux points du pouvoir d'achat perdus en 1988 par les fonctionnaires et les retraités ; mise en œuvre du compromis (signé en 1984 par le Gouvernement) d'extension des allocations chômage ; égalisation, avant 1990, des pensions les plus basses avec le revenu minimal interprofessionnel (ce qui est dans le pro-

gramme électoral du PSOE) ; reconnaissance du droit des fonctionnaires à la négociation collective. En somme, la plupart des revendications sont dans le programme du PSOE. Il est vrai que, dans ce contexte, le succès indiscutable de la grève générale demande plus d'une interprétation. Les syndicats auraient tort de tomber dans l'erreur de croire que tous ceux qui, le 14 décembre, ont fait grève sont la base disciplinée et disponible d'organisations syndicales qui, somme toute, sont parmi les plus faibles d'Europe. Mais entre l'UGT et le PSOE trop de mots ont été échangés : si M. Gonzalez a reconnu le soir même que la grève avait été un succès et qu'il fallait la prendre comme un avertissement, d'autres dirigeants, du côté du parti comme du syndicat, sont allés beaucoup plus loin.

Ce dossier du social est d'autant plus remarquable que 1988 est restée l'année de l'atonie politique, au moins du point de vue classique. A tel point que le directeur adjoint de *El País* a pu parler, dans un article sur la situation politique, des syndicats comme de « la seule opposition ». La (nouvelle) crise au sein de la droite a vu la chute de M. Hernandez Mancha, qui avait essayé de rénover l'Alliance populaire après la démission de M. Fraga Iribarne (deux ans auparavant). M. Fraga, qui après l'échec électoral de juin 1986 avait juré ne plus jamais revenir à la politique, a dû reprendre un parti en pleine décomposition. Il reste, de ce fait, avec ses limitations mais aussi ses convictions, la référence obligée à droite, mais il n'y a pas de signes visibles qui annoncent une remontée au sein de l'opinion. De ce point de vue, il est à souligner que les sondages publiés à la fin de l'année — après la grève générale — ne vont pas dans ce sens. Le sondage Opina-La Vanguardia (décembre 1988) montre que plus de 75 % des gens entendent voter comme en 1986, et seulement 1 % a décidé de changer de vote grâce à la grève générale. Celui d'ICP-Research-Diario (16 janvier 1989) montre que le PSOE et la droite perdent entre 6 et 7 % chacun, tandis que le centre de M. Suarez semble avancer de deux ou trois points.

A un niveau plus général, le Gouvernement a fini par mettre sur pied (fin 1988) les grandes lignes de ses politiques extérieure et de défense, et ceci sans problème majeur au niveau parlementaire, puisque sur ces deux thèmes les partis de l'opposition ne contestent pas les choix du Gouvernement : en octobre, fin des négociations pour un nouvel accord avec les Etats-Unis ; en novembre, accord définitif pour intégrer l'UEO ; et en décembre, accord définitif avec l'OTAN pour fixer les modalités de la contribution militaire de l'Espagne à l'Alliance atlantique. Ces deux derniers points ont provoqué un débat limité, parce que certains secteurs de l'opinion pensent que les modalités des accords signés — dans un cas comme dans l'autre — pourraient violer les conditions annexes du Référendum sur l'Alliance atlantique (de mars 1986). Surtout en ce qui concerne la non-intégration dans la structure militaire de l'Alliance et les garanties de non-nucléarisation de l'Espagne. Mais ce débat n'a pu en aucune façon soulever un mouvement social d'agitation comme ce fut le cas en 1986.

1989 a commencé sur deux mouvements qui méritent d'être retenus.

D'une part, entre janvier et avril, l'espoir soulevé par les conversations (en fait négociations) entre l'ETA et le Gouvernement espagnol à Alger, qui a joué les médiateurs. Espoir qui s'est brisé avec la reprise, fin avril, des attentats terroristes de l'ETA. D'autre part, avril a marqué le début d'un mouvement inédit, qui reste timide, mais qui peut avoir des conséquences aux prochaines élections générales : le CDS (centre, de M. Adolfo Suarez) et le Parti populaire (nouveau nom de l'ancienne Alliance populaire, droite, de M. Fraga) ont entamé des négociations pour renverser des mairies ou des Gouvernements régionaux (dont Madrid) tenus par le PSOE, à majorité relative. L'opération, planifiée en avril 1989, devait produire les premiers résultats dans les trois mois suivants, mais de toute évidence il s'agit d'une répétition générale. La nouveauté tient au fait que, depuis la mort de Franco, l'Espagne n'a connu que des Gouvernements « monocouleur » (pour reprendre l'expression italienne) : UCD (Centre) entre 1977 et 1982 ; socialiste, depuis 1982. L'expérience de Gouvernement de coalition est donc une possibilité pour les années 1990. La perspective est d'autant plus crédible que, depuis 1988, la plupart des sondages confirment — même si cela ne se traduit pas par une croissance proportionnelle des autres partis — une perte de la majorité absolue de la part du PSOE. De ce point de vue, les élections européennes de juin 1989 devraient être dans le cas espagnol un test avant des élections prévues en principe pour 1990, mais qui pourraient être avancées de quelques mois.