

Pesante Constitution espagnole

La crise catalane est née à Madrid

Opposés sur la question de l'indépendance catalane, les dirigeants politiques au pouvoir à Barcelone et à Madrid se ressemblent : ils estiment que leur intransigeance fera oublier les scandales de corruption qui les accablent. Un bouillon de culture propice aux surenchères, y compris répressives. Imaginer une solution au conflit implique au contraire de remonter aux racines de la crise.

par Sébastien Bauer

Vues d'Europe, les positions des parties opposées sur la question catalane peuvent paraître étranges, voire erratiques. Elles obéissent pourtant à deux stratégies que l'on perçoit mieux en abandonnant la grille de lecture « séparatisme contre État central ». Non pas qu'elle soit erronée — chacun s'en réclame —, mais elle masque un autre problème, plus profond : la Constitution espagnole n'a pas évolué depuis son adoption en 1978, trois ans après la mort du dictateur Francisco Franco, perdant peu à peu le contact avec la réalité de la société qu'elle devait structurer. La lecture séparatiste n'explique pas pourquoi le premier ministre espagnol incendie la Catalogne le 1er octobre puis appelle à y tenir des élections, ni pourquoi son homologue catalan déclare une indépendance sans aucun effet réel et qui mécontente autant ses partisans que ses adversaires. La réponse est que la crise catalane constitue une forme de territorialisation de conflits nés ailleurs.

Depuis la mise en œuvre de politiques d'austérité draconiennes en 2011, l'Espagne connaît une période d'instabilité qui se traduit par des crises de plus en plus graves : mouvement d'occupation des places dit « du 15-M » en 2011 (1) ; crise de la représentation parlementaire en 2015 et 2016 (conduisant à trois cent quinze jours sans gouvernement, les affaires courantes restant expédiées par un conseil des ministres sortant) ; défi sécessionniste catalan. Le problème sous-jacent à ces trois crises ? Les principes d'une Constitution conçue comme le point de départ d'une transition entre le franquisme et la démocratie, mais qui a fini par entraver le processus qu'elle devait rendre possible.

On a connu texte plus démocratique. Le système de l'*aforamiento*, par exemple, constitue une survivance de l'ancien régime grâce à laquelle 17 000 personnes échappent à la justice de première instance et sont jugées par des tribunaux supérieurs, plus sensibles aux interventions du pouvoir exécutif. Similaire au statut exceptionnel qui protège en France le président et le gouvernement, il couvre en Espagne l'ensemble des parlementaires (y compris ceux des Parlements régionaux) et des magistrats. Les partis politiques se voient également conférer un rôle « *fondamental* » dans la « *participation politique* » (article 6), qui dépasse de très loin celui de concourir à la formation de l'opinion publique, comme dans la plupart des démocraties (2).

Tandis qu'ailleurs on conçoit la volonté générale comme le dépassement d'intérêts individuels, le système espagnol développe une vision organiciste du monde : les masses doivent être encadrées pour former un peuple. Ainsi le régime franquiste organisa-t-il la société autour du Mouvement national et du Syndicat vertical. Après la mort du dictateur, l'Espagne s'est ouverte au pluralisme politique et syndical, mais elle n'a pas fondamentalement changé la définition de leur fonction. Les citoyens votent pour une

formation qui choisit ensuite ses députés sur une liste close, à proportion du score général obtenu. Et ces derniers n'effectuent pas de permanences dans leurs circonscriptions...

Moins que des associations d'individus cimentées par l'affinité idéologique, les partis politiques espagnols se structurent donc comme des corporations peu perméables à l'humeur publique et blindées contre leurs propres bases militantes. Comment s'étonner de leur degré de corruption ? Les révélations liées à l'« affaire Gürtel » — 43 millions d'euros détournés au profit du Parti populaire (PP) — s'accumulent, presque quotidiennement, dans la presse depuis plusieurs années. Il ne s'agit pourtant que de l'un des innombrables scandales liés à une corruption devenue systémique. En 2014, la branche espagnole de l'organisation Transparency International avait demandé que soient « *débloquées les listes fermées des partis* » et que ces derniers « *publient leurs comptes de campagne dans les trois mois suivant les élections* » (3). Un appel resté lettre morte.

Nostalgies républicaines

Mais doit-on s'étonner qu'à l'image du système des partis les institutions issues de la Constitution de 1978 se limitent à un compromis entre démocratie et franquisme ? Les pères du texte cherchaient avant tout à éviter que la guerre civile ne reprenne. Le projet recherchait par conséquent une base située entre le système de caciques typique de l'Espagne nationale-catholique et la démocratie, à partir de laquelle basculer ensuite en « démocratie pure » à mesure que la société irait de l'avant. Au lieu de faire évoluer le texte de 1978, le pays l'a au contraire sanctifié : depuis sa rédaction, l'Espagne n'a pas repris le travail constituant, une promesse que sous-tendait pourtant la transition démocratique.

Certes, la société espagnole a abandonné les valeurs et les comportements qui la rattachaient à la dictature. Quarante ans après la fin de la censure, on discute ici volontiers d'euthanasie, de questions de genre, de sexualité ou de consommation de drogues récréatives. La fréquence et la liberté de ton avec lesquelles les vedettes de la télévision interpellent le pouvoir rappellent davantage les États-Unis que l'Europe catholique. Dans l'Espagne de 1978, tous les enfants n'étaient pas scolarisés, les rues de bien des villes moyennes ne connaissaient pas l'asphalte, certains quartiers ne recevaient pas le courrier, d'autres n'étaient pas raccordés au tout-à-l'égout, les systèmes de transports en commun et de santé restaient rudimentaires... En 2017, la transformation économique, sociale et culturelle est manifeste. Mais, tout entier concentré sur cette tâche, le pays a négligé le reste. L'accession au Marché commun, en 1986, masqua l'absence de réformes constitutionnelles : puisque la société était devenue démocratique en si peu de temps, n'était-ce pas que les institutions avaient atteint le bon équilibre ?

Dans ce contexte, le défi catalan, qui se présente comme un mouvement de sécession, tire son énergie motrice du fossé creusé entre les Espagnols et leurs institutions, d'un rejet de la corruption (pourtant aussi présente en Catalogne qu'ailleurs), sans oublier une hostilité particulière aux vestiges de l'absolutisme, encore nombreux en Espagne, où le roi, l'Église et les « grands » demeurent les principaux propriétaires terriens du pays, et à ce titre bénéficient des aides européennes au développement des régions (1,85 million d'euros de subventions en 2003 pour feu la duchesse d'Albe).

La suspension du statut d'autonomie de la Catalogne par le Tribunal constitutionnel en 2010 a constitué l'étincelle qui a embrasé la plaine catalane. À ce sujet, deux faits méritent d'être soulignés. L'un, circonstanciel : c'est une requête judiciaire du PP lancée par M. Mariano Rajoy qui a déclenché la suspension, à une époque où la formation de celui-ci avait atteint son

étiage électoral et où lui-même subissait les attaques de ses opposants au sein du PP. M. Rajoy a alors entrepris de recueillir des signatures contre le statut de la Catalogne à travers l'Espagne, un type de provocation qui avait toujours fait recette au sein de son électorat le plus réactionnaire.

Le second élément puise dans l'histoire ; il explique en quoi la suspension du statut d'autonomie a rouvert une vieille blessure et éclaire la stratégie du président de la Généralité (Generalitat) de Catalogne, M. Carles Puigdemont. Le 14 avril 1931, les républicains espagnols remportèrent les élections municipales dans la plupart des grandes villes, proclamant plusieurs républiques dont la République catalane sous la houlette de Lluís Companys, conseiller municipal d'Esquerra Republicana de Catalunya (ERC, Gauche républicaine de Catalogne). En application d'un programme fédéraliste, ces républiques indépendantes proclamèrent la Seconde République espagnole, à laquelle Franco mit un terme. Une fois le dictateur mort, les républicains argumentèrent que la république fédérale demeurait le régime légal auquel il convenait de revenir. La question — tout comme celle de l'unité territoriale — fut réglée par un compromis : les Catalans renonçaient à former une république fédérale et acceptaient aussi bien le régime monarchique (article 1.3 de la Constitution) que l'« *unité indissoluble de la nation espagnole* » (article 2), abandonnant le projet de déclarer unilatéralement leur indépendance comme en 1931. En contrepartie, ils obtenaient le droit de développer un statut d'autonomie et un droit civil propres, même s'ils demeuraient strictement encadrés. La réforme du statut d'autonomie élargissant les compétences de la Généralité, en 2006, a dû passer : primo, par son approbation ordinaire au Parlement catalan ; secundo, par une autre à l'Assemblée et au Sénat espagnols, à la majorité qualifiée ; tertio, par une ratification par un référendum. Bien que ses promoteurs aient rempli toutes les conditions, ce nouveau statut fut suspendu à l'initiative du PP en 2010, dans un tribunal constitutionnel dont la majorité des membres avaient été nommés par les conservateurs. D'où l'idée que l'on devrait la crise actuelle aux coups de menton de l'aile dure du PP...

Jusqu'aux élections de 2015, la droite conservatrice CiU (issue de l'alliance entre Convergència Democràtica de Catalunya et Unió Democràtica de Catalunya) jouissait d'un contrôle hégémonique sur le Parlement catalan. Avant 2012, elle avait toujours eu la sécession en horreur, mais son dirigeant Artur Mas perçut dans la vague indépendantiste venue de la rue — alimentée par une austérité associée à Madrid (4) — un moyen de faire oublier les scandales de corruption qui avaient placé CiU non loin du PP dans l'échelle de l'opprobre. La droite imagina un référendum, en 2014, organisé autour d'une question admettant trois réponses — unioniste, fédéraliste ou indépendantiste : « Souhaitez-vous que la Catalogne devienne un État ? Si oui, voulez-vous qu'il soit indépendant ? » L'annulation dudit référendum ne dérangerait pas les conservateurs, quoi qu'ils en aient dit publiquement, leur projet consistant à compter les votants — comme un syndicat dénombre les manifestants — avant d'aller négocier le rétablissement des articles suspendus de l'*Estatut* (le statut d'autonomie catalan). Si elle récupérait le pouvoir à la faveur de possibles élections anticipées que M. Rajoy appelle de ses vœux, cette frange de l'élite catalane se satisferait sans doute d'un retour au *statu quo ante* de 2010, et la crise institutionnelle (qu'elle abhorre par nature) s'achèverait assez vite.

Mais, depuis 2015, c'est ERC qui domine la coalition au pouvoir en Catalogne, dont la majorité relative ne tient que grâce au soutien de l'extrême gauche de la Candidature d'unité populaire (CUP). Ce changement des équilibres internes explique l'apparition du régime républicain dans la question référendaire de 2017, le changement d'attitude de Madrid et la

radicalisation des positions depuis le 1er octobre. Dans ces circonstances, la récente proposition faite par le Parti socialiste et le PP de réformer enfin la Constitution convainc peu : elle est perçue comme la plus infime concession imaginable par deux partis coresponsables de quarante ans d'immobilisme, dans un pays au bord du gouffre. Et on ne peut plus exclure que la rue rejette un accord minimal : l'« arrêt général du pays » du 3 octobre (convoqué par les organisations patronales et les syndicats, jusqu'à la Confédération nationale du travail [CNT] anarcho-syndicaliste, avec les associations pro-indépendance) dit assez que le rejet des partis corrompus et des institutions obsolètes traverse toute la société. Et, depuis l'autre bord, les manifestations anti-indépendance entendent elles aussi peser sur les débats en appelant la « majorité silencieuse » à se faire entendre.

Stratégie de la tension

Une grande partie des forces politiques et des médias espagnols donnent l'impression de suivre M. Rajoy dans sa stratégie consistant à transformer le problème politique en un problème juridique (en s'appuyant sur les tribunaux supérieurs), et à provoquer en même temps toujours plus de tensions. L'appel à la « *mobilisation permanente* » de certains leaders catalans ou la récente campagne de la CUP (« Vivre signifie prendre parti ») montrent que la radicalisation enchante également d'autres acteurs du drame. Les charges policières du 1er octobre ont achevé de diviser l'Espagne en deux camps, et chacun se voit depuis sommé de rejoindre le sien. Le 9 octobre, lors d'une conférence de presse du PP qui annonçait le rejet de toute médiation, le porte-parole du parti Pablo Casado avertissait le président catalan qu'il pourrait « *terminer comme Companys* (5) », fusillé par les franquistes en 1940. Une semaine plus tard, les premières incarcérations ont eu lieu avec l'arrestation de MM. Jordi Sànchez et Jordi Cuixart, présidents de deux associations civiles pro-indépendance (Assemblea Nacional Catalana et Òmnium Cultural), sous le chef d'inculpation de sédition.

Un élément demeure troublant : pourquoi le roi est-il entré dans le jeu de la tension en s'exprimant publiquement pour demander au gouvernement de M. Rajoy de « *rétablir l'ordre constitutionnel* » ? La Constitution encadre normalement les prises de parole du monarque, qui n'a pas d'autorité sur les affaires de politique intérieure (son père était intervenu deux fois sur les ondes, mais jamais pour prendre parti). En agissant de la sorte, Felipe VI accrédite l'idée que la monarchie serait tombée dans l'orbite du PP (dont elle n'avait jamais été bien loin). Le choix d'une rhétorique agressive et d'un décor lourd de sous-entendus (le roi s'est exprimé devant le portrait de son ancêtre Charles III, qui imposa le castillan comme langue unique sur tout le territoire au XVIIIe siècle) a contribué à échauffer davantage les esprits.

La stratégie de la tension de M. Rajoy répond davantage à un besoin de sauver son parti qu'au désir de régler la question catalane. De l'annulation de quatorze articles du statut d'autonomie de la Catalogne en 2010 jusqu'aux événements les plus récents, sa constance à jouer les apprentis sorciers dans un pays mal guéri des blessures de la guerre civile a contribué à légitimer une option séparatiste qui, il y a peu, n'emportait l'adhésion que de 12 % de la population catalane (6). Après l'échec du mouvement social de 2011 à impulser le changement politique nécessaire, après que la longue crise parlementaire de 2015-2016 s'est achevée sur la reconduction du gouvernement précédent, le défi catalan représente une menace... mais également une occasion : celle d'apaiser les tensions qui déchirent une société espagnole devenue pleinement démocratique mais entravée par une Constitution obsolète. Il faudrait pour cela lever les yeux de l'actualité immédiate... Cela reste-t-il encore possible ?

Directeur de la revue catalane *Quadern de les idees, les arts i les lletres*, professeur associé à la Toulouse Business School.