

Question d'Europe

n°373

30 novembre 2015

Perspectives à l'approche des élections parlementaires espagnoles

Angel Sanchez Navarro

Résumé :

Le 20 décembre prochain, les Espagnols seront appelés aux urnes. Quatre ans avant, presque jour pour jour, ces mêmes pages accueilleraient quelques « réflexions au sujet de la victoire électorale du Partido Popular (PP) », à l'issue des élections du 20 novembre 2011 [1]. Il semble donc possible de proposer un bilan rappelant le contexte et retraçant l'évolution qui s'est produite depuis quatre ans dans certains domaines cruciaux (l'économie, la corruption, le système des partis et la situation de la Catalogne). Nous tenterons d'apporter ainsi au lecteur une certaine perspective sur quelques questions auxquelles les prochaines élections devront apporter des réponses.

1. L'ÉCONOMIE : DE LA CRISE À LA REPRISE ?

Nous affirmions en 2011 que la victoire du Partido Popular (Parti populaire) pouvait se comprendre comme étant, avant tout, « une réaction face à un contexte économique [...] désastreux » : un taux de chômage de 21,28% (soit 4 998 300 chômeurs, contre 18 484 500 actifs occupés), et un haut niveau de déficit public (9,4% en 2010, avec une prévision de 6% pour 2011) qui, à son tour, avaient provoqué une hausse de la dette publique. Cette dernière, après des années de baisse, avait fini par dépasser 60% (60,1%, avec une prévision de 2011 de 68% pour fin 2011) [2].

Tel était le contexte dans lequel les Espagnols ont accordé au Parti populaire la majorité de centre-droit la plus large jamais obtenue depuis 1977 [3], année du retour à la démocratie. Cette majorité a permis à Mariano Rajoy d'accéder à la fonction de Président du Gouvernement. Nous disions alors que ce dernier était un « homme politique discret, réservé, en dépit de sa formation et son expérience remarquables », qui se présentait comme un « homme prévisible », en particulier dans les domaines de la politique européenne et de l'économie, ce qui rendait plus que probable « la poursuite par le nouveau gouvernement des lignes directrices tracées durant l'ère Aznar, en insistant

tout spécialement sur la nécessité d'assurer la stabilité économique », en donnant la priorité absolue à un respect strict des engagements pris vis-à-vis de l'Union européenne. Cette position semblait confirmée par le programme électoral de son parti, par ses interventions dans divers médias et, enfin, par ses premières déclarations et actions après la victoire électorale [4].

En tous cas, l'adaptation à la réalité a été bien plus difficile que prévu. Le Plan de stabilité conclu avec l'UE prévoyait une réduction progressive du déficit qui passerait de 9,4% en 2010 à 6% en 2011, puis à 4,4% en 2012. Toutefois, et bien que le gouvernement sortant ait affirmé jusqu'au dernier moment que ces objectifs seraient atteints [5], il est vrai que, en 2011 (comme l'année précédente), le déficit a atteint 9,4%. Par conséquent, la dette publique a également dépassé les prévisions et s'est située au-dessus de 69%. Entretemps, le PIB a baissé de 0,6%.

Cette situation explique que le gouvernement espagnol ait adopté, lors de son deuxième Conseil des ministres (30 décembre 2011), un ensemble de mesures exceptionnelles comprenant, essentiellement, une importante réduction des dépenses publiques, ainsi qu'une hausse, non moins importante, des impôts directs et indirects [6]. En contradiction directe avec la promesse électorale

1. "¿Où va l'Espagne? Réflexions sur la victoire électorale du Parti Populaire" <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0223-ou-va-l-espagne-reflexions-sur-la-victoire-electorale-du-parti-populaire>

2. Ibidem. Nous utiliserons ici les données chiffrées concernant la population active, occupée et au chômage (en l'occurrence, les chiffres du troisième trimestre 2011) fournis par l'Instituto Nacional de Estadística (actuellement sur http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm) ; ceux qui concernent la dette et le déficit proviennent de www.datasmacro.com. Pour avoir une idée de l'évolution des comptes publics, il suffit de mentionner que l'Espagne a préservé un déficit inférieur à 1% entre 2000 et 2004, ce qui a produit une baisse de la dette publique qui est passée de 65,6% à 35,5% entre 1996 et 2007. En revanche, à partir de 2008, le déficit a bondi : 4,4% (2008), 11% (2009), 9,4% (2010) et la dette publique a doublé (elle a atteint 69,2% en 2011).

3. Le Partido Popular a obtenu 44,6% des suffrages exprimés et 186 sièges ; le Partido Socialista, 28,7% et 110 sièges ; une dizaine de partis se partagent les 54 sièges restant, sur un nombre total de 350 (vide infra).

4. Nous mentionnerons ici une déclaration faite durant la campagne : « Mon gouvernement, considérera comme prioritaire le respect des engagements pris par l'Espagne à Bruxelles » concernant « sa permanence au sein de la monnaie unique. Je veux parler des engagements concernant la politique d'austérité. Pour cette raison, je vais en premier lieu faire approuver la Loi de stabilité budgétaire découlant de la réforme constitutionnelle conclue l'été dernier, et qui revêtira un caractère obligatoire pour toutes les administrations. En outre, nous sommes déterminés à mener à bien les réformes nécessaires à une relance de la croissance. La réforme de la législation du travail est la plus urgente et devra être menée à bien avant l'été prochain, de plus, nous voulons mettre en œuvre rapidement la restructuration de notre système financier (El País, 16.11.2011 http://politica.elpais.com/politica/2011/11/16/actualidad/1321476670_720434.html). De même qu'une déclaration faite le soir du scrutin : « Pour moi, il n'existera pas d'autres ennemis que le chômage, le déficit, la dette excessive [et] la stagnation économique... Aujourd'hui, plus que jamais, notre destin se joue dans et avec l'Europe... Nous serons le plus loyal, mais aussi le plus exigeant des partenaires. Le plus consciencieux, mais le plus vigilant. Nous cesserons d'être un problème et nous ferons de nouveau partie de la solution. » Pour atteindre ces objectifs « il y n'y aura pas de miracle. Nous n'avons pas promis cela. Mais [...] quand les choses sont bien faites, les résultats suivent [...] le travail, le sérieux et la constance [...] permettront aussi que, au plus vite, nous puissions tous en recueillir le fruit ». (<http://estaticos.elmundo.es/documentos/2011/11/20/rajoy.pdf>).

5. Cf. le premier paragraphe de l'analyse préélectorale de Corinne Deloy (21 octobre 2011 ; <http://www.robert-schuman.eu/fr/oe/1240-le-parti-populaire-grand-favori-des-elections-parlementaires-espagnoles-du-20-novembre-prochain>).

6. Cf. El País : « Rajoy aprueba el mayor recorte de la historia y una gran subida de impuestos » (http://politica.elpais.com/politica/2011/12/30/actualidad/1325253634_099393.html).

de ne pas augmenter les impôts, ces mesures ont été justifiées par la nécessité de réduire le déficit budgétaire, dès le 9,4% définitif de 2011 à l'objectif fixé pour 2012 (qui était initialement établi à 4,4%, bien que l'UE ait accepté postérieurement de l'assouplir [7]).

La stabilité politique, favorisée par l'existence d'une majorité absolue au Parlement, a rendu possible une adoption rapide (en à peine six mois) de ces mesures, ainsi que d'autres, tout aussi importantes [8]. Certaines mesures ont engendré des polémiques, bien que – contrairement à la hausse des impôts – elles aient été prévues par le programme du PP. Tel a été le cas au sujet de la profonde réforme de la législation du travail dans le sens d'une plus grande flexibilité (la législation espagnole dans ce domaine étant traditionnellement considérée comme l'une des plus rigides d'Europe) [9]. De même, les réformes du secteur financier en vue de son assainissement [10] n'ont pas été sans difficultés.

Quoi qu'il en soit, ces politiques, de nature indéniablement réformiste, mais très restrictives en termes économiques (en accord avec les politiques générales de stabilité et de croissance de l'UE, et intégrées dans la législation espagnole par la réforme constitutionnelle de septembre 2011) ont eu un coût macroéconomique élevé, ce qui a logiquement détérioré le soutien social et électoral au gouvernement.

En effet, le besoin de diminuer de manière drastique les dépenses publiques pour réduire le déficit a eu pour conséquence de supprimer pratiquement l'investissement public, de même qu'il a gravement affecté d'autres domaines budgétaires sensibles (réduction des salaires de la fonction publique, conditions d'accès plus difficiles aux prestations éducatives et de santé, etc.). Dans un premier temps – qui a duré plus d'une année –, tout ceci a contribué à une détérioration sévère des indicateurs, déjà très mauvais, de l'économie : le taux de (dé)croissance du PIB est passé de -0,6% (2011) à -2,1% (2012), tandis que le taux de chômage a augmenté, passant de 21,28% (4 998 000 chômeurs) à 26,94% (6 278 200 chômeurs au premier trimestre 2013) ! Certes, le

déficit budgétaire a été substantiellement réduit (de 9,4% à 6,9% [11]), malgré la chute du PIB. Il aurait cependant dépassé 10% si l'on avait tenu compte des 39 milliards € – sur les 100 milliards prévus par le MoU – utilisés pour assainir le secteur financier (la somme, de par son caractère exceptionnel, n'a pas été prise en compte dans le calcul de l'objectif). Tout ceci a continué à creuser la dette publique qui a atteint cette même année 84% du PIB espagnol, tandis que la crise de la dette souveraine, particulièrement sévère dans les Etats membres périphériques de la zone euro, provoquait une hausse des taux d'intérêt, allant jusqu'à dépasser les 600 points de base de surcoût par rapport à l'Allemagne.

Les résultats positifs que le gouvernement attendait de cette politique économique n'ont commencé à se faire sentir, timidement, qu'à partir de 2013 : l'évolution du PIB est orientée à la hausse, même si elle reste négative (de -2,1% en 2012 à -1,2% en 2013). Ce chiffre deviendra bientôt positif (+1,4% en 2014, et plus de 3% selon les prévisions pour 2015 [12]). En corrélation logique, et aidé – selon le gouvernement et de nombreux experts – par la réforme de la législation du travail, l'emploi (en partant, bien sûr, des chiffres catastrophiques) a connu une évolution positive qui a réduit le taux de chômage de 26,94% (début 2013) à 21,18% (troisième trimestre 2015 [13]). Le nombre de chômeurs a baissé de plus d'un million en deux ans et demi (passant de 6 278 200 à 4 850 000) ; et, durant la même période, le nombre d'actifs occupés a augmenté, passant de 17 030 000 à 18 048 000 [14]. Dans le même temps, le déficit budgétaire a suivi une évolution lente mais constante : 6,8% en 2013, puis 5,8 en 2014, et un objectif de 4,2% pour 2015.

2. LA CORRUPTION

Le deuxième facteur qui a pesé considérablement durant la législature actuelle est sans conteste la corruption politique. En effet, bien que le phénomène ne soit pas nouveau, dans les premiers mois du gouvernement du Parti populaire, plusieurs affaires ont été révélées. Bien que les faits remontent pour la plupart à une époque précédant

7. *El País*, 09.07.2012: "Europa dará otro año a España contra el déficit pero exige medidas adicionales" (http://economia.elpais.com/economia/2012/07/09actualidad/1341829262_881104.html).

8. De fait, entre le 20 décembre 2011 (date du début du mandat de Mariano Rajoy) et juillet 2012, le gouvernement espagnol a adopté 22 décrets-lois (normes légales adoptées par le gouvernement en cas de « nécessité extraordinaire et urgente », qui doivent ensuite être approuvées par la Chambre des députés : art. 86 de la Constitution espagnole).

9. Décret-loi 3/2012 du 10 février, portant sur des mesures urgentes pour la réforme du marché du travail.

10. Décrets lois 2/2012 du 3 février, et 18/2012 du 11 mai ; tous deux ont préparé le terrain pour le Memorandum of Understanding (MoU) entre les autorités espagnoles et européennes du 20 juillet, qui comprend une ligne de soutien financier externe pouvant aller jusqu'à 100 milliards €, afin de financer la recapitalisation des entités financières qui, à ce moment, n'avaient pas accès aux marchés. Ce processus a duré un peu plus d'un an, en accord avec les conditions établies par le MoU, et a concerné particulièrement les caisses d'épargne, essentiellement publiques, car les banques du secteur privé n'ont pratiquement pas nécessité d'assainissement de la part de l'Etat (M. Carmen Carrasco Caballero et E. Gonzalez Mota : « Sanearmiento y reestructuración del sector bancario español » : <http://www.unacc.com/Portals/0/Otras%20Publicaciones/Libros/Saneamiento%20y%20reestructuraci%C3%B3n%20del%20sector%20bancario%20espa%C3%B1ol.%20Banco%20de%20Espa%C3%B1a.pdf>).

11. Chiffre dépassant l'objectif établi par l'UE (6,3%, bien que l'on ait par la suite admis qu'il puisse se situer autour de 6,8%).

12. Le dernier chiffre disponible (troisième trimestre 2015) indique une croissance interannuelle de 3,4%.

13. Chiffres fournis, encore une fois, par l'Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es/presna/epa_tabla.htm) et par www.datosmacro.com.

14. La différence entre la hausse des actifs occupés et la réduction (plus importante) du chômage, s'explique par la réduction de la population immigrée qui est passée de 5 751 000 en 2011, à 4 719 000 (janvier 2015), ce qui a provoqué une baisse de la population active avoisinant les 400 000 personnes (cf. <http://javiersevillano.es/Extranjeros.htm>, d'après les chiffres de l'INE).

la législature, ils ont mis en cause des responsables politiques et des administrations du Parti socialiste et, surtout, du Parti populaire (mentionnons, en particulier, le détournement de ressources destinées au financement de plans sociaux, en Andalousie, ou de programmes de formation pour les chômeurs, à Madrid ; ou encore l'organisation d'un réseau facilitant l'attribution de contrats de travaux et de services publics par les administrations régionales et locales, principalement de Madrid et de Valence, gérées par des membres du Partido Popular).

Or, c'est « l'affaire Bárcenas » qui a affecté le plus directement et profondément le Parti populaire. Luis Bárcenas, un économiste pratiquement inconnu du grand public, avait commencé à travailler pour Alianza Popular, l'ancien nom du PP, en 1982. Il a rapidement assumé au sein du parti des fonctions administratives de plus en plus importantes, jusqu'à devenir gérant (vers la fin des années 1980, alors que Manuel Fraga présidait l'AP), rôle qu'il assume pendant presque vingt ans. En 2008, Luis Bárcenas est nommé trésorier [15] du Parti populaire, qui est alors présidé par Mariano Rajoy. Certes, Bárcenas a démissionné de son poste de trésorier à peine un an plus tard (en 2009) et a quitté le parti en avril 2010, pressé par les premières plaintes – et les enquêtes judiciaires qui en découlaient – l'accusant d'avoir perçu des commissions pour l'obtention de marchés publics dans le contexte du réseau de corruption mentionné plus haut. Mais l'enquête a été interrompue par manque de preuves peu avant les élections (en septembre 2011), avant de reprendre en mars 2012, date à laquelle la justice espagnole a reçu des autorités helvétiques des informations révélant que Luis Bárcenas possédait plusieurs comptes bancaires en Suisse, d'un total atteignant 40 millions € [16].

L'ancien trésorier a protesté de son innocence et a été défendu par de nombreux membres de son parti. Or, quelques mois plus tard (en janvier 2003) la presse a révélé que, pendant de nombreuses années, Bárcenas avait versé des primes à presque toute la direction du Parti populaire, ainsi qu'à des membres du gouvernement, y compris à Mariano Rajoy lui-même, mais, curieusement, pas à ses prédécesseurs [17]. En toute logique, de

telles accusations (corroborées par des documents manuscrits dont Bárcenas, dans un premier temps, a nié être l'auteur, avant de le reconnaître) ont été déclarées fausses par la quasi-totalité des impliqués. Mariano Rajoy s'est présenté devant la chambre des Députés en session plénière le 1er août 2013, pour rejeter catégoriquement toutes les accusations dont il était l'objet. Il a affirmé qu'il se considérait (personnellement et en qualité de président du Partido Popular) comme la victime d'une personne ayant abusé de son pouvoir pour accumuler une fortune, et qui a fabriqué durant des années les fausses preuves qui lui permettraient de se défendre en cas de besoin. Quoi qu'il en soit, et bien que Mariano Rajoy ait reconnu avoir commis une erreur en faisant confiance à Luis Bárcenas, l'affaire (révélée, en outre, durant la période la plus dure de la crise) a provoqué un choc énorme – et logique – auprès de l'opinion publique.

Le choc a été d'autant plus rude que, peu de temps après, d'autres affaires ont encore aggravé le mécontentement général. Parmi ces dernières, nous citerons tout particulièrement l'enquête judiciaire ayant abouti à la garde à vue (en février 2015) de Rodrigo Rato, ancien ministre de l'Economie et Vice-président du gouvernement pendant tout le mandat de José María Aznar (1996-2004), puis directeur général du Fonds monétaire international (2004-2007), avant de devenir président du conglomérat (dont l'Etat est actionnaire majoritaire) Bankia (2010-2012).

3. L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME DES PARTIS

Assurément, la conjonction des deux facteurs – les politiques face à la crise économique et les affaires de corruption – expliquent l'évolution de l'opinion publique révélée par les sondages et, en particulier, l'érosion subie par le Parti populaire, surtout durant les deux premières années de la législature [18].

Dans l'opposition, le Parti socialiste – profondément affaibli par sa gestion durant les premières années de la crise économique (2008-2011) – n'est pas en position de tirer profit de la

15. De plus, en 2004, Luis Bárcenas avait été élu sénateur de la province de Cantabrie, bien qu'il n'ait jamais joué de rôle parlementaire de premier plan.

16. Cf. El Mundo, 24.07.2013: "Luis Bárcenas, de la miseria a la opulencia", <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/07/24/03-espana/1359914194.html>.

17. Ibid.

18. Selon les chiffres trimestriels fournis par le Centre d'enquêtes sociologiques (CIS), la chute des intentions de vote en faveur du PP est considérable, plus rapide en début de mandat, et ininterrompue : le PP obtient 44,5% des votes en novembre 2011, mais les intentions de vote se situent autour de 40% en avril 2012, 35% en janvier 2013, 30% en juillet 2014, et atteignent un niveau minimum de 25,6% (en avril 2015, juste après l'arrestation de Rodrigo Rato). Depuis lors, elles remontent un peu jusqu'au dernier sondage en date (29,1%, en octobre 2015). La même tendance est révélée par le Poll of Polls (moyenne pondérée des principales enquêtes d'opinion, publiques et privées, réalisées en Espagne), qui donne un minimum de 23,1 en mars 2015, et 27,8% début novembre (www.electograph.com).

19. Il n'est pas possible de détailler ici et maintenant d'autres circonstances qui, sans nul doute, ont contribué à cette situation et ont affecté aussi bien la Famille royale (une affaire de corruption impliquant le genre du roi et certaines conduites peu exemplaires du monarque qui ont poussé ce dernier à s'excuser publiquement devant la société espagnole), que d'autres institutions (débat au sujet des frais de représentation du président du Conseil général de la magistrature, polémiques autour du renouvellement et de certaines décisions du Tribunal constitutionnel). Dans les périodes d'inquiétude sociale, les problèmes sont multipliés et amplifiés. Quoi qu'il en soit, les enquêtes du CIS révélaient périodiquement une opinion publique très basse au sujet des partis politiques, de la Couronne, de la Justice, etc.

20. D'une part, Izquierda Unida (IU), avec 6,92% des votes et 11 sièges ; d'autre part, Unión, Progreso y Democracia (UPyD, centre gauche), avec 4,69% des suffrages et 5 sièges. Entre le second semestre 2013 et le début de 2014, selon le CIS et Poll of Polls, les intentions de vote pour IU auraient atteint entre 11,5% et 14% ; entre 9,2% et 11% pour UPyD.

21. Malgré tout, le PP et le PSOE sont demeurés les partis qui recueillent le plus de suffrages, avec 26,1% et 23% des votes (16 et 14 sièges, respectivement). En troisième position, la coalition Izquierda Plural a recueilli 10% des suffrages (6 sièges), et UPyD, 6,5% (4).

22. Devant UPyD, avec 7,97% des suffrages exprimés, qui lui ont permis d'obtenir 5 sièges au Parlement européen.

23. Concrètement, lors des trois élections régionales catalanes, et sur 135 sièges, Ciudadanos en avait obtenu 3 en 2006 et 2010 ; 9 en 2012. Lors des législatives de 2008, Ciudadanos n'avait obtenu que 0,2% des suffrages exprimés dans tout le pays (en 2011, ce parti n'a pas présenté de candidats). Au niveau municipal, Ciudadanos avait fait élire quelques conseillers mais ils n'ont jamais obtenu aucune mairie.

24. Soit 3,2% des suffrages et 2 sièges au Parlement européen.

25. Avec des équipes de gouvernement d'une seule coalition électorale, Convergència y Unió (CIU, nationaliste « modéré » : 1980-2003, puis 2010-2015) ; ainsi que des coalitions de gouvernement incluant, principalement, le Parti socialiste catalan (version locale du PSOE, comprenant un courant fortement nationaliste qui s'en est séparé au cours des dernières années) et l'ERC (Esquerra Republicana de Catalunya), parti ouvertement indépendantiste. Durant la dernière législature (2012-2015), l'équipe de gouvernement de CIU a pu compter sur le soutien parlementaire de ERC, ce qui préférait la coalition de ces deux partis qui, lors des dernières élections de septembre 2015, réclamaient l'indépendance de la Catalogne (Junts pel Si, Ensemble pour le Oui).

détérioration du soutien social et électoral au Parti populaire. Cette évolution – semblable, du reste, à celle qu'ont connue d'autres pays européens – a provoqué l'accroissement du sentiment de malaise vis-à-vis du fonctionnement du système politique, et la défiance croissante de l'opinion publique a touché pratiquement toutes les institutions et les membres des partis [19]. Cet état de fait a favorisé l'émergence de nouveaux partis politiques qui ont profondément modifié le système espagnol (et sa tendance au bipartisme) qui s'était consolidé depuis les premières élections démocratiques, en 1977.

En effet, depuis cette date, le système politique espagnol s'est toujours basé sur deux grands partis nationaux qui rassemblaient entre 65% et 75% du total des votes : UCD et PSOE (1977-1982) ; PSOE et AP (1982-1989) ; PSOE et PP (1989-2014). Ces deux partis se sont succédé sans partage au gouvernement, avec des équipes d'un seul parti, tout au plus épaulées, occasionnellement, par des pactes parlementaires (presque toujours avec des partis nationalistes). Aux côtés des deux grands partis, seuls quelques partis nationaux, bien plus petits, ont siégé au parlement (les communistes ou des coalitions les incluant, et, parfois, divers partis conservateurs ou centristes) qui représentaient environ 10% à 15% des électeurs. Cette tendance au bipartisme paraissait confirmée et même en hausse : en 2011, le PP et le PSOE ont obtenu à eux deux plus de 70% des suffrages et plus de 80% des sièges.

De fait, le climat de crise et de défiance décrit précédemment, ainsi que la détérioration du soutien au deux partis traditionnels, semble avoir été un terrain fertile pour de nouveaux partis qui, pour le moment, ne semblent pas, loin s'en faut, définitivement consolidés. Et si les enquêtes datant de la première moitié de la législature semblaient prévoir le renforcement des deux partis politiques « mineurs » siégeant au parlement depuis 2011 [20], les élections européennes de 2014 (les premières de portée nationale après celles de 2011) ont permis de constater, d'une part, l'érosion importante des deux grands partis traditionnels [21] et, d'autre part, l'émergence de deux nouveaux partis.

En premier lieu, et surtout, un nouveau parti de la gauche radicale (*Podemos*) qui, sur la lancée des mouvements protestataires apparus dans de nombreux pays (du 15-M espagnol à *Occupy Wall Street*), est devenu – de manière très inattendue – la quatrième force politique espagnole [22]. La première apparition au niveau national de *Ciudadanos* a été plus discrète. En effet, ce petit parti né en Catalogne en 2006, en réaction face au discours nationaliste dominant dans cette région – avec un discours essentiellement basé sur la défense de la Constitution et l'unité de l'Espagne – n'avait obtenu qu'une représentation très minoritaire lors des élections locales, municipales ou régionales [23]. Or, lors des élections européennes de 2014, avec deux journalistes assez célèbres en tête de liste, ce parti a obtenu près d'un demi-million de suffrages en Espagne [24].

4. LA SITUATION DE LA CATALOGNE

Cette évolution a été à la fois renforcée et nuancée par l'un des aspects de la politique espagnole qui attirent le plus l'attention des observateurs hors d'Espagne : ce qu'on appelle la « question catalane ». Il est vrai que le nationalisme catalan, sous ses diverses modalités, a gouverné la Catalogne pratiquement depuis la naissance du régime constitutionnel en vigueur, datant de 1980 [25]. De même, il est indéniable que le nationalisme catalan – qui a été souvent la troisième force de la Chambre des députés en nombre de sièges – a joui jusqu'à très récemment d'une influence importante, surtout lors des périodes où il n'existait pas de majorité parlementaire absolue, ce qui lui a permis d'en tirer des bénéfices politiques considérables. Dans ce sens, il existait en Espagne une certaine tradition de revendications nationalistes et d'accords en découlant... faisant parfois l'objet de critiques.

En effet, d'importants secteurs sociaux et politiques considèrent cette tradition comme un privilège, au sens premier du terme (applicable uniquement à la Catalogne, de par le rapport de forces mentionné, et générant des inégalités entre les différentes Communautés autonomes d'Espagne). D'ordinaire, ces secteurs ont soutenu le Partido

Popular (défenseur traditionnel de l'unité et de l'égalité constitutionnelle de tous les Espagnols) ; or, nombre d'entre eux ont récemment décidé de voter pour Ciudadanos, qui n'a pas changé de discours tandis que la passivité du gouvernement s'est accrue durant ces dernières années, particulièrement critiques.

L'importante décision du Tribunal constitutionnel (TC) qui, suite à un recours interjeté par le PP, a annulé une partie substantielle du nouveau Statut d'autonomie approuvé en 2006, a poussé les institutions catalanes à adopter une ligne politique bien plus agressive. Ainsi, à partir de 2012, et dans le contexte de crise politique et sociale, le gouvernement catalan a entrepris une escalade indépendantiste qui l'a conduit, d'abord, à annoncer la tenue d'un référendum d'autodétermination en novembre 2014 (référendum annulé par le TC, et qui s'est finalement transformé en une consultation citoyenne à laquelle ont participé deux millions de personnes, soit plus du tiers des inscrits) ; ensuite, le gouvernement catalan a dissout le Parlement régional, provoquant ainsi la tenue d'élections qui ont eu lieu le 27 septembre dernier, avec un programme défendant clairement l'indépendance.

Contre ce processus, le Gouvernement espagnol a préféré se limiter à interjeter des recours légaux, en gardant un profil politique bas avec l'espoir de minimiser le conflit. Cette stratégie a suscité une réprobation logique des milieux les plus critiques à l'égard des nationalismes périphériques (dont de nombreux partisans et électeurs habituels du PP, ainsi que quelques socialistes), de même que le message « unioniste » de Ciudadanos s'en est trouvé renforcé, comme nous avons pu le constater clairement lors des dernières élections régionales et municipales de mai 2015.

En effet, ce deuxième scrutin d'ampleur nationale après les élections législatives de 2011 a confirmé en grande partie le nouveau paysage politique qui avait émergé lors des élections européennes, un an plus tôt... avec tout de même quelques changements significatifs. De nouveau, le PP et le PSOE ont conservé les deux premiers rangs, en pourcentage de votes, mais Ciudadanos

s'est hissé en troisième position, reléguant la coalition Izquierda Unida au quatrième rang [26]. En termes de pouvoir, bien que le PP ait obtenu une majorité relative dans presque toutes les régions et les grandes villes, les accords entre partis de gauche (PSOE, IU, candidats de la société civile (*candidaturas populares*) et nationalistes) ont permis au PSOE d'obtenir une bonne part des Régions autonomes [27], et des accords semblables ont permis à des représentants de la société civile (*candidaturas populares*) de gauche d'obtenir les mairies des plus grandes villes [28].

Les élections catalanes du 27 septembre 2015, ont confirmé le déclin des deux grands partis, de même qu'elles ont révélé une poursuite de la modification de l'équilibre entre les deux partis « émergents ». En effet, à l'issue de ce scrutin, Ciudadanos a nettement dépassé le PP et le Parti socialiste, et devient ainsi le premier parti non indépendantiste de Catalogne, ce qui renforce son assise au niveau national [29]. Tandis que Podemos (qui a de nouveau choisi de se présenter au sein d'une coalition de gauche, renonçant à faire campagne sous ses propres couleurs) a obtenu un très mauvais score [30].

Par ailleurs, la victoire des nationalistes catalans est sans conteste très relative [31] : deux mois après les élections, il n'a pas encore été possible de configurer une majorité capable de former un gouvernement. Mais les 72 députés indépendantistes (CiU, ERC et CUP) ont fait approuver par le Parlement catalan une résolution unilatérale déclarant solennellement ouvert le « processus de création d'un Etat catalan indépendant dont le régime politique est la République » et exprimant son intention de ne pas se soumettre aux décisions des institutions espagnoles, et notamment à celles du Tribunal constitutionnel. Évidemment, cette déclaration constitue un défi vis-à-vis du pouvoir central ; toutefois, en principe, au sein d'une Europe du XXI^e siècle, ses chances de succès sont minimes car elle ne tient pas compte de l'état de droit, ignore les règles établies et les procédures nécessaires pour mettre en œuvre de telles réformes (en admettant, bien sûr, qu'il existe une majorité mandatée pour les entreprendre).

26. Lors des élections municipales (les seules concernant la totalité du pays, puisque quatre régions autonomes sur dix-sept élisent leurs représentants à des dates différentes), le PP a obtenu 27% des suffrages exprimés ; le PSOE, 25% ; Ciudadanos, 6,5% ; IU, 4,7%. Podemos a participé uniquement aux élections régionales, parvenant à placer des élus dans la majorité des Parlements locaux. Pour les élections municipales, Podemos a préféré intégrer des listes unitaires de gauche qui ont réduit l'assise électorale d'IU et obtenu des résultats excellents dans les grandes villes. UPyD n'a obtenu que 1% du total des suffrages et a pratiquement disparu de toutes les institutions.

27. Estrémadure (majorité PSOE), Communauté de Valence, Castille-la Mancha, Aragon, Baléares, Asturies et Cantabrie (grâce à des pactes de gouvernement). Le PP est parvenu à conserver, grâce à des accords avec Ciudadanos (qui soutient le PSOE en Andalousie), les Régions (Communautés autonomes) de Madrid, de Castille et León, Murcie et la Rioja, de même que les Communautés autonomes de Ceuta et de Melilla. Aux Canaries et en Navarre, ce sont des partis nationalistes qui gouvernent (avec le soutien des socialistes, pour la première ; avec celui de Podemos dans la seconde).

28. Madrid, Barcelone, Valence, Séville, Saragosse, La Corogne, Cadix, Alicante, Palma de Majorque... Dans toutes ces villes, excepté Barcelone et Séville, le Parti populaire avait obtenu la majorité relative.

29. Ciudadanos a obtenu 18% des suffrages exprimés et 25 sièges au Parlement catalan (soit 16 de plus qu'en 2012), dépassant ainsi le Parti socialiste catalan (PSOE : 12, 7% et 16 sièges, soit 4 de moins) et le PP (8,5% et 11 sièges, soit 8 de moins).

30. La coalition « Catalunya si que es pot », était composée de Podemos, ICV (« branche catalane » de IU), et des mouvements indépendants. Cette coalition n'a obtenu que 9% des suffrages et 11 sièges (soit deux de moins qu'ICV en solitaire, trois ans auparavant).

31. D'une part, les listes indépendantistes n'ont pas atteint 50% des suffrages exprimés (environ 47%), tandis que les listes non-indépendantistes ont obtenu 52%. D'autre part, bien que le système électoral ait favorisé la coalition majoritaire qui soutenait le gouvernement catalan sortant (CIU et ERC, avec d'autres mouvements indépendantistes), celle-ci a perdu 9 sièges et, par conséquent, la majorité absolue dont bénéficiaient ces deux partis (71 sièges en 2012, puis 62 en 2015 ; la majorité absolue étant établie à 68 sièges). Par conséquent, cette coalition doit s'en remettre à une formation indépendantiste bien plus radicale de la gauche « antisystème » (les CUP, Candidatures d'unité populaire), qui est passée de 3 à 10 sièges.

5. EN CONCLUSION : PERSPECTIVES À L'APPROCHE DU 20 DÉCEMBRE

Ainsi, les prochaines élections parlementaires auront lieu dans un paysage politique très différent de ce qu'il était en 2011 : tout d'abord, au niveau national, les partis en lice sont le PP, très affaibli, mais qui garde (encore ?) son statut de parti majoritaire et favori ; le Parti socialiste, qui continue à régresser par rapport à ses – mauvais – résultats de 2011 ; deux partis nouveaux et vigoureux (*Ciudadanos* et *Podemos*, dans cet

ordre) qui aspirent à devenir incontournables ; et deux autres partis (IU et UPyD) qui luttent pour sauvegarder leur place. Les principaux partis nationalistes aspirent également à conserver leur position, bien que les indépendantistes catalans semblent prêts à la modifier.

Quant aux projections, la comparaison entre les résultats des élections de 2011 et les prévisions des enquêtes actuelles (novembre 2015) peut en offrir une bonne synthèse, comme nous le montre le tableau suivant [32] :

(Total sièges : 350)

Parti/ Coalition	Résultat 2011 % suffrages (nombre sièges)	Enquêtes 2015 (% suffrages : CIS/Poll of Polls)
PP (Partido Popular)	44.62 (186)	29.1 / 27.7
PSOE (Partido Socialista)	28.73 (110)	25.3 / 22.3
Ciudadanos (C's)	----	14.7 / 18.1
Podemos	----	10.8 / 13.7
IU (Izquierda Unida)	6.92 (11)	4.7 / 4.5
UPyD (Unión, Progreso y Democracia)	4.69 (5)	1.2 / 0.6
CiU (Convergència y Unió, nationalistes catalans)	4.17 (16)	2.9 / --
ERC (Izquierda Republicana Cataluña, indépendantistes)	1.05 (3)	22 / --
Amaiur (indépendantistes basques)	1.37 (7)	----
PNV (Partido Nacionalista Vasco)	1.33 (5)	----
BNG (Bloque Nacionalista Gallego, nationalistes galiciens)	0.75 (2)	----
CC (Coalición Canaria, nationalistes canariens)	0.59 (2)	----
Autres	1.08 (3)	----

32. Nous adaptions ici le tableau et les données de 2011 figurant dans l'article de La Lettre, mentionné plus haut (note 1). Les enquêtes d'opinion utilisées ici – comme la majorité d'entre elles – ne projettent pas le nombre de sièges. Nous nous limitons donc à reproduire le pourcentage des suffrages exprimés.

33. Selon des enquêtes publiées ces dernières semaines, les projections en nombre de sièges (dont la fiabilité est bien plus sujette à caution) donneraient les résultats suivants : le PP obtiendrait de 115 à 135 sièges ; le PSOE, de 90 à 110 sièges ; Ciudadanos, de 40 à 60 ; Podemos, de 30 à 50 ; IU, de 3 à 5 sièges ; et UPyD disparaîtrait du Parlement. Rappelons que la majorité absolue est de 176 sièges.

34. Il suffit de rappeler ici que, en janvier 2015, les enquêtes situaient Podemos en deuxième position, avec des intentions de vote estimées entre 23,9% (CIS) et 25,6% (Poll of Polls) ; Ciudadanos se situait au sixième rang, avec seulement 3,1% et 3,9%, respectivement.

Ces données semblent annoncer une situation jusqu'à présent inconnue dans l'Espagne démocratique, et dont la principale caractéristique serait l'absence d'une majorité capable de former un gouvernement « monopartisan [33] ». En d'autres termes, si les résultats confirmaient les prévisions, ils pourraient conduire à la formation d'un gouvernement de coalition, formule fréquemment adoptée au niveau

des Communautés autonomes. Dans ce cas, plusieurs possibilités existeraient : coalition PP et Ciudadanos ; PP et PSOE ; PSOE et Podemos, autres partis de gauche (IU) et nationalistes, etc.

Quoi qu'il en soit, la volatilité des électeurs semble assez élevée ces derniers temps (surtout en ce qui concerne les nouveaux partis [34]), raison pour laquelle il est difficile, et plus risqué, de fournir des

estimations plus précises. Toutefois, sans prendre trop de risques, il est possible de prévoir que, quelle que soit la coalition à laquelle participerait le Parti populaire, celle-ci tendrait à garder les mêmes lignes politiques que le gouvernement sortant, et tirerait parti d'une reprise économique annoncée pour les prochaines années. Toute autre coalition (et en particulier si elle incluait *Podemos*, ce qui semble moins probable selon les dernières enquêtes) remettrait en cause, à des degrés divers, ces lignes politiques.

Selon la plupart des experts, les quelques semaines précédant les élections seront beaucoup plus décisives que d'habitude. En premier lieu, à cause de la volatilité, et sachant que les électeurs connaissent déjà les effets produits par le refus de voter pour l'un des deux grands partis traditionnels, au profit de partis nouveaux... et changeants. Et, en second lieu, à cause de la dérive de la Catalogne. En effet, il est étonnant de constater que, moins d'un mois avant les élections, les deux grandes questions, au premier plan durant toute la législature – les politiques destinées à surmonter la crise économique et la corruption – aient pratiquement disparu du

débat public qui s'est focalisé sur le problème de la majorité au Parlement catalan. Une majorité qui, jusqu'à présent, a été incapable de trouver un pacte de gouvernement, mais qui se montre décidée à emprunter une voie nettement éloignée du cadre constitutionnel en vigueur (qui peut être modifié, certes, mais toujours à travers les procédures prévues à cet effet). Le débat sur la Catalogne a produit une réaction qui a poussé le Président du gouvernement espagnol à proposer un accord défendant l'unité de l'Espagne aux principaux partis nationaux, qui l'ont signé (excepté *Podemos* et IU), reprenant ainsi une initiative politique partagée dont les effets électoraux ne seront révélés que le 20 décembre, quand les urnes auront livré leur verdict.

Angel Sanchez Navarro,

Professeur de droit constitutionnel
à l'Université Complutense de Madrid,
Membre du Comité scientifique de la Fondation

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.