



Le premier ministre Zapatero était partisan du plan

La Catalogne dit oui à plus d'autonomie au sein de l'Espagne

PAR GEORGE ANDERSON

L'évolution du système politique espagnol a connu une brusque accélération avec le référendum du 18 juin 2006 qui a vu 77 pour cent des électeurs de la Catalogne approuver un nouvel accord entre Barcelone et Madrid. Cet accord entend réconcilier la Catalogne avec le « fédéralisme » évolutif de l'Espagne et a entraîné des remous au sein de la classe politique. En effet, M. Mariano Rajoy, leader du Parti populaire (parti national), a prétendu qu'il signifierait la fin de l'Espagne, et s'est rendu à six reprises à Barcelone pour y faire campagne contre son adoption. De même, M. Josep-Lluís Carod-Rovira, leader du parti nationaliste catalan *Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)*, a dressé ses membres contre l'accord, ce qui a valu au parti d'être écarté de la coalition gouvernementale. Le premier ministre Zapatero à Madrid et le président Pasqual Maragall à Barcelone, tous deux socialistes, étaient les grands partisans de l'accord.

Le public catalan est demeuré imperturbable au milieu de toute cette agitation. Un touriste visitant Barcelone n'aurait croisé que quelques affiches électorales dans cette ville qui semblait davantage s'intéresser à la Coupe du monde. De plus, la participation au scrutin n'a pas dépassé 48 pour cent, ce qui fait perdre un peu de son lustre à la victoire du OUI.

Les Catalans négocient avec Madrid

Il avait été décidé d'éviter l'écueil d'une modification à la Constitution espagnole, ce qui aurait nécessité un référendum national. L'accord entre Madrid et Barcelone a donc été négocié en fonction des limites inhérentes à cette décision. De la sorte, il a été jugé préférable d'aborder certaines questions délicates par le biais d'une réforme du Statut d'Autonomie de la Catalogne, approuvé par les *Cortes* (le Parlement espagnol), le Parlement catalan et un référendum en Catalogne. Certaines clauses de ce nouveau Statut pourraient bien se voir contestées devant la Cour constitutionnelle.

L'arrangement comprend des éléments touchant les questions désormais classiques de l'identité, des compétences et des finances. Inévitablement, les éléments qui ont le plus retenu l'attention du public sont ceux qui abordent des domaines hautement symboliques comme l'identité, le vocabulaire et les langues officielles.

Le gouvernement catalan avait proposé d'emblée un texte qui reconnaissait explicitement la « nation catalane », et affirmait le caractère unique de la Catalogne et la primauté de ses lois. Bien que populaire sur place, ce vocabulaire n'était pas acceptable dans le reste de l'Espagne. Barcelone s'est rabattue sur une clause préambulaire non justiciable âprement négociée qui fait simplement mention de deux visions antagonistes : le Parlement catalan définit la Catalogne comme une « nation » alors que la Constitution espagnole « reconnaît la réalité nationale de la Catalogne comme une nationalité ». La version définitive du texte inscrit fermement le gouvernement autonome de la Catalogne dans la Constitution espagnole, maintient la formulation actuelle

George Anderson est président et chef de la direction du Forum des fédérations.



— AP Photo : Manu Fernandez

Des nationalistes catalans manifestent à Barcelone en faveur d'une nouvelle charte pour la Catalogne.

de « nationalité » dans ses clauses justiciables, et ne reconnaît pas de primauté générale aux lois catalanes.

L'accord précise que « le catalan est la langue officielle de la Catalogne », alors que celle de l'Espagne est le l'espagnol (castillan). Il va de soi que chaque individu en Catalogne a « le droit d'utiliser les langues officielles, et le droit et le devoir de les connaître ». Les Catalans sont divisés en parts égales entre ceux qui, à la maison, utilisent le catalan et ceux qui y parlent l'espagnol. Pratiquement tous les locuteurs catalans maîtrisent également l'espagnol, de sorte qu'un statut officiel pour le catalan hors de la Catalogne n'a jamais véritablement représenté un enjeu. Certains hispanophones monolingues de la communauté autonome et d'ailleurs au pays considèrent que le nouveau statut officiel du catalan est inéquitable — surtout en tant que condition posée à l'obtention d'un poste au sein des tribunaux et de la fonction publique de la Catalogne — et ce, même si on leur fournit de l'aide pour apprendre la langue. Les immigrants peuvent en effet profiter gratuitement de leçons de catalan offertes par le gouvernement de la communauté autonome, alors qu'ils doivent déboursier pour des leçons d'espagnol. Le système linguistique scolaire exige que tous les étudiants soient scolarisés en catalan pendant au moins quatre ans. Cela mis à part, le choix entre l'espagnol et le catalan leur appartient.

Du côté des politiciens, la signification pratique la plus visible de ce nouvel arrangement touche aux changements dans les compétences des deux ordres de gouvernement. Une des grandes doléances exprimées par les communautés autonomes espagnoles tient au fait que le gouvernement central dispose de pouvoirs très larges lui permettant de faire adopter des lois fondamentales qui instaurent un cadre national dans tel ou tel

domaine politique. À cet égard, le fédéralisme espagnol s'apparente à celui de l'Allemagne, où le gouvernement fédéral adopte de nombreuses réglementations de base qui ont ensuite force de loi. Cependant, à l'inverse de l'Allemagne, l'Espagne ne dispose pas d'une Chambre haute conférant aux régions un droit de veto sur les lois centralisatrices du Parlement national. Pour cette raison, l'idée de modifier la Chambre haute espagnole en s'inspirant du modèle allemand a fait l'objet de longs débats. Par le passé, Madrid a adopté certaines lois extrêmement détaillées que les communautés autonomes n'avaient plus qu'à mettre en pratique, leur marge de manœuvre se réduisant pour ainsi dire à néant. La Cour constitutionnelle a mis fin aux abus les plus criants en la matière.

Dévolution ou « fédéralisme administratif » ?

Selon un ministre catalan, la façon de faire qui prévaut dans nombre de ministères nationaux consiste à traiter les communautés autonomes comme des subordonnées, et non comme des partenaires, illustrant un système que d'aucuns baptisent « fédéralisme administratif ». Ces propos pourraient relever de l'exagération, dans la mesure où des transferts de compétences non négligeables ont été opérés dans bon nombre de domaines comme l'aide au revenu, la santé et l'éducation, sans oublier un transfert significatif en faveur des communautés autonomes en ce qui a trait aux dépenses et à la taxation. Cela dit, le système espagnol se caractérise toujours par le fait que les leviers politiques demeurent fermement aux mains de Madrid.

Une grande partie du nouvel accord consiste à définir les compétences respectives du gouvernement central et des communautés autonomes. La répartition est généralement effectuée au sein des champs de compétence — par exemple, l'agriculture, l'eau, la chasse et la pêche, les banques, les corporations et professions, la culture, les relations extérieures — de telle sorte que les dispositions tendent à être très détaillées. Chose un peu surprenante, certains pouvoirs sont attribués à la Catalogne en matière de réglementation économique, un secteur dans lequel l'UE préconise une harmonisation toujours croissante. Elle se voit en outre accorder un rôle plus important dans le dossier très délicat de la culture.

[...] les identités régionales les plus affirmées de l'Espagne continentale sont celles des Catalans, des Basques et des Galiciens.

Comme dans la plupart des fédérations, la répartition équitable des ressources est également un enjeu important. De manière générale, la Catalogne est plus prospère que l'Espagne, et son gouvernement reste persuadé qu'elle contribue de manière excessive au financement du reste du pays. Les accords fiscaux ne sont guère transparents et comprennent de nombreuses distorsions et inégalités. Au surplus, cet aménagement est rendu encore plus complexe par les contributions de l'UE aux régions plus pauvres, contributions qui sont actuellement réévaluées. Pendant longtemps, la

Catalogne a espéré bénéficier d'un arrangement financier comparable à celui du Pays basque ou de la Navarre. Pour des raisons historiques, ces deux communautés autonomes perçoivent elles-mêmes tous les impôts sur le revenu et sur les sociétés au sein de leur territoire, de même que les taxes de vente, avant d'en transférer une partie vers Madrid. Permettre à d'autres régions d'utiliser un modèle pouvant rendre la capitale dépendante des communautés en matière de fiscalité était toutefois trop en demander à M. Zapatero. Le nouvel accord modifie quelque peu le système fiscal, mais les principaux revenus et impôts demeurent une prérogative du centre, et une loi nationale est nécessaire pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions. La constitutionnalité de cette partie de l'arrangement pourrait être remise en cause. Quoiqu'il en soit, le système financier de l'Espagne devra être revu, peut-être après l'actuel cycle de négociations avec l'UE à propos des fonds d'assistance pour la période 2007-2011.

Éviter le terme « fédéral »

Alors que la plupart des experts seraient d'accord pour affirmer que le système politique de l'Espagne se révèle dans ses grandes lignes « fédéral », ceux qui se situent sur la droite de l'échiquier politique demeurent profondément opposés à l'idée du fédéralisme et au symbolisme qu'il véhicule, le considérant comme une menace pour l'unité espagnole. De la sorte, le terme « fédéralisme » est généralement évité dans les discours officiels du pays. De plus, comme dans bon nombre d'autres fédérations, les aménagements espagnols sont parfois atypiques — et même non fédéraux. Par exemple, la Constitution prévoit des

communautés autonomes, mais ne dresse nulle part la liste de ces 17 communautés. Au surplus, les compétences de ces dernières ont été largement définies non par des dispositions constitutionnelles, mais par des lois appelées statuts et négociées par Madrid avec chaque communauté. L'accord signé avec Barcelone en est l'exemple le plus récent. L'« asymétrie » du fédéralisme espagnol s'est amorcé avec les nationalités dites historiques — soit les Basques, les Catalans et les Galiciens — qui se sont vues accorder de plus grandes compétences.

D'autres régions se sont ensuite opposées à cette situation, l'Andalousie en tête, de sorte qu'il a fallu adopter le principe selon lequel toutes pouvaient bénéficier des privilèges accordés à certains (à l'exception notable de certaines compétences financières fondamentales accordées aux communautés historiques, ou *foral*, du Pays basque et de la Navarre). Peu à peu, toutes les communautés autonomes vont d'une manière ou d'une autre se mettre à réclamer tous les pouvoirs d'importance attribués à la Catalogne ou à d'autres. De la sorte, l'asymétrie demeure largement instable et, à long terme, tend à la symétrie. D'ailleurs, les autres communautés autonomes — à commencer par la Valence, l'Aragon et l'Andalousie — cherchent présentement à réviser leurs statuts dans le



— Photo : Stuart Mudio

Sur une affiche à Barcelone : « Nous sommes une nation ».

Suite à la page 20

La Catalogne dit oui à plus d'autonomie au sein de l'Espagne

même sens que le récent accord avec la Catalogne, comme elles l'ont fait en 1979. L'Espagne progresse vers un système largement symétrique, mais il reste que la plupart des aménagements fédéraux d'importance relatifs aux différentes communautés autonomes présentent de légères différences, ce qui en fait une situation des plus hasardeuse sur le plan juridique.

Les sondages d'opinion indiquent que les identités régionales les plus affirmées de l'Espagne continentale sont celles des Catalans, des Basques et des Galiciens. Leurs populations s'identifient toutes plus fortement à leur région qu'à leur pays. Ces nationalités extrêmement marquées à l'intérieur de l'Espagne sont généralement réticentes à ce que d'autres communautés autonomes acquièrent les mêmes compétences qu'elles, car cela risque d'affaiblir la reconnaissance symbolique de leur caractère national distinct. Il s'est pourtant révélé difficile de maintenir une telle asymétrie, si ce n'est dans quelques domaines marginaux et de portée hautement symbolique.

Sur le plan national, l'opposition au nouveau statut de la Catalogne a été conduite par le Parti populaire, un parti antifédéraliste, et en Catalogne, par les indépendantistes de

l'ERC. En effet, bien que le gouvernement fédéral ne dispose pas du pouvoir d'approuver le Statut d'Autonomie de chaque région, les partis nationaux peuvent en faire des questions nationales, ce dont ils ne se privent pas. Dans ce cas-ci, les deux partis en sont sortis perdants. Le Parti populaire n'en a pas retiré les bénéfices qu'il espérait sur le plan national et, selon les sondages, plus de la moitié des sympathisants de l'ERC sont en faveur du nouveau système en dépit de l'opposition farouche des dirigeants du parti. Les élections de novembre en Catalogne constitueront le prochain test pour l'ERC.

Cet accord représente un succès important pour le premier ministre Zapatero, lequel doit à présent aborder le dossier encore plus ardu des relations avec les Basques. La partie de loin la plus délicate de ce processus tient au fait qu'il a entrepris de négocier directement avec la direction de l'ETA. Cette organisation a accepté de renoncer à la violence de façon « permanente » après une interminable insurrection qui a fait plus de 800 victimes. Ces discussions devront aborder la manière de garantir la paix et de traiter les activités criminelles passées. Il a également entrepris des pourparlers avec le gouvernement basque légitimement élu, lequel est partisan d'un accord de « libre-association » avec l'Espagne qui lui permettrait de prendre en mains des questions aussi épineuses que les cartes d'identité et le contrôle des frontières. Après avoir négocié avec la Catalogne un accord particulièrement difficile à mettre au point, le premier ministre Zapatero aura peine à accorder plus de concessions au Pays basque. (6)