



GLOBAL CENTRE FOR PLURALISM CENTRE MONDIAL DU PLURALISME

La transition espagnole quarante ans plus tard : DÉMOCRATIE, DÉVOLUTION ET PLURALISME

Mai 2017

Avec la mort du président Franco en 1975, l'Espagne a été confrontée à de nombreux défis, dont celui de diriger du mieux possible la transition de la dictature fasciste à la démocratie tout en gérant la montée du nationalisme en Catalogne et au Pays basque en quête d'autonomie. Plusieurs pays ont déjà été confrontés au double défi de la démocratisation et de la dévolution. Souvent, les dirigeants de la réforme ont tenté de s'attaquer aux deux processus séquentiellement, en commençant par démocratiser l'État, puis en le pluralisant par le fédéralisme ou l'autonomie régionale. Toutefois, l'Espagne a choisi de gérer les deux enjeux simultanément.

En Espagne, la décentralisation et la pluralisation de l'État — à travers un système d'autonomies régionales — ont été perçues comme des indicateurs de l'engagement à renier les tendances de centralisation et d'homogénéisation du régime de Franco. Tout comme la suppression des langues catalane et basque est devenue une caractéristique fondamentale de la dictature

fasciste, la reconnaissance officielle de l'autonomie catalane et basque est devenue une caractéristique fondamentale de la démocratie.

D'un point de vue géopolitique, il était important que l'Union européenne et l'OTAN appuient la transition et que les voisins de l'Espagne soient des alliés n'ayant aucun intérêt à manipuler les minorités nationalistes afin qu'elles renversent l'État espagnol. Toutefois, il était loin d'être inévitable que les dirigeants de la transition démocratique intègrent le pluralisme territorial dans leur conception de la démocratisation. Le faire a probablement nécessité la prise de nombreuses décisions prudentes à propos de questions telles que comment conceptualiser l'État et la nation; comment bâtir la confiance; et comment mobiliser l'opinion publique et le soutien de la société civile dans toutes les régions du pays.

En commandant le cas de changement sur l'Espagne, le **Centre mondial du pluralisme** cherche à comprendre pourquoi et comment la

Témoigner du changement dans les sociétés diversifiées est une nouvelle série de publications du **Centre mondial du pluralisme**. Couvrant six régions du monde, chaque « cas de changement » examine une période durant laquelle un pays a modifié son approche envers la diversité, soit développant, soit sapant les fondements de la citoyenneté inclusive. L'objectif de la série — laquelle présente également des aperçus thématiques d'éminents universitaires — est de favoriser la compréhension globale des sources d'inclusion et d'exclusion dans les sociétés diversifiées ainsi que des chemins vers le pluralisme.

démocratisation et le pluralisme se sont croisés dans la transition démocratique espagnole de 1975-1978 et avec quelles conséquences. Quarante ans plus tard, qu'est-ce que le cas de l'Espagne nous apprend sur la relation entre la démocratie et la dévolution, et sur la place changeante du pluralisme au sein de l'identité propre du pays? Quelles ont été les limites d'un tel changement des conversations sur la vie des citoyens? Quelles sources d'exclusion persistent obstinément?

EXPOSÉ DES FAITS

Bien que faisant partie de la « troisième vague » de démocratisation qui a parcouru l'Europe du Sud au milieu des années 1970, la transition de l'Espagne d'un régime autoritaire à un gouvernement démocratique possédait un rythme et des caractéristiques uniques. En plus de restaurer les libertés politiques de base et la primauté du droit, les défenseurs d'un nouveau système démocratique ont été confrontés à de nombreux défis, dont le principal était de faciliter la cohabitation de multiples identités ethnoterritoriales au sein d'une seule unité politique, laïcisant l'État et fixant une certaine forme de justice transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et de la longue dictature de Franco.

Dès le départ, la décentralisation et la démocratisation sont allées de pair. Reporter ou séparer les processus de décentralisation et de démocratisation n'a jamais été une option en Espagne. Les acteurs régionaux ont immédiatement utilisé les libertés politiques offertes par la transition vers la démocratie pour revendiquer

des droits territoriaux. En effet, la restructuration territoriale du système politique s'est avérée une des plus difficiles problématiques de la transition et a refait surface en tant que grave problème au cours des dernières années.

En commandant le cas de changement sur l'Espagne, le Centre mondial du pluralisme cherchait à comprendre pourquoi et comment la démocratisation et le pluralisme se sont croisés dans la transition démocratique espagnole de 1975-1978 et avec quelles conséquences. Quarante ans plus tard, qu'est-ce que ce cas nous apprend sur la relation entre la démocratie et la dévolution, et sur la place changeante du pluralisme au sein de l'identité propre du pays?

Le modèle territorial décentralisé qui a été élaboré est un système assurant une autonomie régionale et communautaire. Inscrit dans la Constitution de 1978, il permet une importante asymétrie entre les régions. Ce modèle, quoiqu'un peu improvisé, résultant de vigoureuses négociations entre des partis politiques disparates, a été élaboré selon des conditions flexibles en prévoyant qu'il devrait être amélioré et que cela pourrait se faire dans un esprit de coopération constructive entre le gouvernement central et les régions.

Aujourd'hui, cet optimisme à l'égard d'une coopération constructive s'est estompé. Dans les années suivant 1978, l'impitoyable violence

terroriste en provenance du Pays basque a augmenté, se résorbant seulement récemment. Même si la situation dans cette région semble être réglée, un puissant mouvement indépendantiste est né en Catalogne, alimenté par un effort vivement contesté pour réformer les conditions de son statut d'autonomie en 2006. La détérioration des conditions économiques a aussi permis aux nationalistes catalans de vilipender le « pillage fiscal » de l'Espagne. Jusqu'à la crise économique de 2008, la dévolution s'accompagnait d'une meilleure distribution régionale de la prospérité née de la croissance économique ainsi que d'un rétablissement culturel et d'une institutionnalisation des langues vernaculaires régionales. Maintenant, même si les difficultés économiques et les frustrations sociales qui en découlent ont alimenté les pressions centrifuges dans les communautés autonomes depuis 2008, pour la population espagnole en général, une plus grande dévolution n'obtient pas le même soutien qu'il y a quarante ans.

Avec l'éclatement de la plus grave crise économique de l'histoire contemporaine de l'Espagne, qui a provoqué des taux de chômage extrêmement élevés et des compressions massives dans les dépenses publiques, un vent froid souffle actuellement sur Madrid lorsqu'il est question de plus grands efforts de dévolution. Le système dévolu fait l'objet de plusieurs critiques. Certains accusent la dévolution d'avoir créé des administrations publiques surdimensionnées, irresponsables financièrement et enclines au favoritisme. Les cercles conservateurs prétendent que plutôt que de stabiliser les relations intercommunautaires, l'autonomie régionale a été utilisée par les nationalistes pour mener à bien leur propre processus d'« édification nationale »,

alimentant ainsi une trame narrative historique d'autovictimisation et atténuant chez les jeunes générations tout sentiment d'appartenance à un système politique commun et centenaire. De récentes réformes financières et une législation sur le contenu de programmes pédagogique ont alimenté ce qui est perçu comme une réaction indésirable du centre. Les Castellans n'acceptant plus autant qu'avant les nationalités minoritaires, et les dirigeants catalans et basques décrivant les plus pauvres régions hispanophones comme étant « pillardes » des ressources qu'elles leur enlèvent, l'expérience espagnole souligne à la fois les tendances et les risques des identités mutuellement exclusives.

Les Castellans n'acceptant plus autant qu'avant les nationalités minoritaires, et les dirigeants catalans et basques décrivant les plus pauvres régions hispanophones comme étant « pillardes », l'expérience espagnole souligne à la fois les tendances et les risques des identités exclusives.

Des blocages ont également été soulevés en ce qui concerne d'autres dimensions de la transition démocratique liées au pluralisme, tels que la laïcisation et la justice transitionnelle. Malgré le programme de laïcisation des réformateurs, l'Église catholique a conservé sa position en tant qu'interlocutrice privilégiée sur des enjeux moraux et éducatifs financés par l'État tels que l'avortement, le mariage homosexuel et l'éducation civique dans les écoles. Par conséquent, être catholique en Espagne est encore beaucoup plus facile que d'avoir

une autre ou aucune religion. De façon similaire, la décision de pardonner ou d'oublier les crimes de la guerre civile et de la dictature a facilité le chemin vers la démocratie, mais l'oubli historique qui en résulte a coûté très cher à la culture civique espagnole. L'amnésie collective de la démocratie espagnole l'a privée d'un point de référence normatif en tant que communauté politique démocratique et pluraliste qui cherche à équilibrer des points de vue et des aspirations contradictoires.

Étant donné l'équilibre des forces politiques dans les années 1970 — une faible opposition devant l'appareil d'une dictature toujours en fonction — les dirigeants de la transition ont négocié les meilleurs résultats possibles sans risquer de subir une réaction indésirable du régime autoritaire.

Quarante ans plus tard, et particulièrement depuis l'émergence en Espagne de la Grande Récession en 2008, les plus jeunes générations sont moins enclines à accepter certains des accommodements réalisés au début de la transition. La divulgation de cas de corruption ahurissants ainsi que les répercussions sociales de la crise économique ont inspiré d'importantes manifestations au sein de la société civile. La conséquence est un sentiment généralisé de malaise à l'égard des fondements de la démocratie espagnole — la structure territoriale et la reconnaissance des diversités historiques, le modèle social soutenu par l'État providence et les rôles perçus attribués aux partis politiques, au système judiciaire et à la monarchie.

Cette érosion de la légitimité a été accompagnée par une augmentation des préoccupations à l'égard de la capacité des institutions démocratiques de

l'Espagne à répondre aux pressions économiques, sociales et politiques combinées telles que la demande de séparation de la Catalogne, la corruption des élites politiques et sociales, et le ralentissement économique. De nombreux citoyens remettent maintenant en question le pragmatisme politique sur lequel était fondée la transition. Au vu de ces forces et de ces réflexions, quarante ans plus tard, l'Espagne fait face à une importante réévaluation des limites et des possibilités de sa démocratie et à la demande croissante pour une « deuxième transition ».

À TRAVERS L'OPTIQUE DU PLURALISME

Sources d'inclusion et d'exclusion

Le Centre mondial du pluralisme a demandé à chaque auteur de la série de Cas de changement de réfléchir aux sources d'inclusion et d'exclusion à travers l'Optique du pluralisme en se servant des « moteurs du pluralisme » élaborés par le Centre. Quelques faits saillants du cas de l'Espagne sont présentés ci-dessous.

Droit, politique et reconnaissance

- Les institutions démocratiques ont concentré et clarifié les demandes d'autonomie régionale durant la transition tout en aidant à canaliser les politiques nationalistes de manière à soutenir le pluralisme à plus long terme.
- Le système de communautés autonomes, qui transforme les minorités historiques en majorités territoriales, autonomise les communautés en leur

accordant un certain degré d'autogouvernance ainsi qu'en reconnaissant et en préservant leurs cultures.

- L'indépendance judiciaire et la primauté du droit sont des composantes essentielles d'un système politique complexe selon lequel l'équilibre entre les différents territoires dépend des fonctions juridictionnelles du système judiciaire.

Citoyens, société civile et identité

- Les minorités nationales ainsi que les majorités nationales peuvent promouvoir des définitions rigides de l'identité collective qui sapent les objectifs du pluralisme.
- La politique fondée sur l'identité nationale ne peut se réconcilier avec les principes du pluralisme en l'absence d'une culture politique profondément enracinée qui accepte et favorise les affiliations multiples.

Éducation, religion et médias

- Surtout à la lumière de la hausse de l'immigration, les privilèges accordés à l'Église catholique durant la période de transition ont des conséquences sur l'évolution de l'Espagne en tant que démocratie pluraliste.

Histoire et mémoire

- L'amnésie stratégique de l'époque de la transition quant aux crimes de la guerre civile et de la dictature s'est avérée intenable dans une démocratie pluraliste comme l'Espagne.

CONCLUSION

Dans les années 1970, les acteurs de la transition espagnole vers la démocratie ont pris de nombreuses décisions difficiles — en ce qui concerne la dévolution, la laïcité et la justice transitionnelle — qui ont été reconnues à l'époque comme des solutions imparfaites. Quarante ans plus tard, les jeunes générations perçoivent de plus en plus ces arrangements et ces accommodements de l'époque de la transition comme des obstacles à la réforme de la dévolution et de la laïcité. Par conséquent, qu'est-ce que nous apprend cette expérience sur le pluralisme dans le contexte d'une transition démocratique et sur son lien avec le nationalisme? Premièrement, le pluralisme est un processus sans fin. Chaque génération doit de nouveau relever le défi de vivre avec la diversité et la différence. Deuxièmement, des compromis raisonnables à une époque peuvent devenir des obstacles au pluralisme à une autre époque, particulièrement si les accommodements d'origine n'ont pas réussi à favoriser des attitudes positives. Le paysage ethnique et religieux de l'Espagne, en constante évolution depuis les années 1970, combiné aux nouvelles pressions économiques, a changé les termes de la conversation. En pratique, même si la transition a créé le « matériel » institutionnel pour favoriser un plus grand respect de la diversité, le « logiciel » de la culture politique ne s'est pas développé comme souhaité.

AUTEUR DU CAS

Francisco Colom est professeur et chercheur au Centre des sciences humaines et sociales du Conseil supérieur de la recherche scientifique (CSIC). Son travail porte sur les relations normatives entre la culture, l'identité politique et le changement social. Il est membre du Programme de recherche et de réseautage RECODE (*Répondre à la diversité complexe en Europe et au Canada*).

Remerciements

Le Centre tient à souligner la collaboration de Will Kymlicka de l'Université Queen's et des autres membres du groupe de recherche consultatif international. La série de Cas de changement a été élaborée avec le généreux soutien du Centre de recherches pour le développement international. Pour télécharger la version complète du cas de changement sur l'Espagne, veuillez visiter le pluralisme.ca.

Ce travail a été réalisé grâce à une subvention du Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada.

Les opinions exprimées dans ce document ne représentent pas nécessairement celles du CRDI ou de son conseil des gouverneurs.

Cette analyse a été mandatée par le Centre mondial du pluralisme pour engendrer un dialogue mondial sur les moteurs du pluralisme. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur.

Le Centre mondial du pluralisme est une organisation de savoir appliqué qui facilite le dialogue, l'analyse et l'échange sur les fondements des sociétés inclusives dans lesquelles les différences humaines sont respectées. Établi à Ottawa, le Centre est inspiré par l'exemple du pluralisme canadien, lequel démontre ce que les gouvernements et les citoyens peuvent réaliser lorsque la diversité humaine est appréciée et reconnue comme une des bases de la citoyenneté partagée. Visitez-nous au pluralisme.ca.