

L'état des autonomies en Espagne : entre crise institutionnelle et crise économique

CHRISTELLE BURBAN
(*Université Paul Valéry- Montpellier3*)

Résumé

Après plus de trente ans de démocratie, l'État des autonomies en Espagne se trouve à un tournant décisif de son histoire, marquée par la revendication du droit à l'autodétermination pour la Catalogne. Pour en comprendre l'évolution, nous évoquerons les différentes étapes de la radicalisation du conflit politique depuis 1978 entre la Catalogne et l'état central, puis l'impact de la crise économique sur la radicalisation du conflit politique. Nous envisagerons finalement l'avenir de l'État des autonomies.

Mots-clés. Espagne, Catalogne, État des autonomies, crise économique, politique, nationalisme.

Abstract

After more than thirty years of democracy in Spain, autonomic state is now in a turning point of its history, because of the claim from the autonomous community of Catalonia to obtain the right to self-determination. To fully understand the different stages that led to this state of affair, we shall consider the steps that have marked out the political conflict between catalonia and the central spanish state since 1978. We'll therefore evaluate the impact of the economic crisis that have striken in 2007 on the political one, as the first is accompanying the second. We'll finally consider the futur of the autonomic state, and the different possible ways it could follow.

Keywords. Spain, Catalonia, autonomic state, economic crisis, politics, nationalism.

Dans l'abondante bibliographie sur l'État des autonomies en Espagne, on ne manque pas de faire remarquer un double phénomène paradoxal plusieurs années après l'approbation de la Constitution démocratique de 1978 : d'une part, l'enracinement chez les Espagnols de la démocratie et de la décentralisation qui l'a accompagnée ; et d'autre part, l'insatisfaction croissante des Nationalités historiques (NH), dont la Catalogne, alimentée en partie par la tournure prise par l'implantation du modèle autonome. Elle atteint un tel niveau que la Catalogne semble vouloir choisir résolument, depuis le déclenchement de la crise économique en Espagne, la voie de la sécession à travers la revendication du droit à l'autodétermination.

Cet apparent paradoxe nous amènera à retracer les différentes étapes de la radicalisation de la crise politique, d'abord latente puis ouverte, entre la Catalogne et l'Etat espagnol. Nous analyserons ensuite l'impact de la crise économique sur la radicalisation du conflit, puisque les deux événements sont concomitants. Finalement, nous envisagerons l'avenir possible de l'Etat des autonomies.

L'état des autonomies : les origines de la crise

L'Etat des autonomies (EA) est né de la Constitution démocratique de 1978. Celle-ci est le produit de la conjonction de deux phénomènes : d'une part, la revendication d'un état décentralisé en réaction à la centralisation extrême imposée par le franquisme, et d'autre part, la nécessité d'obtenir l'adhésion volontaire et de réussir l'intégration des Nationalités historiques (*i.e.* la Catalogne et le Pays basque) au futur projet d'Etat espagnol.

Le nouveau modèle d'organisation territorial de l'Espagne, parce qu'il est marqué par son indéfinition, ouvre de ce fait la voie à différentes options : « *La Constitución en sus términos originales no es la de un estado centralizado, ni regional ni federal. O para ser exactos, es la Constitución de un estado centralizado que ofrece un marco dentro del cual podrían desarrollarse distintas opciones [...]»*¹.

En effet, l'architecture du système des autonomies, définie dans l'article 2 et le titre VIII, pose implicitement le droit à l'autonomie selon un principe asymétrique. Le texte établit implicitement une hiérarchie entre les futures CA, selon qu'elles s'auto-définissent comme « *nacionalidades* » ou « *regiones* ». Toujours avec la même ambiguïté, les premières – à savoir la Catalogne, le Pays basque et la Galice - bénéficient d'un accès privilégié à

¹ José Antonio PORTERO MOLINA, «El principio democrático ordenador de las relaciones entre los principios de unidad y autonomía», in : Fernando GARCÍA DE CORTÁZAR (coord.), *El estado de las autonomías en el siglo XXI : cierre o apertura indefinida*, Madrid, p. 67-115, p. 70.

l'autonomie, grâce à la « voie rapide » de l'article 151, impliquant un niveau de compétences maximales. En revanche, les Régions, c'est-à-dire les CA pour lesquelles la « voie lente » - en référence à l'article 143 - était prévue, obtenaient un niveau de compétences plus limité. Ceci étant, ce modèle asymétrique était destiné à évoluer dans le sens d'une homogénéisation des CA en termes de compétences grâce à deux mécanismes : d'une part celui de la réforme des statuts d'autonomie des CA de la voie lente au terme d'une période de cinq ans, et d'autre part, celui du transfert ou de la délégation de compétences réservées à l'état par la voie de l'article 150.2.

Une fois le texte constitutionnel approuvé, l'implantation de l'EA a commencé, inauguré par l'approbation du Statut d'autonomie pour le Pays basque, la Catalogne en 1979. A partir de ce moment, une dynamique conflictuelle s'est mise en place à deux niveaux : l'un horizontal entre les CA, et plus particulièrement entre la Catalogne (et autres NH) et les autres CA, et l'autre vertical, entre l'Etat et les CA, et en particulier avec la Catalogne. Cette tendance conflictuelle met en jeu deux tendances opposées, l'une centripète, dont l'État a eu l'initiative, et l'autre centrifuge des CA, mais aussi de l'État, à son corps défendant, résultant d'une lecture libre et possibiliste de la Constitution par le pouvoir politique aux commandes, quelle que soit sa couleur².

La tendance centripète, propre à l'État, a créé une dynamique conflictuelle avec les CA. Sans prétendre à l'exhaustivité elle s'articule autour de différentes questions³ :

- Celle des conflits de compétences, représentés par les recours devant le Tribunal Constitutionnel (TC) aussi bien sur initiative de l'État que des CA⁴. Ils ont atteint un niveau extrême dans les années 1980 et concernaient essentiellement les NH, qui dénonçaient la tendance de l'État à empiéter sur leurs compétences et la lenteur des transferts ;
- Celle de la réforme du Sénat envisagée dès 1987, pour en faire une chambre de représentation des CA. Alors que le problème était en voie de résolution en 1994, la réforme a été ajournée, en raison d'un

² À ce sujet, on peut consulter José María SOUVIRÓN MORENILLA, *Realidad y perspectivas de la organización territorial del estado. El estado de las autonomías : entre la historia y su propia dialéctica*, éd. Comares, Granada, 2000, 236p. et José-Vidal PELAZ LÓPEZ, (dir.), *El estado y las autonomías treinta años después*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011, 165p.

³ Sur les questions suivantes, voir Eliseo AJA, *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza editorial, 2003.

⁴ Cf. Robert AGRANOFF ; Juan Antonio RAMOS GALLARÍN, «La evolución hacia una democracia federal en España : un examen del sistema de relaciones intergubernamentales», in : Robert AGRANOFF ; Rafael BAÑÓN I MARTÍNEZ, *El estado de las autonomías: ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, IVAP, 1998, p. 55-103.

- manque de consensus et de volonté de la part de l'État, soucieux de ne pas voir limiter son action gouvernementale par un Sénat réformé ;
- Celle de la participation des CA aux instances de l'Europe, puisque les états membres, parmi eux l'État espagnol, légifèrent dans des domaines qui sont de la compétence exclusive des CA. Cela signifie une limitation des compétences des autonomies qui ne sont plus que les exécutrices des normes européennes ;
 - Celle de la composition du TC dont les membres sont exclusivement nommés par l'État, selon leur couleur politique (PP ou PSOE).

Ainsi, sur ces différentes questions Robert Agranoff et Juan Ramos concluent que « *Madrid ha actuado frecuentemente con lentitud a la hora de responder a estas fuerzas, a menudo protegiendo intereses nacionales a través del aparato de los partidos con el fin de frenar en un primer momento el ritmo de los avances regionalistas [...]* »⁵. Ces positions centralistes ce sont exprimées avec force lorsque les partis nationaux jouissaient de la majorité absolue aux *Cortés*⁶ ; en revanche, elles ont été désamorçées par plusieurs mécanismes, dont les « *pactos de gobernabilidad* », la réforme des statuts d'autonomie et les sentences du TC, qui ont contribué à donner à l'EA une orientation fédéralisante.

La tendance centrifuge des CA a été paradoxalement favorisée par la stratégie de nivellement progressif par le haut favorisé par l'Etat (qu'il soit gouverné par l'UCD, le PSOE et le PP), dans sa volonté de diluer l'autonomie des NH. Les phases de cette stratégie, mise en oeuvre avec les concours des CA de la voie lente, entre 1978 et 1999, seraient les suivantes :

- L'accès à l'autonomie de l'Andalousie par la voie rapide, ou assimilée pour la Communauté valencienne et les Canaries, dont l'effet a rendu caduque toute distinction entre Nationalités et régions, et à contribué à diluer la primauté originelle dont jouissaient les Nationalités historiques.
- L'harmonisation du processus autonome, décidée en 1981, généralisant l'accès à l'autonomie.
- Les pactes autonomiques de 1992 ayant conduit à la réforme des Statuts d'autonomie des CA de la voie lente, et qui leur ont permis d'égaliser, entre 1994 et 1999, le niveau de compétence des NH.

⁵ Robert AGRANOFF ; Juan A. RAMOS GALLARÍN, *ibid.*, p. 99.

⁶ Rappelons certains épisodes significatifs comme, lors du deuxième gouvernement Aznar (2000-2004) : la question du Plan Hydrologique National ou le projet de la Ministre Esperanza Aguirre de recentralisation de l'éducation sur l'épineuse question de l'enseignement de l'histoire.

À partir de 1999, seuls les faits différentiels (langues, droit civil, institutions intermédiaires, systèmes de financement) permettaient de distinguer les CA du 151 de celles du 143, les Nationalités des régions.

Cependant, ce nivellement promu par les différents gouvernements a eu un effet pervers et non calculé. Ils ont de la sorte déclenché une rivalité entre CA, qui s'est manifestée par une «*constante competición de unas comunidades para escaparse de las otras y de las otras para alcanzar las primeras*»⁷. Concrètement, elle s'est matérialisée, pour les CA de l'article 143, par une course aux transferts de compétences pour atteindre le même niveau que celui des NH.

En réaction, la Catalogne, qui disposait déjà du maximum de compétences attribuables aux CA, a mis en oeuvre une stratégie pactiste pour rétablir une certaine asymétrie du système, favorisée par les périodes où le gouvernement de l'Espagne ne jouissait que d'une majorité simple (PSOE en 1993 et PP entre 1996 et 2000). Cela lui a permis de monnayer son soutien parlementaire en échange d'une augmentation de sa capacité d'autogouvernement, grâce à l'article 150.2.

À la fin des années 1990, alors que l'implantation de l'EA aurait pu être considérée comme parachevée, une nouvelle période s'est ouverte à l'initiative de la Catalogne et des autres NH. Elle s'est caractérisée par de nouvelles revendications sortant cette fois du cadre constitutionnel, qui a entraîné une nouvelle fois les CA dans la surenchère et la Catalogne dans la radicalisation.

La déclaration de Barcelone, signé par les trois NH en 1998, en est le point de départ. Elle revendiquait une évolution de l'EA vers le confédéralisme, par une reconnaissance du caractère plurinational de l'Espagne, le droit à l'autodétermination et l'extension du « concert économique » à toutes les NH. Les revendications de la Déclaration de Barcelone ont pris corps dans le projet de nouveau statut d'autonomie pour la Catalogne de 2006, qui établissait une avancée décisive vers le confédéralisme. Les coupes sombres infligées par les parlementaires à Madrid et ensuite par le TC au texte issu du Parlement catalan ont provoqué une fracture entre Madrid et la Catalogne.

Bien que le Statut catalan finalement approuvé le 18 juin 2006 ait été considérablement édulcoré, la réaction des autres CA ne s'est pas faite attendre pour retrouver

⁷ Robert L. BLANCO VALDÉS, «El estado federal interminable», in : Fernando GARCÍA DE CORTÁZAR, *op. cit.*, p. 163-210, p. 183.

la symétrie perdue. Entre 2006 et 2007, cinq CA⁸ ont réformé leur statut d'autonomie, leur permettant d'obtenir de nouveaux transferts de compétences.

A partir de 2010 et au terme d'une négociation avortée d'un pacte fiscal avec l'Etat, la Catalogne a initié une nouvelle phase de surenchère en revendiquant un état catalan indépendant, suite à la manifestation de la *Diada* de 2012.

Cette rétrospective montre une escalade continue des revendications et une montée des tensions, dont la responsabilité est partiellement imputable au caractère ambigu de la Constitution. Mais selon Portero Molina «*el problema de la indefinición del modelo estatal [que] no es jurídica sino política*»⁹. En effet, c'est principalement le jeu politique qui a favorisé cette dérive, en vidant peu à peu de sa substance un État dont la dynamique centripète n'a pas résisté aux puissantes forces centrifuges auxquelles il a participé, au point que la structure et l'existence même de l'Espagne sont remises en cause.

Crise économique et crise institutionnelle : un cocktail explosif

La crise institutionnelle déclenchée par l'actuel Président de la Catalogne, Artur Mas, pourrait être l'aboutissement de la dynamique conflictuelle qui s'est installée en Espagne. Mais la radicalisation des positions étant concomitante à la crise économique, et tout particulièrement au refus de « pacte fiscal » opposé par le gouvernement de M. Rajoy à A. Mas, il est difficile de ne pas voir un lien entre les deux phénomènes. Ainsi la question du financement prend un relief particulier.

Le financement des CA de régime commun, dont fait partie la Catalogne, a été défini par la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) en 1980. Destinée à assurer l'autonomie financière des CA en même temps que la solidarité inter-régionale pour corriger les déséquilibres entre les plus riches (dont la Catalogne) et les plus pauvres, elle a très rapidement fait l'objet de vives critiques.

En effet, le financement est, d'une part, resté très centralisé, en ce sens que, pendant des années, la principale source de recettes provenait des transferts de l'état. Les CA étaient effectivement autonomes du point de vue des dépenses mais pas du point de vue des recettes, ce qui compromettait leur autonomie politique. Elles ont donc eu massivement recours à l'endettement. Des corrections ont régulièrement été apportées au système¹⁰, au vu des

⁸ La Communauté valencienne en 2006, l'Andalousie, l'Aragon, les Baléares et la Castille-Léon en 2007.

⁹ José Antonio PORTERO MOLINA, *op. cit.*, p. 87.

¹⁰ La LOFCA est révisée tous les cinq ans.

difficultés croissantes des CA à assumer les compétences transférées, surtout depuis le transfert des services sociaux de la Santé et de l'Éducation. Les CA, en plus de la gestion d'impôts secondaires, ont fini par bénéficier d'une cession de plus en plus importante des impôts les plus lucratifs, l'IRPF et l'IVA¹¹, ainsi que d'un développement de leur capacité normative dans le cadre d'une co-responsabilité accrue.

Le mécanisme de solidarité a constitué un deuxième point de friction. Ce système s'avère très intéressant pour les CA autorisées à en bénéficier¹². En revanche, les quatre CA les plus dynamiques économiquement et dont le PIB est le plus élevé, le considèrent excessif dans le sens où il nuit à leur dynamisme. Il s'est ainsi installé entre ces deux pôles opposés une dynamique que résume ainsi Pelaz López :

*[...] Las regiones menos desarrolladas presionaban al Gobierno para que modificara los criterios de asignación de recursos insistiendo en que las zonas más ricas de España contribuyeran con un esfuerzo mayor al desenvolvimiento de las más atrasadas. Por otro lado, las regiones más avanzadas e influyentes, sobre todo Cataluña, demandaban al Gobierno central la cesión de más impuestos o el aumento de la capacidad autonómica para recaudar y gestionar algunos del estado, en concreto el más sustancioso, el IRPF.*¹³

En 2006, la Catalogne avait tenté de résoudre ces deux questions à son avantage. Dans la version originale de son nouveau Statut d'autonomie, la réponse à ses intérêts particuliers consistait à s'inspirer du « concert économique » basque, en y intégrant une participation minimale à la solidarité. L'échec de ce « pacte fiscal », rejeté par les *Cortés*, n'est donc pas étranger à la crise qui se joue entre Madrid et la Catalogne.

Et la révision de la LOFCA en 2009 n'y a rien changé. Elle a mérité ce commentaire de l'économiste A. de la Fuente :

*aunque el sistema de financiación regional español ha mejorado muy significativamente con el paso del tiempo, el modelo de régimen común vigente en la actualidad sigue presentando serios problemas de equidad y eficiencia que exigen una reforma en profundidad. El grueso de los problemas de equidad del sistema proviene del arbitrario reparto de las transferencias del Estado a las CCAA, que se distribuyen a través de una complicada y poco transparente maraña de fondos que alteran de forma caprichosa la ordenación de las regiones en términos de recursos por habitante, incrementan las disparidades de recursos entre ellas y tienden a congelar de forma indefinida una distribución de la financiación que carece de toda lógica.*¹⁴

¹¹ La cession est de 50% pour ces deux impôts. La capacité normative ne concerne que l'IRPF.

¹² Elles sont treize sur dix-sept. Les quatre qui n'en profitent pas sont la Catalogne, Madrid, la Communauté valencienne et les Baléares

¹³ José Vidal PELAZ LÓPEZ, «Treinta años de autonomías : de la descentralización a la deconstrucción», in : José Vidal PELAZ LÓPEZ (Dir.), *op. cit.*, p. 41-64, p. 56.

¹⁴ Ángel DE LA FUENTE, *El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común : un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010*, Fundación SEPI, 2012, 160 p., p. 16.

Ainsi, la Catalogne, que sa capacité fiscale brute plaçait au troisième rang des CA, passe au septième rang du financement par habitant une fois le nivellement effectué par les différents fonds. Cette situation qui était déjà dénoncée avant la crise, alors que la Catalogne était l'un des moteurs économiques de l'Espagne, est désormais d'autant plus intenable que son PIB recule, que le chômage a explosé¹⁵, que l'administration autonome est au bord de l'asphyxie, autant en raison de son endettement qui atteint le chiffre record de quelque 43 milliards d'euros que d'une baisse de ses ressources. La crise économique, qui a obligé la Catalogne à solliciter son sauvetage financier par l'Etat central à hauteur d'environ quatorze milliards d'euros¹⁶, a dérivé en véritable crise sociale, dans la mesure où la cure d'austérité imposée par la *Generalitat*, s'est traduite par des coupes sombres dans les dépenses publiques, en particulier dans la Santé et l'Education, créant ainsi des situations sociales dramatiques.

La revendication du pacte fiscal remis sur la table des négociations par A. Mas prend tout son sens si l'on considère que le régime du « concert » est beaucoup plus avantageux pour une CA, à compétences équivalentes, si on analyse les ressources par habitant, que celui du régime commun. C'est à ce titre qu'A. Mas défend la mise en place d'un pacte fiscal, bien qu'il soit conscient de ses limites, car le concert économique ne permettrait pas forcément d'éviter une cure d'austérité.

En-dehors de ce critère objectif, il y a aussi sans nul doute une instrumentalisation de la crise économique de la part d'A. Mas. Elle se fonde sur le concept de « déficit fiscal », qui est la différence entre les recettes que la Catalogne apporte à l'administration centrale et les investissements de l'Etat en territoire catalan. Le calcul de ce déficit varie selon les points de vue¹⁷. Selon le pouvoir catalan, il varierait, entre 2010 et 2012, de 11.258 milliards et 16.453 milliards, c'est-à-dire entre 5,8% et 8,5% de son PIB. Pour d'autres, le solde de la Catalogne serait positif de quelque quatre milliards d'euros¹⁸. Quoi qu'il en soit, cet argument a fait mouche dans la société catalane, car selon cette argumentation, la somme correspondant à ce

¹⁵ Pour les données macro-économiques de la Catalogne, consulter la page www.gencat.cat/temes/cat/economia.htm

¹⁶ Il y a eu deux demandes de la Catalogne au *Fondo de Liquidez Autonómico*, une première de plus de cinq milliards d'euros en août 2012, et une deuxième, au début de l'année 2013, de plus de neuf milliards d'euros.

¹⁷ La Catalogne apporterait à l'administration centrale 19,4% de ses recettes, la Catalogne recevrait de l'Etat 14,2%. Ce qui fait dire à Dolors Feliu que «*El percentatge que no torna és equivalent al 40% dels tributs detrets de Catalunya*». Cf. Dolors FELIU, *Manual per la independència. Ara és l'hora, catalans!*, Barcelona, Angle editorial, 2013, 239 p., p. 68.

¹⁸ Selon Ezequiel Uriel de l'IVIE, la Catalogne aurait un solde positif de plus de quatre milliards d'euros en 2009, grâce au mécanisme de la solidarité. En revanche, il devient effectivement négatif à partir de 2010 avec un déficit de 774 millions d'euros. Les divergences proviendraient des méthodes de calcul appliquées.

Cf. www.elconfidencial.com/economia/2011/11/06/pacto-fiscal-cataluna-tiene-un-superavit-respecto-a-espana-108669

www.decigarrasyhormigas.com/2013/07/11/balanzas-fiscales-catalunya/

qui est devenu « *expoli fiscal* » serait suffisante pour équilibrer les comptes de la Catalogne¹⁹, qui de ce fait pourrait faire l'économie d'une politique d'austérité. Le président de la *Generalitat* a de toute évidence joué de cette réalité pour rejeter la responsabilité de la situation désastreuse des finances catalanes sur l'Etat central et pour se dédouaner de la crise sociale que ses mesures impopulaires d'austérité ont provoqué dans la société catalane. Les épisodes de sauvetage financier en sont l'expression, car à cette occasion A. Mas s'est empressé de préciser que les milliards d'aides demandés n'étaient que le juste retour des sommes versées à Madrid en termes d'impôts par les Catalans²⁰.

L'Etat central est devenu le bouc émissaire idéal et unique d'une argumentation manichéenne qui se garde bien de pointer les failles de la gestion économique de la *Generalitat* depuis sa mise en place, que sont l'hypertrophie de l'administration autonome ou encore l'augmentation exponentielle des entreprises publiques.

Comment ne pas envisager en outre une instrumentalisation opportuniste de la crise économique à des fins souverainistes, assumées ou de circonstances ? En effet, partant du principe que l'indépendance est dans la ligne de mire de tout nationalisme et que par ailleurs, le pacte fiscal ne pouvait que se voir opposer une fin de non recevoir, motivée économiquement²¹ et idéologiquement par le rapport que le PP entretient avec la question de la décentralisation, la crise institutionnelle aurait pu être déclenchée de façon calculée pour concrétiser l'objectif de souveraineté. En outre, cette stratégie aurait permis à CiU, en perte d'électeurs, de surfer sur la vague indépendantiste populaire qui - bien que n'étant pas traditionnellement la sienne - s'est confortée depuis 2006, à travers diverses manifestations et la multiplication des consultations sur l'indépendance de la Catalogne²².

La crise économique a donc joué le rôle de détonateur de la crise institutionnelle, mais aussi de prétexte permettant de relégitimer le nationalisme de CiU victime de sa politique d'austérité, grâce à une stratégie victimiste et opportuniste.

¹⁹ Cette idée est reprise par Dolors Feliu : «*S'esten la convicció que l'Estat espanyol ens obliga a demanar "caritat" o rescat quan l'aportació catalana a les arques espanyoles "a fons perdut" ens permetria de sobres pagar el nostre deute*». Cf. Dolors FELIU, *op. cit.*, p. 90

²⁰ «*Es un dinero que es de los propios catalanes, que pagamos con nuestros impuestos*» cf. www.Expansion.com/2012/08/28/economia/1346155575.html/

²¹ Le pacte fiscal supposerait la perte de 18,6% du PIB de l'Espagne, qui ajouté à celui du Pays basque et de la Navarre reviendrait à une perte sèche de 27%. A cela s'ajouterait pour l'Etat l'obligation de financer lui-même la somme que représenterait la perte de l'apport catalan au titre de la solidarité.

²² La dynamique a commencé en septembre 2009 avec l'organisation de consultations indépendantistes dans certaines communes, 554 au total. Elle été suivie le 28 juin 2010 par la manifestation «*Som una nació. Nosaltres decidim*», convoquée par l'association *Omnium cultural*. La dernière plus importante est celle du 11 septembre 2012. Diverses associations ont été créées dans une perspective indépendantiste, dont l'*Assamblea Nacional de Catalunya* ou encore l'*Associació de Municipis per la Independència*. Cf. Dolors FELIU, *op. cit.*

Quelle sortie de crise?

Qu'il s'agisse d'un indépendantisme assumé ou de circonstance, dicté par la crise économique et ses effets, l'éventualité de la sécession de la Catalogne reste plausible, portée par une vague populaire, conduite ou suivie par le nationalisme catalan.

Cependant, il y a peu de chances que le processus aboutisse, car d'un point de vue juridique, la CE a posé comme principe intangible le caractère indissoluble de la Nation, et donc, logiquement, elle ne reconnaît pas le droit à l'autodétermination, pas plus que celui de célébrer un référendum populaire qui ne peut être que d'initiative nationale. A priori, la revendication populaire indépendantiste catalane ne peut que rester sans suite. L'expérience du *Plan Ibarretxe* au Pays Basque en 2004, augure probablement du sort qui sera réservé à demande catalane, bien que d'aucuns invoquent les expériences québécoise et écossaise, dont les conditions juridiques, comparables à celles de l'Espagne, n'ont pas empêché la négociation d'un tel référendum.

Par ailleurs, l'état espagnol n'a aucun intérêt à laisser prospérer la revendication, et encore moins un processus sécessionniste, car d'une part cela signifierait pour l'Espagne la perte d'un territoire représentant 18,6% de son PIB, et d'autre part, l'effet de contagion n'est pas à exclure, non seulement dans les CA traditionnellement radicalisées, mais aussi dans toutes les autres.

Par ailleurs, et malgré les apparences, le chemin vers l'indépendance n'est peut-être pas aussi clairement assumé. En effet, malgré le rassemblement de la *Diada* de 2012, qui a réuni entre 600.000 et un million et demi de manifestants au centre de Barcelone autour du slogan «*Catalunya, un nou estat d'Europa*», on ne peut pas faire l'amalgame entre cette masse de manifestants et l'ensemble de la population catalane susceptible de voter. Les sondages et des intentions de votes invitent également à la prudence. En effet, malgré le résultat des élections autonomiques donnant une large majorité au courant indépendantiste, toutes options confondues, un sondage réalisé la veille de la *Diada* 2012²³, montrait que 46,4% des Catalans voteraient «oui» à l'occasion d'un référendum indépendantiste, et 22% «non». L'option sécessionniste n'obtiendrait d'ores et déjà pas la majorité absolue. Par ailleurs, concernant les 27,5% d'indécis, «*el grueso de ciudadanos que dudan hoy entre el sí y el no apostaría al final por mantener los lazos con España*»²⁴. Finalement, il convient de rappeler que même les 46,4% de «oui» peuvent se révéler incertains, car toute déclaration pro indépendantiste ne

²³ Cf. www.elperiodico.com/es/noticias/diada-2012/catalanes-divididos-partes-iguales-independencia-2201654

²⁴ *Id.*

déboucherait pas forcément sur un bulletin de vote dans ce sens au moment crucial de formaliser l'indépendance du territoire, d'autant que les campagnes se multiplient, aussi bien pour attiser la peur que pour tranquilliser les esprits face aux conséquences d'une Catalogne indépendante.

Tout aussi incertaine et ambiguë est la volonté politique de s'engager sur la voie de la sécession. Car peut-être ne s'agit-il finalement que d'un bras de fer dont la radicalité est à la hauteur des enjeux et de l'opposition chronique entre nationalistes catalans et le PP, l'indépendance étant dans cette stratégie une monnaie d'échange pour arracher un pacte, selon la tradition de CiU, absolument déterminant pour l'économie et la cohésion sociale catalanes. L'indépendance de la Catalogne pourrait davantage constituer une menace qu'une véritable finalité en soi. En effet, la tension maximale qui a suivi la décision d'organiser un référendum sur l'autodétermination de la Catalogne s'est relâchée entre Mas et Rajoy. Ce relâchement s'est vérifié par la reprise des négociations au sujet d'un nouveau financement pour la Catalogne effectif à partir de 2014. Le fait qu'Artur Mas maintienne en même temps son projet sécessionniste, ne serait qu'une menace, certes à prendre au sérieux, pour obtenir un accord satisfaisant.

Quoi qu'il en soit, et quel que soit le dénouement en Catalogne, l'actuelle structure de l'état des autonomies est désormais caduque. Le débat initié depuis la fin des années 1990 sur sa nécessaire adaptation et clôture, au vu de la dérive qui se profilait et qui a sans cesse été repoussée par les deux partis majoritaires par manque de consensus, est désormais inéluctable. Les propositions les plus radicales envisagent sa disparition et une recentralisation totale de l'état. Elle a été mise sur la table de façon inattendue par l'ex-président du gouvernement J.M. Aznar, et par l'ex-présidente de la CA de Madrid, Esperanza Aguirre, qui s'est positionnée en faveur d'une refonte des trop nombreuses CA, d'une dévolution à l'État central de compétences trop lourdes à assumer par les CA... Bien que l'option de la disparition des autonomies gagne des points dans l'opinion²⁵, sur la base plus ou moins fallacieuse d'un coût trop élevé et insoutenable en temps de crise de l'État des autonomies, une involution aussi radicale n'est pas pensable si l'Espagne envisage de conserver son intégrité territoriale. En revanche, une recentralisation partielle est possible. Elle est d'ailleurs en cours. La Loi sur le

²⁵ Les résultats du *Barómetro CIS de abril 2013, estudio 2984*, donnent les résultats suivants : 23,6% des sondés se déclarent pour un état sans autonomie, et 14,9% pour moins d'autonomie. À l'inverse, 31% ne souhaitent pas de changement, 12% voudraient plus d'autonomie et 9,1% se prononcent pour le droit à l'autodétermination. Cf. www.datos.cis.es/pdf/ES2984mar_A.pdf

marché unique²⁶ ainsi que le projet de Loi Wert sur l'Éducation²⁷ abonde dans le même sens d'une recentralisation, bien que M. Rajoy s'en défende. Cette tendance recentralisatrice de l'action gouvernementale, totalement en accord avec le positionnement idéologique du PP, est pour l'occasion soutenue par le socialiste Rubalcaba. Paradoxalement, la Catalogne ne semble pas s'opposer à cette nouvelle dynamique tant qu'elle ne concerne que les CA autres que la Catalogne et le Pays basque, qualifiées d'artificielles, et qui verrait ainsi le rétablissement de l'asymétrie tant recherchée²⁸.

C'est donc une nouvelle phase de transition qui semble devoir s'ouvrir et qui ne pourra déboucher sur un compromis durable et stable que sur la base d'une indispensable loyauté constitutionnelle de la part des nationalistes catalans, et d'une tout aussi indispensable acceptation sans arrière pensée de la pluralité et de la différence de la part des partis nationaux, PP inclus.

²⁶ Cette loi est prévue pour que tout produit ou service puisse être offert une fois pour toute sur l'ensemble du territoire nationale, indépendamment des normes autonomiques spécifiques, lesquelles devraient dès lors être annulées pour supprimer les barrières intérieures.

²⁷ La Loi Wert a été approuvée par le gouvernement le 20 mai 2013 et procède à unifier le système scolaire : La *selectividad* est supprimée et remplacée par une épreuve commune sur tout le territoire national, certains enseignements seront renforcés (langue et mathématiques), la part gérée par les CA sera réduite de 10%.

²⁸ Cf. www.noticias.lainformacion.com/politica/gobierno/mas-avala-una-recentralizacion-que-afecte-solo-a-autonomias-artificiales_2vWpdbCdzWJscqZxNI0Eh3/