

Notre Europe

 ETUDES & RECHERCHES

Le référendum chez les autres : l'Espagne.

Séminaire organisé en collaboration avec le Real Instituto
d'Elcano, à Paris le 31 janvier 2005

Morgan Lahrant

La maison de l'Europe fut le théâtre lundi 31 janvier 2005 du premier séminaire d'une série de trois organisée par Notre Europe et consacrée aux référendums dans trois autres Etats membres : l'Espagne, la République tchèque et la Grande-Bretagne. A cette occasion, Notre Europe et son Président P. Lamy, en collaboration avec le Real Instituto d'Elcano, invitèrent à discuter et à débattre deux universitaires, les professeurs José I. Torreblanca et Carlos Closa, et deux hommes politiques, le député européen et ancien membre de la Convention Carlos Carnero (PSOE) et le député nationaliste catalan Jordi Xucla (*Convergència i Unió*). Le compte-rendu suivant relate les teneurs de ces interventions.

L'état du débat en Espagne : principaux enseignements

- En choisissant la voie référendaire, le gouvernement espagnol a entendu solenniser l'enjeu et lancer par un succès la vague des ratifications référendaires. Les résultats du référendum, et notamment la participation, seront donc un test et pour le gouvernement espagnol en particulier et pour l'Europe en général.

- Bien que majoritairement en faveur de la construction européenne, les Espagnols sont peu informés sur les enjeux réels du référendum. La consultation du 20 février semble dès lors se limiter à une adhésion de principe au projet européen.

- La campagne référendaire est peu visible au niveau national, ce qui tient à trois éléments :
 - la faible connaissance par la démocratie espagnole de l'instrument référendaire et l'absence de cadre normatif et cognitif qui en résulte la stratégie du Partido Popular (PP) qui souhaite à la fois ne pas faire le jeu du PSOE et cacher ses courants eurosceptiques l'impératif de neutralité qui pèse sur le gouvernement et qui l'oblige à mener des actions grand public à l'argumentaire simplifié
 - La ratification de la Constitution risque de faire resurgir des conflits centre/périphérie toujours sous-jacents. Ceci limite la marge de manœuvre du gouvernement PSOE dont certains soutiens aux Cortes (Izquierda Unida -IU- et Esquerra Republicana de Catalunya -ERC-) s'opposent au Traité constitutionnel.
 - Malgré le soutien de façade du PP, la question de l'orientation européenne de l'Espagne est plus que jamais une question politique qui s'intègre en partie dans le clivage gauche/droite.

Après les quelques mots d'accueil de l'ancienne députée européenne et Présidente actuelle de la Maison de l'Europe, Catherine Lalumière, le Président de Notre Europe a souligné l'objectif principal du séminaire, à savoir «européaniser» le débat sur la Constitution européenne en s'attachant à montrer les différences et les similitudes entre les Etats membres ayant choisi la voie du référendum. Pour ce faire, il fut décidé de diviser le séminaire en deux temps, l'un, académique, permettant de replacer le référendum dans le contexte historique, juridique et politique espagnol, et un second, plus engagé politiquement, explicitant les principaux enjeux de la campagne.

PROFESSEUR TORREBLANCA : « LE REFERENDUM DU 20 FEVRIER, UN CONSENSUS DE FAÇADE »

Le privilège de commencer la discussion fut attribué au professeur Torreblanca, responsable du département « Europe » au Real Instituto d'Elcano et co-organisateur du séminaire. Ce dernier, qui regretta en préambule l'orientation purement nationale des différents débats référendaires nationaux, structura son intervention autour de trois axes : les différences entre l'attitude des élites et l'opinion publique, la place prise par le clivage droite/gauche lors du débat et enfin la dimension centre/périphérie.

- *Quasi-unanimité de la classe politique et accord de principe de la population* : Le professeur Torreblanca a commencé par rappeler que la population espagnole est traditionnellement l'une des plus europhiles de l'UE (le dernier eurobaromètre montrant que 64% des Espagnols sont en faveur de l'intégration européenne, soit 16% de plus que la moyenne européenne, un écart qui s'élève à 22% sur la question des bénéfices retirés de l'intégration européenne), ce qui explique que le soutien à la Constitution européenne soit de l'ordre de 70%. Ce pourcentage s'accroît lorsque l'on considère les Cortes, le parlement espagnol, puisque 95% des parlementaires soutiennent le texte. Ce consensus cache cependant deux phénomènes : d'une part la désinformation des citoyens espagnols sur les problématiques européennes, ainsi que leur sentiment d'éloignement à leur égard et, d'autre part, l'incapacité des partis à mobiliser leur électorat, phénomène touchant particulièrement les courants ayant des vellétés de refus de la Constitution. Ces deux phénomènes expliquent en partie que seuls 1/3 des espagnols savent déjà ce qu'ils vont voter, laissant ainsi planer un doute sur la niveau de participation.
- *Le débat référendaire, un thème qui s'intègre dans le clivage gauche/droite* : Alors que les deux principaux partis (PP et PSOE) soutiennent officiellement le texte, des divergences importantes existent. A droite, le PP semble refuser de s'investir dans la campagne, regrettant la perte de poids de l'Espagne (question de la pondération au Conseil) et la non-inclusion de la référence aux valeurs chrétiennes dans le préambule. Cette position est d'ailleurs confirmée par le silence qu'a gardé l'ancien Premier ministre Aznar durant tout le débat. A gauche, si le PSOE est le fer de lance du « oui » et si les syndicats sont plutôt en faveur du texte, des partis comme *Izquierda Unida (IU)* ou les verts catalans (*IC-V*) s'y opposent, stigmatisant le caractère néo-libéral du



texte. D'autres, de la même sensibilité, regrettent au contraire la faible dimension fédérale du projet.

- *Le débat référendaire comme catalyseur des oppositions entre le centre et la périphérie* : le débat sur la Constitution européenne a fait resurgir la question régionale, une problématique qui fut historiquement au cœur de la forme quasi-fédérale de la Constitution espagnole. Or, de la même façon que les Länder allemands ont pu avoir l'impression de perdre de leurs compétences avec l'intégration européenne, de même les régions autonomes espagnoles craignent un excès de centralisme, une crainte qu'entretient l'absence de renforcement de la dimension régionale dans la Constitution.

En conclusion, le professeur Torreblanca a souligné à la fois la curiosité de la situation, puisque le gouvernement ne peut compter sur ses alliés traditionnels et devra compter sur le soutien du *PP*, le danger de l'abstention devant la confusion de la situation et, enfin, l'émergence récente d'un débat sur l'attitude à adopter dans le cas où un autre Etat membre ne ratifie pas.

PROFESSEUR CLOSA : « LE REFERENDUM DU 20 FEVRIER, UN ENJEU INHABITUEL POUR L'ESPAGNE »

Faisant suite aux propos du professeur Torreblanca, le professeur Closa se proposa dans son intervention de répondre à la question du « pourquoi un référendum » alors que la Constitution ne prévoit pas cette procédure pour la ratification des Traités internationaux. Pour ce faire, il divisa son exposé en deux mouvements, d'une part la narration du processus qui a amené la décision et, d'autre part, les motivations expliquant ce choix.

- *Un processus long et juridiquement complexe* : Le *PSOE* fut le premier à demander au gouvernement précédent l'organisation d'un référendum. En vain puisque ce dernier, et principalement son ministre des Affaires étrangères, Anna Palacio, considérait que l'on était en présence d'un Traité classique de droit international et que le texte n'avait pas l'importance d'une Constitution. Or, la situation va évoluer comme le montre le tableau suivant:

Printemps 2003 :

Le gouvernement semble changer d'avis pour trois raisons :

- influence de la France et du Portugal dans lesquels on presse le choix du référendum
- perception, notamment grâce au membre de la Convention Mendez de Vigo, que ce qui est négocié est bien une Constitution
- pressions croissantes des partis d'opposition sur le gouvernement

Juin 2003 :

Après le sommet de Thessalonique durant lequel le projet de Traité Constitutionnel est remis, le Premier ministre Aznar soumet la question aux Cortes qui approuvent l'idée à l'unanimité

29.10.04 :

Signature du Traité Constitutionnel qui déclenche un grand débat académique sur la nécessité de modifier la Constitution espagnole au préalable. Finalement le Gouvernement consulte le Conseil d'Etat, qui recommande la saisine de la Cour Constitutionnelle, notamment sur la question de la reconnaissance de la primauté du droit communautaire. Malgré le risque politique que cela représente, puisqu'une inconstitutionnalité partielle impliquerait une révision préalable et, comme le PP l'espérait, une dissolution anticipée de la Chambre des Députés, le gouvernement défère le texte à la Cour en posant la question de la primauté, de la Charte des droits et enfin de la validité de l'emploi de l'article 93 de la Constitution espagnole.

3.12.04 :

La Cour, refusant de trancher sur une question qu'elle considère politique, ne soulève aucun cas d'inconstitutionnalité et confirme la validité de l'article 93 (celui-ci prévoyant qu'une « loi organique pourra autoriser la ratification de Traités attribuant à une organisation ou une institution internationale l'exercice de compétences qui découlent de la Constitution »)

- *Le référendum, un choix avant tout politique pour le PSOE* : Le choix du PSOE de soumettre le texte à un référendum à une date aussi avancée résulte de trois éléments. Tout d'abord, le gouvernement a souhaité donner une impulsion positive au reste de l'UE, ce que confirme son slogan « les premiers en Europe » (slogan qui fut d'ailleurs retiré car jugé trop partial). Deuxièmement, le gouvernement cherche à éviter que le débat ne soit pollué par un autre débat à venir, celui des perspectives financières de l'UE. Enfin, en se positionnant parmi les premiers, l'Espagne ne craint pas que la campagne n'ait à souffrir de l'influence néfaste d'autres débats nationaux (comme le « non » danois en 1992).



Pour conclure, le professeur Closa a rappelé que, si les Espagnols sont à 83% en faveur de la Constitution européenne (sondage réalisé pour Elcano fin décembre 2004), ils sont 70% à reconnaître qu'ils ne connaissent pas ou peu ledit texte (sondage à relativiser par le fait qu'ils sont le même pourcentage à ignorer la Constitution nationale). La résorption de cette ignorance constitue le vrai enjeu de la campagne qui débute le vendredi 4 février car une participation inférieure à 45% serait, selon lui, un échec pour le gouvernement en place.

CARLOS CARNERO : « LA CAMPAGNE REFERENDAIRE, UNE RESPONSABILITE PARTAGEE »

Pour débiter le deuxième temps du séminaire, à savoir la partie plus politisée du débat, la parole fut donnée au député européen Carlos Carnero (*PSOE*), ancien membre de la Convention et membre de la commission Constitutionnelle au Parlement européen. Celui-ci a tout d'abord expliqué la campagne menée par le *PSOE* puis est revenu de façon critique sur les autres positions partisans.

- *Une campagne engagée du PSOE* : M. Carnero a rappelé en introduction que l'enjeu du référendum espagnol est bien européen puisqu'il est persuadé qu'il n'y aura pas de Traité Constitutionnel si les résultats ne sont pas bons en Espagne. D'où l'engagement important du *PSOE* lors de cette campagne, un engagement qui avait constitué par ailleurs l'un des thèmes des élections législatives du 14 mars 2004 et qui avait permis de relancer la CIG lors de la présidence irlandaise. Lors de ce référendum, souhaité de façon unanime par les Espagnols, l'objectif du gouvernement qui ne peut prendre parti est d'informer le plus possible notamment au travers de la participation de personnalités sportives ou culturelles. La neutralité du gouvernement ne doit cependant pas cacher l'engagement du *PSOE* qui tient à rappeler qu'avec l'intégration européenne le revenu moyen en Espagne a augmenté de 30% et que la démocratie s'est enracinée durablement.
- *Une campagne de qualité est nécessaire* : Contrairement à ce qu'avaient pu laisser entendre les deux universitaires, M. Carnero estime que la campagne se fait réellement sur le terrain, ce qui est d'autant plus utile en Espagne vu que c'est la première fois que cela se déroule. Il espère cependant que les autres partis s'en tiendront au texte de la Constitution, jugeant hors sujet les débats la qualifiant de belliqueuse, d'irréversible et de néo-libérale. Quant au *PP*, il l'appelle à prendre ses responsabilités et à mieux expliquer que la question du poids de l'Espagne dans l'UE ne dépend pas uniquement de la pondération au Conseil. Il conclut, de façon ironique, en rappelant que les résultats de participation seront bons de toutes les manières puisque l'abstention était de 100% pour le Traité de Nice (pas de référendum).

JORDI XUCLA : « OUI MAIS PLUS D'EUROPE DES REGIONS »

Pour conclure la deuxième partie du séminaire, le député catalan Jordi Xucla, membre du parti nationaliste *Convergència i Unió (CiU)*, a tenu à expliquer la position adoptée par son parti lors

du débat référendaire mais aussi à souligner les attentes des Régions par rapport à l'intégration européenne.

- *Convergència i Unió, «oui, mais...»* : Ce parti, fondé en 1974 et qui s'était donné comme objectifs principaux la démocratie, l'auto-gouvernement de la Catalogne et « l'européanité », soutient officiellement le Traité Constitutionnel. Pacifique dans ses moyens d'action et allié au *PSOE* au plan national, *CiU* regrette cependant à la fois la frilosité du débat qui n'est pas sans rapport avec le choix d'une date de référendum particulièrement rapprochée et le terme de « Constitution » qui a généré des attentes exagérées par rapport à ce que le Traité Constitutionnel est réellement. Aussi, bien que le texte ne soit pas assez fédéral à son goût, il souhaite un débat de fond et une participation supérieure à 50%.
- *Pour une Europe et une Espagne plus respectueuses des régions* : L'élargissement a selon lui relancé le débat sur la reconnaissance par l'Etat espagnol du plurilinguisme. En effet, comment expliquer le statut de langue de l'UE de certains nouveaux Etats membres alors que onze millions de Catalans ne bénéficient pas de la même reconnaissance. C'est la raison pour laquelle *CiU*, se félicitant du dialogue retrouvé avec le *PSOE*, entend défendre la reconnaissance linguistique du Catalan, un plan grand accès des Régions au niveau européen (comme par exemple à la CJCE) et la création de circonscriptions électorales sub-étatique lors des élections européennes.



Conclusion : quel débat pour quelle vision espagnole de l'Europe ?

En guise de conclusion du séminaire, les participants se sont prêtés au jeu des questions-réponses avec la salle. Lors de cet exercice, deux thèmes principaux ont été abordés : quel débat ? Quelle est la vision européenne de l'Espagne ?

QUEL DEBAT ? IL S'AGISSAIT ICI DE MIEUX COMPRENDRE LA PORTEE DE L'EMPLOI DE LA METHODE REFERENDAIRE, D'EXPLICITER LES PRINCIPAUX AXES DE LA CAMPAGNE ET D'EN IDENTIFIER LES ACTEURS PRINCIPAUX :

La tradition référendaire en Espagne : Avant 1975, le référendum était un instrument fréquemment utilisé par le Général Franco. Depuis le changement de régime, il n'y eut que trois référendums, l'un en 1976 pour déterminer la nature du régime, un autre en 1978 pour adopter la Constitution et enfin un troisième en 1986 pour décider du maintien ou non de l'Espagne dans l'OTAN. Comme le soulignèrent tous les intervenants, ce dernier précédent ne fut pas un succès démocratique puisque l'opinion était plutôt opposée et qu'il a fallu onze tentatives pour trouver la formulation de la question soumise au référendum. Le manque d'histoire référendaire explique selon le professeur Torreblanca la pauvreté du cadre normatif qui lui est relatif (notamment la question du financement des partis). Il conviendrait selon lui de revenir sur la règle de la neutralité qui paupérise le débat (prof. Closa), ce que le député européen Carnero a contesté, considérant que, malgré le principe de neutralité, la campagne d'information était de qualité grâce notamment à la distribution de 5 millions d'exemplaires du « Manuel de la Constitution européenne » dans la presse dominicale. Même s'il reconnaît la naïveté de certaines opérations grand public (la participation des sportifs par exemple), M. Xucla a jugé leur apport positif notamment au regard de l'objectif d'informer le plus grand nombre.

Les principaux axes de la campagne : Comme l'a remarqué le professeur Torreblanca en préambule, l'Europe est toujours conçue comme une institution qui rapporte plus que comme un processus qui fait perdre. Ceci explique selon lui que le débat soit moins profond, notamment sur la question des frontières, i.e. de l'intégration de la Turquie. Revenant sur cette question, M. Carnero a expliqué l'absence de cette thématique durant la campagne par le fait que l'Espagne entretenait avec la Turquie des relations démographiques et économiques moins fortes que d'autres Etats membres. Les deux ont donc conclu que, sur ce point, le débat français n'avait pas franchi les Pyrénées, le professeur Torreblanca ajoutant d'ailleurs que si l'on avait dû procéder à un référendum dans les Etats membres avant l'entrée de l'Espagne il y aurait fort à parier que le résultat eut été négatif. Poursuivant sur la question de l'influence du débat français en Espagne, les intervenants ont simplement estimé qu'en cas de réponse négative la tâche aurait été plus difficile, sans être insurmontable.

Les principaux acteurs : tous les intervenants ont souligné le rôle ambigu joué par le PP qui soutient officiellement le Traité Constitutionnel tout en ne s'engageant pas dans la campagne. Si les professeurs Torreblanca et Closa ont interprété cette position comme la volonté de ne pas faire le jeu du PSOE (un succès trop important le 20 février pouvant être interprété comme un soutien à la politique du gouvernement), MM. Carnero et Xucla ont estimé qu'il existait en réalité des franges de partisans du *PP* eurosceptiques et opposées au Traité. La peur de faire éclater des divisions internes guiderait donc le choix du *PP* de refuser de participer à un débat télévisé. Enfin, sur la question de la société civile, le professeur Closa a noté que celle-ci était moins bien organisée en Espagne que dans d'autres pays et que, par conséquent, leur action durant la campagne était limitée.

QUELLE VISION EUROPEENNE DE L'ESPAGNE ? CETTE THEMATIQUE EST APPARUE NOTAMMENT SUR LA QUESTION DES FRONTIERES DE L'UE MAIS EGALEMENT CONCERNANT LA POLITIQUE ET RANGERE MENEES PAR LE PRECEDENT GOUVERNEMENT :

Les frontières de l'UE: Bien que cette question ne soit pas identifiée comme un thème de campagne, Jordi Xucla a estimé que l'on devait la poser. Il s'est par ailleurs dit persuadé que l'Espagne devait jouer un rôle de *leadership* dans le cadre du dialogue méditerranéen. M. Carnero a par ailleurs affirmé en réponse à l'intervention de M. Xucla que le *PSOE* était également en faveur d'une Europe respectueuse des traditions régionales.

Le « vrai visage » de l'Espagne : tous se sont accordés pour dire que l'élection législative du 14 mars 2004 avait signifié un repositionnement de la politique européenne de l'Espagne. En réaffirmant l'attachement presque intuitif (sans pour autant être très informé selon le professeur Closa) à la construction européenne, ils ont admis qu'il existait bien une divergence de vues entre certaines parties du *PP* et le *PSOE* sur la question européenne. Jordi Xucla a fait le parallèle avec les EU : de la même façon que G. W. Bush ne représente pas tous les américains, l'orientation du Premier ministre Aznar n'était pas conforme aux souhaits de tous les espagnols. Il a conclu en présentant cette divergence comme une preuve de maturité de la démocratie espagnole qui serait désormais capable de débattre pacifiquement des grandes orientations de politique étrangère.

Plan B si un pays ne ratifie pas le Traité Constitutionnel : trois des quatre intervenants se sont abstenus de répondre mais J. Xucla a estimé que la Grande-Bretagne semblait patiemment attendre qu'un autre pays se charge de cette tâche.

Pascal Lamy a refermé la discussion en soulignant une nouvelle fois le caractère exceptionnel du référendum en Espagne et l'a interprété comme une volonté de rendre plus solennel l'évènement. Le 20 février sera donc, pour ce pays comme pour l'Union européenne tout entière, un premier test.

Etude disponible en français et Anglais sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>

© Notre Europe, février 2005

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.