

Enseignements de la crise catalane

Synthèse

Marc-Olivier Padis
Directeur des études de Terra Nova

Yann Mens
Coordonnateur du pôle international de Terra Nova

21 novembre 2017

Les Européens doivent-ils prendre position dans la crise catalane ? La question s'adresse à la fois aux autorités de l'Union européenne et aux Etats membres. Du côté de Bruxelles, il s'agit de savoir si la Catalogne peut être considérée comme un interlocuteur des autorités européennes. Certains Catalans ne manifestent-ils pas le désir de gagner leur indépendance tout en restant dans l'Union ? La question est d'autant plus pressante que d'autres régions en Europe, comme l'Ecosse, parlent de leur indépendance et de leur aspiration européenne. Du côté des capitales européennes, la prudence est de mise, et personne ne souhaite s'ingérer dans une affaire intérieure espagnole. De fait, cette crise catalane nous rappelle que l'UE associe des Etats souverains et que, malgré les aspirations régionalistes multiples, elle n'offre guère de perspectives aux projets post-nationaux. C'est pourquoi l'ordre constitutionnel interne de chaque Etat reste la règle des règles quand les conflits politiques paraissent insolubles. La manière dont les partis aujourd'hui en conflit ont alternativement joué à l'occasion de cette crise avec les règles constitutionnelles explique en grande partie l'exacerbation des passions. Les élections du 21 décembre prochain offriront-elles une issue à la crise ? L'Europe, qui n'a pas besoin d'un nouveau choc politique en ce moment, observe avec inquiétude...

En convoquant des élections pour le 21 décembre prochain, le gouvernement espagnol a repris la main sur le calendrier politique en même temps qu'il a trouvé, dans un contexte de grande tension, une voie de sortie par le haut à la crise provoquée par le référendum du 1er octobre. Rien ne garantit que ces élections apaiseront les esprits ni qu'elles donneront au nouveau parlement catalan une majorité capable de sortir de la crise actuelle. L'action de la justice contre l'exécutif suspendu, et en premier lieu contre Carles Puigdemont, parce qu'elle va se poursuivre pendant la campagne électorale, recèle en elle-même un grand potentiel de perturbation de la sérénité du vote. Mais, au moins, tous les partis ont accepté de participer à cette élection et la voie vers une possible sortie de crise est à présent ouverte.

En attendant le résultat du vote, le temps est venu de tirer quelques enseignements des événements du mois écoulé. Sur au moins deux sujets. Le premier touche à l'Union européenne et plus précisément à la nature de l'Union, qui apparaît bien, à la lumière de cette crise, comme une fédération d'Etats-nations et non un projet fédéraliste post-national qui en serait encore à ses débuts. Le second révèle le caractère instable et inachevé du fédéralisme espagnol, qui rend d'autant plus crucial le respect des garanties indispensables apportées par l'ordre constitutionnel.

1. UN SUJET EUROPÉEN : QUI EST MEMBRE DE L'UNION ?

Le conflit politique qui se déroule en Espagne au sujet de la Catalogne interpelle directement les autorités européennes. Mais quelle attitude faut-il adopter, sans s'ingérer dangereusement dans une affaire intérieure espagnole, qui divise d'ailleurs profondément le pays ?

L'indifférence est impossible car cette crise concerne les Européens pour deux raisons. La première est que les pays européens sont pris à témoin de ce conflit interne, qui dépasse de loin les seuls enjeux de l'équilibre fédéral espagnol. Au-delà du feuilleton à rebondissement de la vraie-fausse déclaration d'indépendance, ils sont directement interpellés par la démarche des indépendantistes qui souhaitent les voir reconnaître à terme une Catalogne souveraine. Comme l'a déclaré Carles Puigdemont à Bruxelles, leur stratégie est bien d'"internationaliser" le conflit. En outre, l'Union européenne se trouve également impliquée dans cette confrontation entre Barcelone et Madrid puisque les indépendantistes catalans appuyaient leur affirmation autonomiste sur la perspective, réaliste selon eux, de rejoindre (ou, mieux encore, de rester dans)

l'Union en tant qu'Etat indépendant. Même si Bruxelles a clairement indiqué que la perspective apparaissait irréaliste, cela n'a pourtant pas découragé l'élan séparatiste¹.

La deuxième raison, moins conjoncturelle, est que la revendication catalane conduit à prendre la mesure du risque sécessionniste à l'échelle européenne. On observe en effet un changement du statut de la demande d'autonomie régionale qui concerne bien d'autres pays que l'Espagne. A travers les revendications régionalistes, il ne s'agit plus seulement de trouver le bon équilibre constitutionnel entre pouvoirs locaux et pouvoir central au sein d'un Etat-nation et de respecter les droits culturels ou linguistiques des minorités. Nous assistons à une réorganisation plus radicale des rapports de force entre les régions et les pouvoirs nationaux dans le contexte de l'intégration européenne.

En effet, d'un point de vue politique d'abord, les autonomistes tentent de trouver à l'échelle européenne des interlocuteurs qui pourraient leur conférer la légitimité dont ils ont besoin pour contourner l'échelle de l'Etat-nation. D'un point de vue économique ensuite, l'intégration de l'espace européen rend les économies régionales potentiellement moins dépendantes de leur environnement national immédiat. Plus les échanges se développent à l'échelle européenne, plus l'accès à un large marché est facilité, plus les économies locales peuvent se développer indépendamment du cadre national. Il n'est pas surprenant de ce point de vue que les revendications régionalistes soient aujourd'hui le fait de régions riches (relativement à la situation de leur pays) : Flandre, Lombardie, Vénétie, Ecosse, etc. Au milieu de revendications linguistiques et culturelles, l'argument économique pèse lourd : c'est la solidarité fiscale qui est dénoncée par les plus riches, qui ne veulent plus "payer pour les autres".

La décentralisation fiscale est très avancée en Espagne depuis la réforme de 2006, validée en 2010 : les recettes de l'impôt sur le revenu sont partagées à moitié entre le gouvernement fédéral et les régions, ce qui permet à celles-ci de mener dans une certaine mesure leur propre stratégie fiscale, éventuellement en conduisant une politique de dumping agressive vis-à-vis des autres régions². Or, la péréquation est aussi un principe majeur de l'Union européenne, que les séparatistes disent vouloir rejoindre au plus vite et qui leur imposerait pourtant aussi bien des transferts vers le reste de l'Europe³. Ces transferts seraient bien sûr moindres, mais ils pourraient encourir les mêmes accusations. Pourquoi les Catalans accepteraient-ils demain avec les Bulgares une solidarité qu'ils refusent aujourd'hui aux Andalous ? On a vu les effets désastreux de

1 "Si un référendum était organisé d'une façon qui serait conforme à la Constitution espagnole [et si, aurait dû ajouter la Commission, le choix autonomiste apparaissait majoritaire], cela signifierait que le territoire qui partirait se retrouverait en dehors de l'Union européenne", Statement on the events in Catalonia", European Commission, "Statement/17/3626, Brussels, 2 octobre 2017.

2 Thomas Piketty, "Le syndrome catalan", *Le Monde*, 11, 12, 13 novembre 2017.

3 Michel Foucher, "Espagne, Allemagne, Grande-Bretagne... le "nouvel âge des nationalismes", *Le Monde*, 20 octobre 2017.

cet argument lors de la campagne du Brexit, où le "poids" des transferts financiers vers le continent a été martelé, avec succès et non sans mauvaise foi, par les *brexiteurs*.

Pour autant, rien dans les textes européens ne donne un appui à l'émergence de régions autonomes. Si une région comme la Catalogne se déclare indépendante, elle tombe dans un vide juridique du point de vue du droit communautaire. Conformément au droit international, en effet, si une région proclame son indépendance, elle sort automatiquement de tous les traités signés par le pays auquel elle appartenait⁴. Comment deviendrait-elle souveraine autrement ? Le nouvel Etat devrait donc se porter candidat à une adhésion à l'Union, au risque, hautement probable, d'un véto espagnol...

Il apparaît clairement à l'occasion de cet épisode catalan que le seul interlocuteur légitime des institutions européennes est le représentant de l'Espagne (signataire du traité d'adhésion en 1985). Même s'il existe une instance de représentation des régions à Bruxelles, le comité des régions (et des collectivités locales), celui-ci n'a qu'un rôle consultatif auprès de la Commission et du Conseil européen où se rassemblent les chefs d'Etat et de gouvernement. L'UE réunit des Etats et, malgré les transferts de souveraineté, les institutions communes et la coopération intégrée, ceux-ci ne disparaissent pas et ne disparaîtront pas à vue humaine.

Au contraire, l'histoire récente de l'Europe a montré la capacité de l'UE à favoriser l'affirmation de la souveraineté de pays qui l'avaient perdue. L'Allemagne, au premier chef, pays coupé en deux par la Guerre froide, n'a pu retrouver sa souveraineté nationale, à travers la réunification, que parce que son engagement européen était assez fort pour rassurer ses voisins, en particulier la France, au moment où elle a refait l'unité de son territoire et de son peuple. Mais il en va de même de tous les pays issus du bloc soviétique qui ont pu renouer avec l'autonomie politique, la sécurité et la démocratie en rejoignant l'UE. Contrairement à ce que pouvaient imaginer des projets fédéralistes avant le tournant de 1989, le dépassement post-national des Etats n'a pas eu lieu et n'est toujours pas à l'ordre du jour.

Aux yeux de certains régionalistes, l'intégration européenne offrait pourtant l'instrument idéal pour prendre l'Etat-nation en tenaille : celui-ci allait se décomposer par le bas, en accordant plus d'autonomie aux entités locales, et s'"évaporer" par le haut (selon le terme des autonomistes flamands), en transférant de plus en plus de compétences à l'Union. A terme, l'Europe allait définitivement dissoudre les Etats-nations et les passions qui avaient jalonné leur histoire. Hantés par les violences de la guerre, les pères fondateurs ne lui avaient-ils pas confié la mission de les civiliser ? On devait voir les régions s'affirmer comme l'échelle démocratique, économique et culturelle la plus pertinente, et reléguer définitivement l'échelon national dans les (mauvais)

⁴ Ce fut le cas en 1962, quand les trois départements français d'Algérie sont sortis de la Communauté économique européenne, en même temps qu'ils se séparaient de la France, voir Jean Quatremer, "Catalogne. Séparée de l'Espagne, unie à l'Union ?", *Libération*, 25 octobre 2017.

souvenirs de l'histoire. La France elle-même, pays centralisateur par excellence, ne vient-elle pas de regrouper ses régions, pour leur donner plus de pouvoir en leur conférant une échelle analogue à celle des Länder allemands, des autonomies espagnoles ou des provinces italiennes ?

Pourtant, ce fédéralisme régionaliste semble bien hors d'époque. Du point de vue de l'action publique, l'intégration européenne n'a pas conduit à dégager une échelle territoriale privilégiée. Rien ne démontre même qu'une échelle territoriale particulière garantisse une plus grande efficacité des politiques publiques : la combinaison de l'action locale, régionale, nationale et européenne se formule de manière multiple en fonction des secteurs d'activité, des politiques menées, des traditions étatiques, des configurations politiques⁵. Sur le plan politique, c'est au contraire le sentiment national qui fait un retour en force dans différents pays européens. On le voit à l'œuvre, y compris dans sa dimension autoritaire, en Hongrie et maintenant en Pologne. Il a aussi provoqué le désastre du Brexit au Royaume-Uni. Il n'est pas étranger non plus à l'arrivée traumatisante de députés d'extrême-droite au Bundestag, dans une Allemagne jusqu'alors mieux préservée des méfaits du populisme que la plupart de ses voisins⁶. Et l'Autriche se prépare à une alliance de la droite conservatrice avec l'extrême-droite.

Il n'existe aucun précédent au cas catalan. Les indépendantistes catalans ne cessent de se référer à la déclaration d'indépendance slovène en 1991. Le parallèle, pourtant, n'est guère convaincant. D'une part, la constitution yougoslave reconnaissait aux Républiques qui composaient la fédération "un droit à l'autodétermination, y compris un droit à la séparation"⁷. D'autre part, le pays était déjà déchiré par la guerre et Belgrade ne s'est pas opposé à la sécession de la Slovénie parce que le dirigeant serbe, Slobodan Milosevic, voulait concentrer son effort militaire sur la Croatie. Enfin, la Yougoslavie ne faisait tout simplement pas partie de l'Union européenne. Et les Etats qui s'en sont séparés ont parcouru le long chemin de l'adhésion (Slovénie, Croatie). Un chemin qui n'est pas encore totalement achevé pour la Serbie, la Bosnie, la Macédoine, le Monténégro et le Kosovo...

Les autres régions indépendantistes observent depuis le début de la crise un silence prudent. Même l'arrivée romanesque de Carles Puigdemont à Bruxelles n'a guère enthousiasmé les indépendantistes flamands qui le soutenaient jusqu'alors⁸. Certes, le référendum en Lombardie et Vénétie à l'initiative de la Ligue du Nord a remporté un large succès le 22 octobre 2017 mais il s'inscrivait dans une logique de dévolution de compétences supplémentaires et non de sécession.

5 Voir l'étude de Laurent Davezies et Yves Morvan sur les leçons à tirer des politiques de décentralisation, publié par Terra Nova le 15 novembre 2016. <http://tnova.fr/etudes/pour-une-grammaire-de-la-decentralisation>.

6 Voir notre note sur le populisme : "Comment combattre le populisme en Europe ?", Terra Nova, 28 juin 2017.

7 Jacques Rupnik, "Catalogne-Balkans, une inspiration mutuelle", *Le Monde*, 28 octobre 2017

8 Jean-Pierre Stroobants, "La Flandre, fausse jumelle de la Catalogne", *Le Monde*, 30 octobre 2017.

Sans surprise, la revendication principale concernait la diminution de la contribution fiscale de ces régions à la solidarité nationale.

Devant le casse-tête juridique, l'ultime argument des indépendantistes est que l'Europe devrait trouver un "accord politique", étant donné le poids économique important de la Catalogne, dont le PIB pèse plus lourd que celui de la Grèce en Europe⁹. Le risque n'est en effet pas négligeable pour l'UE et la zone euro. Les marchés financiers semblent pour le moment ignorer le risque espagnol/catalan. Certes le spread (la différence de taux à 10 ans entre l'Espagne et l'Allemagne) a un peu augmenté mais les mouvements restent très faibles par rapport à d'autres épisodes de la crise de la zone euro. Cette situation est typique de l'incapacité des marchés à mettre un prix sur les événements à faible probabilité mais à fort impact potentiel. Mais, en cas de conflit, bien sûr, les marchés sur-réagiraient certainement sur le risque espagnol et il serait difficile à la BCE de contrecarrer complètement la panique car il ne s'agirait pas alors seulement d'une question de liquidité. Les économistes se posent la question de savoir quel sera le prochain gros choc imprévu sur la zone euro. Nous l'avons peut être devant nous.

2. LE FÉDÉRALISME INACHEVÉ ET LE BESOIN DES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES

Pour l'heure, le retour aux urnes en Catalogne le 21 décembre prochain apparaît comme la seule sortie de crise possible par le haut. A condition bien sûr que la mise en œuvre de l'article 155 ne dégénère pas. Mais cela ne semble pas le cas, d'autant plus que le parlement catalan a pris garde de ne voter le 27 octobre qu'une "résolution" déclarative sans portée pratique. S'il a bien, de cette manière, donné l'impression à ses partisans qu'il déclarait l'indépendance, sans la voter¹⁰, il n'a pris aucun acte concret visant à instaurer un Etat catalan souverain (personne n'a voulu se risquer par exemple à suivre l'aile gauche indépendantiste qui avait demandé de prendre le contrôle des aéroports et des autoroutes catalanes...). Par ailleurs, si la convocation de nouvelles élections aurait pu être annoncée par l'exécutif catalan, le fait qu'elle ait été décidée par Madrid n'a pas rebuté les indépendantistes, qui ont tous accepté de participer à l'élection annoncée, même si c'est en ordre dispersé. L'objectif étant sans doute désormais d'imposer à Madrid la convocation d'un nouveau référendum, un référendum "accordé", cette fois-ci...

9 Voir Jean Quatremer, "Catalogne. Séparée de l'Espagne, unie à l'Union ?", *Libération*, 25 octobre 2017

10 "Si la partie "déclarative" de la résolution a bien été lue à haute voix par la Présidente du Parlement devant les députés catalans, quelques minutes avant le début du vote, elle n'a pas été soumise au vote. En effet, immédiatement après la lecture, la Présidente du Parlement a annoncé, par une phrase très courte qui est passée totalement inaperçue, que le Parlement allait procéder au vote de la partie "dispositive" de la résolution, c'est-à-dire la partie... où ne se trouve pas le texte de la Déclaration !" Anthony Sfez, "Pourquoi la Catalogne n'a pas vraiment déclaré son indépendance", Jus Politicum (blog), <http://blog.juspoliticum.com/2017/11/10/pourquoi-la-catalogne-na-pas-vraiment-declare-son-independance-par-anthony-sfez/>

Bien sûr, l'incarcération des dirigeants de deux grandes associations catalanistes accusés de sédition pour des actions liées à l'organisation du référendum du 1er octobre, puis la mise en détention provisoire le 2 novembre de huit *Consellers* qui n'étaient pas à Bruxelles avec Puigdemont offre à point nommé des martyrs à la cause catalane. Mais en convoquant de nouvelles élections, le Premier ministre espagnol a repris à son compte l'argument favori des indépendantistes : pourquoi refuser de donner la parole au peuple ?

Quelles sont les chances que les prochaines élections ouvrent la voie à une nouvelle négociation générale sur le fédéralisme espagnol ? C'est difficile à dire car la confrontation ne date pas seulement du 1er octobre dernier : les événements récents ne constituent qu'un moment paroxystique d'une crise venue de plus loin.

La demande d'indépendance catalane est l'aboutissement en effet d'une longue histoire où se mêlent indissociablement la volonté autonomiste et le compromis semi fédéral espagnol. Dès la naissance de la 1ère République espagnole en 1873, la Catalogne s'est affirmée à la fois comme une entité autonome, attachée à son identité linguistique et culturelle, et comme une partie de la nation espagnole, un "Etat" membre de la "confédération ibérique"¹¹. Le compromis fédéral de 1978, élaboré dans l'urgence après la fin du franquisme, est considéré comme imparfait et transitoire par les Catalans. Témoin de l'équilibre fragile qu'il instaure, l'article 2 de la constitution espagnole affirme à la fois l'unité de la nation espagnole, l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent, et la solidarité entre elles¹². Le consensus de 1978, dans le contexte de la transition démocratique, a renvoyé à plus tard la définition précise du "processus d'autonomie" qu'il reconnaissait sans le définir. Signe de ce fédéralisme inachevé, le Sénat n'a pas, en Espagne, le rôle de représentation des entités fédérées, comme c'est le cas dans les vrais systèmes fédéraux (Etats-Unis, Canada, Allemagne...). Au final, le débat sur le fédéralisme est considéré comme inachevé, toujours ouvert, ce qui entretient une controverse continue entre Barcelone et Madrid¹³.

Il semble difficile de réformer rapidement le compromis constitutionnel espagnol, surtout dans le contexte passionnel actuel. En effet, lors du compromis de 1978, le Pays Basque et la Navarre

11 "1873 et la naissance de la 1ère République espagnole, de nature fédérale ; 1898 et la réaction "régénérationniste" contre le déclin supposé de l'Espagne, dont le catalanisme est le produit ; 1919 et la formulation du premier indépendantisme dans le contexte des 14 points de Wilson ; 1931 et Francesc Macià ; 1934 et Lluís Companys ; 1978 et l'Espagne "des autonomies" où coexistent une nation espagnole et des "nationalités" minoritaires, aboutissant à la renaissance de la Généralité", Stéphane Michonneau, "Catalogne : la cohérence tactique d'une suspension", *Libération*, 15 octobre 2017.

12 Adria Rodes Mateu, "La Catalogne et son statut d'autonomie", *La Vie des idées*, 3 février 2010.

13 "L'Espagne a choisi un modèle de monarchie parlementaire affirmant deux principes fondamentaux et indissociables. Le premier expose que « la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol ». Le second reconnaît « le droit à l'autonomie des régions et des nationalités ». Un équilibre délicat est donc posé d'emblée entre l'expression de l'unité du peuple et de l'unicité de la nation espagnole d'une part, et la reconnaissance de la pluralité des composantes de cette nation en différentes nationalités et différentes entités territoriales d'autre part.", Nacima Baron, « « Etat composé » ou décomposé ? », *L'Espace Politique* [Online], 11 | 2010-2, Online since 18 November 2010, connection on 18 October 2017. URL : <http://espacepolitique.revues.org/1687> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.1687

ont obtenu d'être considérées comme des "communautés historiques", ce qui leur confère un statut particulier, notamment en matière fiscale. Ce statut leur permet de négocier leur contribution au niveau fédéral. C'est précisément un point de controverse majeur pour les Catalans qui souhaitent la pleine maîtrise de leur politique fiscale et, surtout, de leur contribution au budget fédéral. Un argument récurrent des autonomistes catalans est qu'ils ne peuvent mener les politiques sociales auxquelles la population aspire en raison des transferts trop lourds imposés par l'échelle fédérale. De ce point de vue, les Catalans voudraient un statut proche de celui du Pays Basque. Mais les autres régions sont-elles prêtes à ouvrir cette boîte de Pandore ? On peut en douter. D'une part, les Basques, qui sortent d'un conflit violent, ne veulent pas remettre en cause le *statu quo*. D'autre part, si l'on accorde aux Catalans les mêmes avantages qu'aux Basques et aux Navarrais, on renonce à demander aux régions riches de contribuer à la solidarité nationale. Cela affaiblirait la capacité budgétaire d'une Espagne qui se remet tout juste des sévères effets de la crise de 2008 et cela contreviendrait en outre au principe de solidarité entre les autonomies visé à l'article 2 de la constitution.

Un compromis semblait pourtant avoir été trouvé en 2006, dans le cadre d'une nouvelle vague de négociations sur les compétences des communautés autonomes, voulue par José Luis Zapatero après son élection en 2004. En 2006, l'adoption d'un nouveau statut pour la Catalogne a été votée par les parlements espagnol et catalan, puis approuvée par referendum en Catalogne. Alors dans l'opposition, le Parti populaire a immédiatement décidé de déposer un recours contre ce texte devant le Tribunal constitutionnel qui n'a statué qu'en 2010. Le parti populaire (PP) a délibérément joué avec le feu à ce moment-là, en partie par opportunisme électoral, en calculant qu'ils avaient là une occasion d'affaiblir le parti socialiste en Catalogne et de créer une division entre les socialistes catalans et le reste du parti, ce qui s'est effectivement produit. La juridiction a alors annulé une partie du nouveau statut.

Les points censurés par le Tribunal constitutionnel concernaient l'utilisation du terme de "Nation" et la prééminence de la langue catalane, qui peut être préjudiciable à une partie de la population espagnole non catalane mais vivant en Catalogne. En outre, le Tribunal constitutionnel interdisait la création d'un conseil de justice propre à la Catalogne. Tout cela a été vécu par une partie des autonomistes comme la confirmation qu'il n'y avait plus rien à espérer de Madrid. Pour les plus ardents d'entre eux, il ne restait donc qu'une voie : celle de l'indépendance. Elle se traduit par l'organisation d'un premier référendum, purement symbolique celui-là, en novembre 2014 auquel participent 2,3 millions de citoyens catalans (soit le même niveau que le 1er octobre dernier) qui se prononcent à 80% en faveur de l'indépendance. L'objectif de ce scrutin consultatif était d'obtenir du pouvoir central l'organisation d'un référendum légal, c'est-à-dire la mise en œuvre du « droit à décider ».

Mais en 2015, les élections en Catalogne ont changé les équilibres politiques : le parti traditionnellement au pouvoir, Convergence et Union (CiU), de Centre Droit, s'est trouvé obligé de constituer une coalition avec ERC, la gauche républicaine de Catalogne, formation indépendantiste qui était déjà son alliée lors de la législature précédente, et un petit parti d'extrême gauche (CUP, Candidature d'Unité populaire). Pour garder le contrôle de la région, il fallait cette alliance à trois, qui est néanmoins fragile et idéologiquement contre-nature. Convergence et Union a été dirigé par Jordi Pujol puis Artur Mas qui doivent alors tous les deux rendre des comptes dans des affaires de corruption lourdes. Pour participer à la coalition, la CUP a exigé que Mas quitte la présidence de la région et c'est ainsi que le maire de Gérone, Carles Puigdemont, a accédé à la présidence de la Généralité. La combinaison inhabituelle de cette coalition a donné un poids excessivement important à la CUP, qui a pesé en faveur de l'attitude sécessionniste en menaçant de quitter la coalition si Puigdemont cédait à Madrid.

Cette intensification de la pression indépendantiste a conduit à un coup de force parlementaire au sein du parlement catalan le 6 septembre dernier, lors du vote convoquant le référendum du 1er octobre. La loi a été votée à la majorité simple alors qu'une réforme de l'*Estatut* (statut d'autonomie de la Catalogne) doit faire l'objet d'un vote à la majorité des deux tiers. Les droits de l'opposition ont été bafoués dans la mesure où le texte a été mis à l'ordre du jour au dernier moment, en ne donnant qu'une heure aux différents groupes pour préparer des amendements. En outre, une réforme du règlement préparée en amont a rendu possible le vote de ce texte au terme d'une lecture unique¹⁴. Cette procédure d'urgence visait clairement à éviter une suspension préventive de la séance par le Tribunal constitutionnel, lequel n'a pas manqué de déclarer le vote inconstitutionnel dès le lendemain, le 7 septembre. En bravant l'ordre constitutionnel, l'exécutif catalan a créé une situation explosive, même si elle s'opérait par un mélange apparemment pacifique de pression de la rue et de coup de force parlementaire.

Les Catalans contestent cependant la légitimité du Tribunal constitutionnel sur deux plans. Le premier concerne sa composition puisqu'ils mettent en cause la nomination de ses membres par les majorités successives socialiste (PSOE) et conservatrice (PP) en vertu de la Constitution qui prévoit que quatre des magistrats sont proposés par la chambre basse, quatre par la chambre haute, deux par le gouvernement et deux par le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire. C'est un argument qui ne porte pas sur le fond et détourne l'attention de la rupture de l'ordre constitutionnel qu'ils promeuvent. En second lieu, ils s'appuient sur un droit supérieur, le droit international, en particulier le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce principe, cependant, n'est pas absolu.

¹⁴ "Le secrétaire général du Parlement catalan et le chef du service juridique ont refusé d'accompagner le débat du 6 septembre", le texte n'a pas été publié au Journal Officiel de la Généralité, "Les services administratifs et juridiques catalans ont informé le Parlement et le gouvernement catalan du caractère illégal du vote". Benoît Pellistrandi, "Catalogne : l'accident démocratique", 12 septembre 2017, Telos, www.telos-eu.com

D'une part, il entre en concurrence avec un autre principe recteur du droit international, qui est le droit des Etats à maintenir et défendre leur intégrité territoriale, principe sans lequel l'ordre international courrait à sa perte. D'autre part, l'autodétermination ne signifie pas mécaniquement un droit à la sécession¹⁵. Celle-ci ne peut déboucher sur une indépendance reconnue internationalement finalement que si un nombre significatif d'Etats se prononcent pour une reconnaissance et établissent des relations avec le nouvel Etat¹⁶. Or, les Etats européens ont montré, essentiellement par leur abstention, qu'ils ne s'orienteront pas vers la reconnaissance d'un Etat catalan.

Les élections à venir porteront naturellement sur le choix de l'indépendance, sur la possibilité d'organiser d'un référendum négocié, et sur la construction fédérale espagnole. Elles permettront aussi d'éclairer sérieusement les conséquences politiques, économiques et sociales d'une éventuelle sécession catalane, en particulier sur des sujets qui sont restés trop vagues jusqu'à présent comme la sortie de l'UE et de l'euro. Comme on l'a vu avec l'annonce précipitée du déménagement de près de 2000 sièges sociaux d'entreprises parmi les plus importantes et les deux principales banques (CaixaBank et Sabadell), le débat économique est resté jusqu'à présent embryonnaire chez les indépendantistes catalans. L'enjeu n'est pourtant pas mince car, outre l'incertitude juridique, qui a provoqué une fuite des capitaux privés après la vraie-fausse déclaration d'indépendance, vers des établissements installés dans le reste de l'Espagne, la perspective d'une indépendance signifie pour les banques la perte des garanties apportées par la Banque centrale européenne.

La Banque d'Espagne a rendu public un rapport qui anticipe une baisse de l'activité en Catalogne qui aurait des répercussions économiques pour toute l'Espagne : une perte cumulée comprise entre 0,3% et 2,5 % du PIB entre la fin 2017 et 2019¹⁷. Et comme l'a rappelé la Commission, une sortie de l'UE et de la zone euro aurait des conséquences économiques majeures, plus fortes encore que celles qui commencent à apparaître pour le Brexit, puisqu'il s'agirait dans ce cas à la fois de changer de monnaie et de sortir d'un système économique très intégré. Rien de tout cela n'a été anticipé par les indépendantistes catalans. Ce débat ne fait que commencer et il faut espérer qu'il gagnera en profondeur à mesure que la campagne se déroule.

¹⁵ Résolution 1514 des Nations Unies : la "Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux" (AG, 1960) proclame le "droit de tous les peuples à déterminer librement leur statut politique", mais l'article 6 statue pour sa part : "Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies".

¹⁶ Serge Sur dans *Le Monde* du 15/10/2017 : "La vraie question n'est pas tant celle de la proclamation de l'indépendance que celle de sa reconnaissance par l'autre"

¹⁷ Andreu Missé, "L'économie catalane en danger", *Alternatives économiques*, 16 novembre 2017. "Après les changements de siège social, on a assisté au transfert des domiciles fiscaux, des directions, des réunions de conseil d'administration, des commissions exécutives et des services juridiques. L'expérience et les décisions prises par les entreprises montrent que la majorité d'entre elles ne retourneront pas en Catalogne".