

# Les Pays basques

Joseph Pérez

Professeur émérite à l'université de Bordeaux III Ancien directeur de la Casa Velázquez

*S'il n'y a jamais eu d'État basque dans l'histoire, les trois provinces de Biscaye, de Guipuzcoa et d'Alava sont toujours restées farouchement attachées à leurs privilèges, ces fueros médiévaux, prélude à une future autonomie. C'est donc au nom des traditions et du carlisme que le premier courant nationaliste s'oppose, à la fin du XIXe siècle, au centralisme madrilène. De nouveaux choix décisifs se font entre 1931 et 1936 : le PNV, démocrate-chrétien, choisit la république contre Franco, suivi dès 1959 par l'ETA qui, malgré le large statut d'autonomie obtenu en 1978, n'a pas encore renoncé au terrorisme. Joseph Pérez, auteur d'une Histoire de l'Espagne (Fayard, 1996), nous expose ici les principaux éléments historiques qui sont à l'origine du particularisme basque.*

Les Basques forment un groupe humain qui présente des caractères ethniques originaux et qui parle une langue distincte de celles qu'on trouve dans la péninsule Ibérique et même en Europe. Ils sont restés longtemps à l'écart des mouvements qui affectaient le reste de l'Espagne ; la romanisation, par exemple, a été peu profonde dans le pays basque. Au Moyen Âge, le grand élan de résistance à l'islam que les Espagnols désignent sous le nom de Reconquête a été l'œuvre de chrétiens divisés qui ont fini par se regrouper en communautés politiques. Les trois provinces basques – la seigneurie de Biscaye, les provinces du Guipuzcoa et de l'Alava – ont d'abord été rattachées au royaume de Navarre, puis elles entrent dans la mouvance de la Castille, héritière du royaume de Léon. En 1258, la confrérie d'Arriaga, qui administrait l'Alava, avait commencé à se rapprocher du roi de Castille Alphonse le Sage. L'étape décisive se situe en 1332 : la confrérie renonce en faveur du roi Alphonse XI aux droits seigneuriaux qu'elle détenait encore. Le Guipuzcoa en fait autant à la même époque. La Biscaye, jusque-là domaine des comtes de Haro, suit le mouvement en 1379.

## ***Les fueros, statut d'autonomie ou privilèges révocables ?***

L'interprétation de ces événements nourrit la controverse actuelle sur le nationalisme basque. Au XVIIIe siècle, le père jésuite Larramendi soutient que les *fueros* – c'est-à-dire, en fait, le statut d'autonomie dont bénéficient les Basques – avaient leur origine dans un pacte conclu entre États souverains : d'une part, chacune des trois provinces basques, d'autre part, le roi de Castille ; c'est ce pacte qui aurait fait des Basques des sujets du roi de Castille, mais des sujets qui avaient librement renoncé à leur indépendance et consenti à reconnaître une autorité extérieure. Contre cette interprétation s'insurgent les érudits consultés par le gouvernement espagnol de l'époque, en particulier J. A. Llorente, plus connu aujourd'hui comme auteur d'une histoire critique de l'Inquisition. Pour Llorente, les provinces basques n'ont jamais été des républiques libres, souveraines, indépendantes ; elles ont toujours été rattachées à des seigneurs extérieurs au pays : d'abord, le roi des Asturies, ensuite celui de Léon, puis, pendant quelque temps, le roi de Navarre et, enfin, le roi de Castille. Dans ces conditions, conclut Llorente, les *fueros* ne peuvent être autre chose que des privilèges accordés par un seigneur à ses sujets et, à ce titre, révocables.

### ***Trois provinces distinctes***

Quoi qu'il en soit, les provinces basques n'ont pas été, à proprement parler, incorporées au royaume de Castille, mais rattachées et associées à la couronne de Castille dans laquelle elles conservent une autonomie relative et des institutions particulières. Nous disons « les provinces basques », car, même si elles présentent entre elles de grandes ressemblances, chacune possède un régime administratif et fiscal distinct. Jusqu'au statut d'autonomie de 1978, en effet, il n'y a jamais eu de communauté politique appelée Pays basque ni de *fueros* basques, mais trois entités distinctes : la seigneurie de Biscaye, les provinces de Guipuzcoa et d'Alava, chacune avec ses *fueros*. Dans chacune d'elles, des assemblées ou *juntas* générales jouaient le rôle qui était celui des Cortès en Castille ; elles étaient élues par les cantons ruraux en Alava, par les villes et les districts ruraux en Biscaye et au Guipuzcoa. En Alava, le pouvoir exécutif appartenait à un député général proposé par la *Junta* pour trois ans. Dans les deux autres provinces, le roi nommait un *corregidor*. Dans la seigneurie de Biscaye, ce *corregidor* était assisté par deux députés de la *Junta* ; tous trois formaient la *Diputación* ou commission permanente de la *Junta* qui se réunissait tous les deux ans, au mois de juillet, sous l'arbre de Guernica ; les affaires judiciaires concernant les ressortissants de la Biscaye relevaient en dernière instance d'un juge spécial qui siégeait à la Chancellerie de Valladolid. Un régime voisin fonctionnait dans la province de Guipuzcoa : *corregidor* nommé par le roi, *Juntas* générales composées des représentants des villes avec prééminence de Saint-Sébastien, *diputación* formée par les représentants de Saint-Sébastien, Tolosa, Azpeitia et Azcoitia.

Ce régime – qu'on désigne souvent par le mot *fueros*, littéralement : les us et coutumes – a fonctionné pendant des siècles, chaque nouveau souverain de la couronne de Castille, à son avènement, s'engageant à le respecter. Lors de la guerre de Succession d'Espagne, au début du XVIIIe siècle, les territoires de la couronne d'Aragon avaient pris parti en majorité pour le prétendant autrichien ; le vainqueur, Philippe V, en avait tiré argument pour supprimer leurs institutions et leur autonomie. La Navarre et les provinces basques, au contraire, avaient soutenu le candidat Bourbon ; elles en avaient été récompensées ; Philippe V n'avait pas touché à leurs *fueros*. Au XVIIIe siècle, les provinces basques conservent donc leurs assemblées représentatives ; entre elles et le reste de l'Espagne subsiste une frontière douanière qui suit, en gros, le cours de l'Èbre, si bien que le Pays basque apparaît comme une sorte de zone franche. Ce n'est pas sans raisons qu'on oppose, à partir du XVIIIe siècle, les provinces exemptées, c'est-à-dire le Pays basque et la Navarre, aux autres, théoriquement soumises à un même régime juridique, politique et douanier. C'est du reste pourquoi, lorsque, en 1765, le gouvernement espagnol met fin au monopole de Cadix et décrète la liberté de commerce avec l'Amérique, les provinces basques ne peuvent bénéficier de ces dispositions à cause précisément de leur régime douanier spécifique qui empêche de contrôler l'activité des marchands étrangers.

### ***Défaite politique...***

C'est au XIXe siècle que la situation évolue. Les trois provinces basques et la Navarre constituent alors le foyer de prédilection du carlisme, c'est-à-dire d'un mouvement politique qui entend revenir à l'Ancien Régime et qui s'oppose, les armes à la main, au libéralisme et à toute tentative pour adapter les institutions de l'Espagne au monde moderne. Ces territoires voient leur opposition sanctionnée par la perte de leurs *fueros*. La constitution monarchique de 1876 consacre l'unité nationale de l'Espagne ; l'ancienne autonomie ne subsiste plus que sous la forme d'accords économiques – le *concierto económico* – dont le principe est arrêté en 1878 : l'État fixe le montant global des impôts que doivent acquitter les provinces basques et la Navarre et ces dernières sont libres d'en déterminer l'assiette ; elles se chargent aussi de les recouvrer.

### ***...et prospérité économique***

Cette défaite politique coïncide avec une révolution économique et sociale. En une vingtaine d'années, à partir de 1880, la Biscaye devient la seconde région industrielle d'Espagne. Le développement des chemins de fer en Europe entraîne une demande croissante de matière

première. Le procédé Bessemer permet d'abaisser les coûts de fabrication de l'acier, à condition de disposer de minerais de fer non phosphoreux. Or, les mines de Biscaye possèdent en abondance un tel minerai et son exploitation est des plus faciles : les mines sont à ciel ouvert et situées à proximité du port de Bilbao. Il n'en faut pas plus pour faire la fortune de la Biscaye. Les Anglais, principaux acheteurs, fournissent la houille. Hauts fourneaux et aciéries se multiplient. Les banques suivent. C'est alors que se créent les grands établissements de crédit de l'Espagne contemporaine : la banque de Bilbao, la banque de Biscaye... Bilbao, qui a derrière elle une longue tradition de ville marchande et exportatrice, profite de cette prospérité – industrie sidérurgique et chantiers navals. Sa population croît au rythme de plus de 3 % par an ; elle passe de moins de trente mille habitants en 1880 à plus de cent cinquante mille en 1920. Des milliers d'Espagnols émigrent vers Bilbao, attirés par les perspectives d'emploi qu'offre l'industrie lourde. Ainsi se forme un prolétariat que les syndicats ouvriers et les partis de gauche cherchent à organiser.

### ***Naissance du nationalisme basque : le PNV, du particularisme...***

C'est dans ce contexte que naît le nationalisme basque sous l'impulsion de Sabino Arana. Ce nationalisme repose sur des bases qui témoignent d'un attachement nostalgique au passé – la défense des *fieros* et des traditions locales – plus que de perspectives d'avenir et d'une volonté de modernisation, de progrès et d'ouverture sur l'Europe. Arana prétend former un îlot basque à l'écart de l'évolution du monde. Il exalte le passé et la société patriarcale basque, antérieure à l'industrialisation et menacée par elle ; il cultive l'inquiétude des classes moyennes et de la paysannerie devant le développement et l'organisation d'un prolétariat étranger à la province – des métèques, *maketos* – et tenté par les idées socialistes. Le nationalisme d'Arana, en effet, est volontiers raciste ; il rejette les immigrants qui, selon lui, ne seront jamais des Basques : car on naît Basque, on ne le devient pas. Sabino Arana imagine un drapeau basque, l'*ikurriña* : une croix blanche, symbole de la foi chrétienne, sur fond rouge, accompagnée du chêne de Guernica, en vert, et de la croix de Saint-André, elle aussi en vert, qui rappelle la victoire des Bisciaïens sur les troupes du Léon, au Moyen Âge. Le nationalisme basque apparaît donc comme un mouvement tourné vers le passé. Le Parti nationaliste basque – PNV – restera longtemps un mouvement confessionnel. C'est une forme rajeunie de carlisme, un mélange d'archaïsme, de cléricalisme et de revendications d'apparence modernes : la restauration d'une autonomie mythique. Depuis le Moyen Âge, les provinces basques ont toujours été liées à la Castille ; elles ne peuvent se plaindre d'avoir été victimes d'une quelconque discrimination. Plus que de nationalisme, on serait tenté de parler, dans le cas du Pays basque, d'un particularisme exacerbé, mais qui a réussi à entraîner une partie de la population.

### ***... à la démocratie chrétienne***

Au pouvoir en 1931, les républicains se résignent au régionalisme quand il est politiquement à gauche, mais ils se méfient du régionalisme de droite. On comprend ainsi le traitement différent que les Cortès appliquent au Pays basque et à la Catalogne. Sans renoncer formellement à l'idéologie ambiguë de Sabino Arana, le Parti nationaliste basque, sous la direction de José Antonio Aguirre, a évolué vers la démocratie chrétienne ; il s'est ouvert aux problèmes du monde moderne, mais l'inspiration reste fondamentalement chrétienne, ce qui le rend suspect à la gauche anticléricale, majoritaire aux Cortès de 1931, une gauche qui ne montre aucun empressement pour faire avancer l'autonomie du Pays basque. Les Basques n'ont pas plus de succès avec les Cortès élues fin 1933. La droite, qui est maintenant majoritaire, décide d'ajourner *sine die* l'examen du projet. Par ce vote, elle s'aliène les nationalistes basques. Ceux-ci ne peuvent plus compter que sur la gauche et c'est pourquoi, en juillet 1936, le Pays basque, à l'exception de l'Álava, reste fidèle au gouvernement du Front populaire et s'oppose au soulèvement militaire dirigé par le général Franco ; entre le fascisme et la république, le PNV déclare préférer la république.

### ***Euzkadi ta Askatusuna : l'ETA face à Franco***

Dans ces conditions, on comprend que le régime de Franco se soit montré particulièrement répressif à l'égard du nationalisme basque. Dès le début, le PNV se situe résolument dans

l'opposition mais, en 1959, un groupe de jeunes, qui trouvaient trop timorés leurs aînés, fonde un mouvement qui se veut plus dynamique : Euskadi et Liberté – en basque : *Euzkadi ta Askatasuna* (ETA) –, qui prend sa forme définitive en 1962. Le nouveau parti se définit d'abord comme un mouvement basque de libération nationale, puis comme un mouvement socialiste basque de libération populaire. En décembre 1970, l'ETA acquiert une notoriété internationale à l'occasion du procès de Burgos, quand seize de ses membres comparaissent devant un conseil de guerre. Le procureur requiert la peine de mort. Le Vatican et plusieurs gouvernements demandent la clémence et Franco se laisse fléchir : il commue la peine de mort en réclusion criminelle à perpétuité. L'ETA frappe un grand coup, le 20 décembre 1973, en assassinant l'amiral Carrero Blanco qui apparaissait comme l'homme fort du régime. Ces méthodes choquent les partis traditionnels, mais l'ETA en retire du prestige auprès de certains secteurs de l'opinion, en Espagne et à l'étranger, sensibles à une intransigeance qui, à l'époque, ne paraît pas incompatible avec les aspirations à la démocratie.

### ***Statut d'autonomie et action terroriste***

Une fois la démocratie rétablie et la constitution de 1978 approuvée par référendum, l'Euzkadi – le Pays basque – reçoit un statut qui lui donne une très large autonomie, avec toutes les prérogatives d'un État souverain sauf la diplomatie, l'armée et la monnaie ; l'enseignement à tous les niveaux, de la maternelle à l'université, la santé et la police font partie notamment de ses compétences ; le régime fiscal reste celui que prévoyaient les accords économiques antérieurs : le gouvernement autonome perçoit l'impôt et reverse à l'État central une certaine quantité qui fait tous les ans l'objet d'une négociation bilatérale. Une partie des Basques, pourtant, ne se satisfait pas de ce statut et réclame le droit à l'autodétermination, voire à l'indépendance. Pour atteindre cet objectif, le PNV s'interdit de recourir à la violence. Ce n'est pas le cas de l'ETA. Ce mouvement considère que le sort de la nation basque ne saurait être lié à l'*arithmétique électorale* ; l'organisation clandestine récuse à l'avance les résultats électoraux et compte seulement sur la violence pour arriver à ses fins ; elle estime que la mort de Franco n'a rien changé : le peuple basque serait toujours opprimé par l'État espagnol, occupé par son armée, persécuté par sa police ; elle bénéficie du soutien d'une partie de la population et aussi de l'indulgence d'une fraction du clergé basque. Depuis 1975, l'ETA a délibérément choisi d'arracher par les armes une indépendance que le suffrage universel ne semble pas disposé à ratifier, du moins par tous les moyens. L'ETA multiplie les attentats, prélève sur les industriels et les commerçants l'*impôt révolutionnaire*, enlève des personnalités qu'elle relâche contre rançon. Jusqu'ici, toutes les tentatives pour convaincre cette organisation de renoncer au terrorisme – il y a eu des tractations en 1984, en 1987, en 1989...– ont échoué. L'Espagne arrivera-t-elle à éliminer le terrorisme ? C'est la question la plus grave qu'elle ait à résoudre aujourd'hui.

Joseph Pérez

Juillet 2002

Copyright Clio 2021 - Tous droits réservés

## Bibliographie



Euzkadi. Nation et idéologie  
José Forné  
*Édition du CNRS, Paris, 1990*



Nationalisme au pays basque  
Pierre Letamendia  
*Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 1987*



Géopolitique du Pays basque: Nations et nationalismes en Espagne  
Barbara Loyer  
*L'Harmattan, Paris, 2000*