L'Espagne et les Communautés européennes

Source: CVCE. Antonio Moreno Juste.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU
Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.
Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/l_espagne_et_les_communautes_europeennes-fr-067e09d0-93ca-470c-83f0-4d6676b6d18c.html

Date de dernière mise à jour: 08/07/2016

L'Espagne et les Communautés européennes (1986-1992)

Antonio Moreno Juste

Il peut paraître évident de faire observer que la politique européenne de l'Espagne a changé depuis son adhésion aux Communautés européennes en 1986. Toutefois, tant les causes du changement que la forme qu'il a prise ne semblent pas ressortir avec la même évidence. Comme l'affirme Esther Barbé, notre guide privilégiée pour cette partie, ce changement a pris la forme d'une réaction. Cela est dû au fait que les facteurs du changement n'ont pas été internes mais communautaires (élargissement de l'UE à quinze États membres, réforme du traité sur l'Union européenne) et internationaux (fin de la bipolarité, récession économique du début des années 90). Il s'ensuit que l'évolution de la politique européenne obéit davantage à la nécessité de s'adapter aux nouvelles circonstances de l'Europe qu'à une projection politique bien définie.

Il convient néanmoins de garder à l'esprit que la politique espagnole envers l'Europe, au même titre que l'ensemble de sa politique extérieure, est à la remorque de la politique intérieure, en plus du fait que la continuité a préséance sur le changement, cela même si des exceptions importantes apparaissent. De fait, dans ces années, l'Europe constitue à la fois une politique d'État et un instrument au service du débat interne. En effet, les partis politiques essaient de renforcer leurs positions internes en soutenant telles ou telles options de politique communautaire. De la sorte, la position de l'Espagne sur les questions européennes a pu et peut avoir – encore aujourd'hui avec une plus grande intensité, si cela est possible – des implications pour l'ordre interne. La dimension interne que nous évoquons concerne les aspects qui soit définissent les changements de gouvernement, soit conditionnent sa politique et sont spécifiques de l'Espagne. Néanmoins, ces relations, les politiques qui les sous-tendent et les changements qu'elles connaissent, se caractérisent souvent par un temps et un rythme différents. Il s'agit, en conclusion, de tendances perceptibles uniquement à moyen terme.

Compte tenu de ces facteurs, on peut distinguer une phase caractérisée par la *conception de la politique européenne après l'adhésion, en 1986-198?, dont les grandes axes sont* l'adaptation et la mise en marche d'une nouvelle politique communautaire poursuivant les objectifs suivants:

- augmenter le poids relatif de l'Europe du Sud, et en particulier de l'Espagne, en obtenant de plus grandes ressources financières conformément au principe de cohésion économique et sociale et à la reconnaissance de leurs spécificités géographiques;
- obtenir un traitement plus favorable de pays moins développé, sous la forme de dérogations temporaires ou d'extension des délais d'application de la législation communautaire en matière d'environnement, de droits des consommateurs, d'union douanière, de reconversion de l'industrie navale et sidérurgique, de liberté de circulation ou de marchés publics;
- renforcer les liens de la CE avec le Sud de la Méditerranée et surtout avec l'Amérique latine.

Le 1er janvier 1986, l'Espagne, en même temps que le Portugal, devient membre de la Communauté, clôturant ainsi un processus de huit ans de négociations. L'adhésion espagnole a été formalisée au moyen d'un traité long et minutieux, comptant 204 articles, sans précédent dans les négociations antérieures. Il est possible que ces négociations longues et dures aient préparé l'administration espagnole à relever d'importants défis:

- Transposition, avant l'adhésion, de 800 directives appartenant à l'acquis communautaire.
- Adaptation, avec une facilité et une rapidité relatives, aux changements introduits par l'Acte unique européen dans le système de prise de décision, comparativement aux problèmes que cela a posés à d'autres États membres, habitués à la procédure d'unanimité.

La négociation budgétaire est l'un des premiers domaines où est apparue cette capacité d'adaptation. Si le premier solde de l'Espagne montre en 1986 un bilan très faiblement positif, la pression espagnole parvient à obtenir un doublement des ressources affectées aux fonds structurels pour 1988, ce qui entraîne une amélioration du solde financier en faveur de l'Espagne.

Au plan stratégique, pendant les premières années, la défense des intérêts nationaux se concrétise en adoptant le point de vue de la Commission européenne sur le Marché unique. En d'autres termes, la création du marché intérieur augmenterait l'écart entre riches et pauvres. Cette tendance doit être contrée au moyen de mesures de promotion de la «cohésion» dans la Communauté. Dans ce sens, la recherche d'un équilibre Nord-Sud pour compenser la plus grande compétitivité des pays du Nord doit passer par des mesures qui favorisent la *cohésion économique et sociale*.

De même, l'objectif consistant pour l'Espagne à définir sa propre politique extérieure et à jouer un rôle international plus important en exploitant les ressources des politiques communautaires se remarque dans le transfert de certains éléments spécifiques de l'agenda international du pays vers l'agenda communautaire.

De façon générale, l'Espagne parvient assez rapidement à présenter l'image d'un pays sérieux, stable et efficace – surtout après la présidence du Conseil qu'elle assume au premier semestre de 1989 – dans le domaine politico-administratif. Le pays arrive ainsi à inspirer confiance aux investisseurs potentiels. Toutefois, le changement radical que subit la société internationale après la chute du mur de Berlin affecte considérablement sa marge de manœuvre. La fin de la guerre froide implique un danger réel: que l'Espagne se retrouve à nouveau dans une situation périphérique par rapport au centre de la construction européenne, cela trois ans à peine après son adhésion.

La deuxième phase se caractérise par la définition du modèle espagnol de construction européenne – «l'Europe comme espace de solidarité» – et par sa volonté d'atteindre un profil international notable dans le contexte des transformations subies par l'Europe après la fin de la guerre froide. Ces deux objectifs reposent, dans une certaine mesure, sur l'unanimité européaniste qui existe entre les forces politiques et l'opinion publique.

Par ailleurs, les changements de la politique européenne de l'Espagne interviennent dans le cadre des négociations intergouvernementales de la période 1989-1991 qui vont déboucher sur le traité de l'Union européenne. Dans ce sens, ces transformations doivent être interprétées tant comme une tentative d'adaptation aux implications politico-institutionnelles, sociales, économiques et monétaires de la création du marché unique et à la mise en œuvre des quatre libertés communautaires (libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des flux financiers) prévues pour 1992, que comme la matérialisation de ce processus de négociation, qui s'articule autour de deux conférences intergouvernementales simultanées – l'une consacrée à l'étude de l'union économique et monétaire et l'autre aux travaux sur l'union politique – et qui aboutit au Conseil européen de Maastricht en décembre 1991.

La présidence de 1989 intervient au premier semestre de 1989, pendant la seconde législature de l'administration du Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) et dans une année d'élections européennes, régionales et locales. Le PSOE détient une majorité absolue au Parlement espagnol depuis les élections de 1986, même s'il a perdu un nombre important de sièges comparativement à 1982. Entre autres considérations, cette présidence offre au gouvernement l'occasion de redorer son blason, qui était sorti terni de la législature, et de gagner des électeurs grâce au prestige associé à une administration assainie. Toutefois, la présidence représente un défi pour le gouvernement car certains États membres de l'UE s'inquiètent au sujet de la capacité de ce membre récent, porteur d'une tradition de rigidité bureaucratique, à répondre aux exigences organisationnelles inhérentes à cette fonction.

Pour sa part, le gouvernement est décidé à faire de la présidence un jalon sur le chemin de la modernisation de l'Espagne démocratique, un jalon dont les effets dépasseraient les aspects purement organisationnels. Il voit aussi la présidence comme l'occasion de peaufiner les relations de l'Espagne avec l'UE. Par-dessus tout, l'image que le gouvernement essaie de donner, comme l'a clairement expliqué M. González, est une image

de dignité et surtout de prestige.

Francisco Fernández Ordóñez, alors ministre des affaires extérieures, affirme que cet environnement est institutionnel et réaliste, bien que les observateurs et les fonctionnaires espagnols soient d'accord pour le définir comme une «présidence administrative», étant donné l'absence d'initiatives innovantes. La présidence espagnole reprend plutôt l'agenda hérité de la présidence allemande, tout en reflétant avec une fidélité exemplaire le programme de travail de la Commission. Les défis les plus importants de la décennie 1980 (élargissement, AUE et perspectives financières) étant déjà résolus, le gouvernement espagnol hérite de la concrétisation du Marché unique, de la Charte sociale européenne et de la définition des phases de l'union monétaire. À cet héritage viennent s'ajouter certains aspects particulièrement espagnols, comme le traitement des problèmes environnementaux spécifiques du Sud de l'Europe ou diverses mesures relatives à la situation des citoyens de l'UE (suppression des contrôles frontaliers, droits de résidence et droits politiques) en vue de propositions ultérieures concernant la citoyenneté européenne.

La majorité des initiatives espagnoles se distingue très nettement au sein de l'agenda externe et de la coopération politique européenne (CPE). L'Espagne a trouvé un instrument pour élargir la portée et accroître l'efficacité de sa politique extérieure, tant dans les domaines d'intérêt traditionnels que dans les sphères nouvelles. L'Amérique latine est un objectif prioritaire, tout comme le bassin méditerranéen avec, en particulier, les négociations avec le Maroc. Un troisième domaine d'intérêt est formé par les relations avec les pays de l'AELE (Association européenne de libre-échange). Sur ce point, l'Espagne compte parvenir à un accord concernant sa proposition de lier la participation au Marché unique à l'exigence de partager les efforts à mener pour atteindre la cohésion.

Les évaluations des résultats de la présidence de 1989 ne sont pas unanimes. Alors que certains observateurs considèrent que ces résultats ont dépassé toutes les attentes, en particulier concernant les aspects liés au Marché unique et à la coopération politique, d'autres estiment que les progrès réalisés dans les domaines prioritaires sont frustrants, bien que cet échec s'explique par la limitation de la marge de manœuvre sur les sujets clés.

Concrètement, une avancée est accomplie sur le thème du Marché unique, mais le succès le plus spectaculaire est peut-être l'adoption du rapport Delors sur l'UEM et la première phase des préparatifs. L'importance de ce sujet ressort clairement de la décision du gouvernement espagnol d'introduire la peseta dans le système monétaire européen juste avant la tenue du sommet. On souligne ainsi que la participation à l'UEM est essentielle pour l'Espagne, même compte tenu des coûts qu'elle implique. Néanmoins, la présidence se voit obligée de s'abstenir d'organiser une conférence intergouvernementale afin de ne pas provoquer de confrontation directe avec Margaret Thatcher, dont l'opposition empêche l'adoption de la Charte sociale européenne à Madrid.

M. González lui-même affirme que l'accord est plus possible que souhaitable. L'Espagne ne parvient pas non plus à faire progresser ses propositions relatives à la citoyenneté et n'obtient qu'une faible valeur tangible pour la politique de coopération européenne envers l'Amérique latine. En fin de compte, elle s'en sort toutefois avec une déclaration sur le thème de la dette et une augmentation du financement des aides au développement. Selon un point de vue différent, les résultats de la présidence favorisent cependant l'image de l'Espagne au sein de l'UE et se répercutent dans les perspectives électorales du PSOE et de Felipe González.