

L'Espagne franquiste 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_franquiste_et_les_communautes_europeennes-fr-c8d92f7e-4fb8-4acc-8090-f184e303d936.html

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



Au plan institutionnel, l'histoire des relations de l'Espagne avec la Communauté économique européenne remonte aux derniers mois de 1959. C'est alors que le gouvernement espagnol négocie l'accréditation d'une représentation diplomatique. Le premier ambassadeur espagnol est ainsi nommé en janvier 1960. Une ébauche de rapprochement avec l'Europe occidentale s'opère à la faveur des changements apportés à la politique économique du régime franquiste. Ce premier pas timide s'accomplit sous les auspices du ministre des Affaires étrangères Fernando Castiella.

Le 9 février 1962, le gouvernement espagnol fait part à la Communauté de son désir d'«ouvrir des négociations pour une association susceptible de déboucher sur une pleine intégration». Il compte sur une attitude favorable de la part de la France et de l'Allemagne de l'Ouest, deux pays protecteurs, d'une certaine façon, du régime espagnol, cela pour diverses raisons politiques, économiques et stratégiques. Cette démarche coïncide avec le lancement des travaux du plan de développement. De fait, ces deux décisions sont adoptées lors de la même réunion de la Commission déléguée du gouvernement pour les affaires économiques, le 19 janvier 1962.

Dans ce sens, la demande officielle du gouvernement espagnol d'ouvrir des négociations avec la CEE répond non seulement à la nécessité de se rapprocher de l'Europe mais aussi à un ensemble complexe de facteurs internes et externes qui va conditionner la prise de décisions du gouvernement de Franco. À cet égard, il convient d'accorder une attention particulière à deux éléments précis, le premier de nature strictement politique et le second d'ordre technique et bureaucratique:

1) *Les orientations marquées par les changements apportés à la politique économique du régime.* Les études visant à former un plan de développement impliquent la prise en compte de tous les problèmes possibles et, en particulier, les besoins que de tels projets génèrent par rapport à l'extérieur. Dans ce sens, tant le retard économique du pays que l'implication insuffisante dans l'économie internationale – concernant surtout le commerce extérieur – et la nécessité d'une assistance technique et financière des institutions internationales pour réussir à mettre en œuvre des plans si ambitieux constituent des problèmes qui appellent une réponse immédiate.

2) *La nécessité de dépasser la formulation de deux stratégies qui, sans être fondamentalement opposées, diffèrent quant à la valeur accordée aux objectifs prioritaires concernant l'Europe et la construction européenne.* D'une part, la formulation élaborée par les ministères techniques, favorables à l'entrée de l'Espagne dans l'économie internationale – ce qui ne signifie pas exclusivement le rapprochement avec les organisations régionales européennes en général, ni avec le processus de construction européenne en particulier –, évite les risques d'isolement mais tient compte de l'existence d'autres domaines institutionnels de coopération internationale, en fonction des coûts économiques et politiques d'une telle opération. D'autre part, il y a la formulation exposée par le ministère des Affaires étrangères, lequel cherche à éviter l'isolement économique et politique que subirait le pays s'il se désolidarisait du processus de construction européenne, dont l'évolution à moyen et long terme suscite des prévisions favorables. La lutte entre ces deux tendances se solde par le fait que la décision devra être prise en subordonnant des pans de la politique extérieure espagnole aux nécessités de la politique économique du gouvernement et à ses perspectives de développement, cela comme conséquence de déséquilibres politiques et d'un décalage économique par rapport à l'Europe occidentale.

Dans la décision d'ouvrir des négociations avec la CEE, cette subordination de la politique extérieure à la politique économique semble répondre – étant donné le cadre de négociation défini par la direction de la politique économique espagnole qui va être prise – tant à des nécessités politiques liées à la mise en marche

d'un modèle économique de développement (un geste d'affirmation dans le changement de la politique économique en quête de nouveaux soutiens techniques et financiers en provenance d'organismes internationaux tels que le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, essentiels pour l'exécution d'un plan de développement) qu'au besoin urgent pour le commerce extérieur de maintenir et d'accroître les exportations espagnoles pour éviter une augmentation insoutenable du déficit extérieur face à la perspective du plan de développement. À cet égard, selon le régime, la demande d'ouverture de négociations avec la CEE aurait pour effet d'étendre à certains produits agricoles les réductions douanières accordées aux pays associés à l'accord du GATT, une négociation qui s'effectue au moment de la demande.

De toute évidence, ces conditions énoncées en dernier lieu ne suffisent pas non plus, en elles-mêmes, à expliquer les facteurs qui déterminent la demande espagnole d'ouverture de négociations avec la CEE. Il convient en effet de considérer l'existence d'autres facteurs d'ordre européen qui ont, de façon générale, comme dénominateur commun la consolidation progressive de la structure institutionnelle et des politiques communes des Communautés européennes.

En résumé, au sein du gouvernement espagnol, les conditions politiques prennent le pas sur les conditions économiques lorsqu'il s'agit de décider du moment propice pour rendre publique la demande espagnole. En même temps, en préparant tant la prise de décision que la formulation des critères pour la phase de négociation considérée imminente, ce sont les aspects économiques et techniques de la question qui s'imposent, même si la décision espagnole répond à la persistance des facteurs à l'origine de la création du Marché commun: établissement d'une zone de libre-échange, concentration du capital, mise en commun des efforts de recherche et d'innovation technologique, rentabilisation d'investissements énormes, etc. Les élargissements possibles du Marché commun et, surtout, la période de développement que connaît l'économie européenne imposent un nouveau «tour de vis». La coopération dans le cadre d'un simple partenariat européen ne suffit plus pour réaliser les plans de l'économie espagnole. L'Espagne a besoin de s'intégrer davantage à l'Europe, marché principal de ses exportations.

Ces efforts d'adaptation à la scène internationale débouchent sur la demande d'ouverture de négociations avec la CEE, le 9 février 1962. Cet acte procède d'une logique économique qui garantit la survie du régime, quelque évidentes que soient les limites de ce rapprochement, du point de vue tant économique que, surtout, politique. Ces limites de nature politique apparaissent très clairement dans la réponse du Conseil: entre autres, la «lettre Castiella» ne donne lieu qu'à un simple accusé de réception, cela en raison des problèmes pour définir une position commune face à la grande diversité de réactions que suscite la demande espagnole d'ouverture de négociations en vue d'une adhésion. Les positions varient entre l'extrême prudence de certains États et l'hostilité des partis et organisations de gauche et même des gouvernements européens dotés d'une participation socialiste, comme la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie ou le Luxembourg. C'est avec cette situation en toile de fond qu'intervient, par ailleurs, la réaction du régime face à la réunion de groupes d'opposition de l'intérieur et en exil, à l'occasion du IV^e congrès du Mouvement européen international, *le Contubernio de Munich* (l'alliance contre nature de Munich), durant les premiers jours de juin 1962.

Quoi qu'il en soit, à la suite de la demande espagnole, la CEE se voit obligée d'adopter une position officielle face au régime de Franco. Le débat lancé pour décider s'il convient d'ouvrir des négociations avec l'Espagne prend très vite des allures de campagne politique contre une telle association. Orchestrée par la gauche européenne, cette campagne se concrétise par le rapport *Birkelback* au Parlement européen sur les conditions d'association et d'adhésion. Les positions des chancelleries européennes ainsi que des organismes régionaux européens dotés d'assemblées parlementaires ou d'affinités politiques plus favorables à l'Espagne de Franco obéissent à la même philosophie: la libéralisation – économique et politique – intérieure doit être la *cause* de l'intégration à l'Europe et non son *effet*. Tel est le *plafond européen* auquel le régime va se heurter: les efforts relatifs et incomplets de rapprochement vers les politiques économiques élaborées en Europe sont considérés comme une condition *nécessaire* mais *insuffisante*. La libéralisation politique, ou au moins l'existence de critères rendant crédible cette évolution de la part du régime espagnol, est considérée par l'Europe occidentale comme indispensable pour permettre tout lien dépassant les aspects purement économiques et techniques.

Le deuxième acte des efforts de l'Espagne pour se rapprocher des Communautés se joue en janvier 1964. Le

gouvernement espagnol change de stratégie: en renouvelant sa demande d'ouverture de négociations sans relancer le débat politique européen, son objectif est désormais d'obtenir des Communautés européennes un accord douanier et commercial.

Le 2 juin 1964, deux ans et demi après la première demande, la CEE, par la voix de Paul-Henri Spaak, président du Conseil des ministres, répond officiellement aux demandes de l'Espagne en lui proposant un compromis: autoriser l'étude des problèmes que la Communauté pose à l'Espagne.

De toute évidence, les traités fondateurs et la *doctrine Birkelback* constituent un obstacle à l'adhésion de l'Espagne à la Communauté. Toutefois, la position des institutions n'est pas unanime concernant le type de relation à établir avec l'Espagne franquiste. D'une part, la position du Conseil apparaît très prudente au plan politique, et les États membres analysent la participation espagnole du point de vue de leurs propres intérêts économiques, politiques ou stratégiques. D'autre part, le débat idéologique mené au Parlement européen sur les stratégies qui devraient favoriser la démocratisation de l'Espagne suscite un antagonisme catégorique: alors que les socialistes exigent une exclusion totale du régime franquiste, les conservateurs et les chrétiens-démocrates trouvent avantageux de conclure un accord commercial. Au bout du compte, la Commission essaie de trouver un équilibre entre deux positions difficilement conciliables.

Le principal écueil reste sans aucun doute la façon dont la CEE considère l'Espagne et son régime politique. L'Espagne est un problème secondaire économiquement et surtout politiquement ennuyeux. À cet aspect des choses se superpose la dimension bilatérale des relations de l'Espagne avec les États membres de la Communauté, ce qui place la diplomatie espagnole dans des situations très délicates. Il est en effet difficile de transférer le niveau d'entente bilatérale avec certains gouvernements à un cadre multilatéral, caractérisé par une diversité d'intérêts et d'attitudes.

Ajoutons à cela deux problèmes qui ont davantage trait au contexte: l'incidence du problème britannique sur le processus d'intégration et les négociations avec le GATT ainsi que la dynamique de consolidation et de développement des Communautés européennes monopolisent l'agenda communautaire.

Par ailleurs, comme on l'a déjà vu, la nature et le contenu des négociations avec l'Espagne ne font pas l'unanimité parmi les membres communautaires du Conseil. Preuve en est la remise du rapport de la Commission de novembre 1966 sur les diverses formes de solutions pouvant être apportées à une relation institutionnelle avec l'Espagne, même inscrite dans une ligne de solutions préférentielles. De fait, la Commission aura besoin de plus de cinq mois pour formaliser un premier mandat de négociation avec Madrid. Il faut savoir que des facteurs extérieurs aux négociations Espagne-CEE influencent les positions du Conseil vis-à-vis de l'Espagne: la dynamique des batailles électorales nationales (cas des Pays-Bas en 1967); l'exigence italienne de garanties agricoles communautaires avant de convenir de préférences agricoles à adopter envers les pays méditerranéens; les pressions françaises et néerlandaises pour favoriser respectivement les prétentions agricoles du Maghreb et d'Israël au détriment de toute concession éventuelle à accorder à l'Espagne; le retrait du soutien inconditionnel allemand à l'Espagne après l'entrée des sociaux-démocrates au gouvernement fédéral; les critiques émises par les États-Unis à l'égard de la signature d'un accord préférentiel avec l'Espagne qui serait contraire aux critères du GATT; la proposition formulée par les Pays-Bas, au lendemain de la «Guerre des Six jours», de laisser en suspens les négociations avec l'Espagne en attendant le règlement du conflit au Moyen-Orient.

Ces problèmes vont justifier la création d'un *groupe de travail* chargé d'étudier les éventuelles concessions préférentielles à accorder à l'Espagne. Après la présentation des conclusions de ce groupe de travail au Conseil le 8 mars 1967, il se dégage deux thèses divergentes concernant les négociations avec l'Espagne et les deux étapes à suivre pour concrétiser le rapprochement avec la CEE. D'une part, la thèse défendue par l'Allemagne et la France conçoit la première étape comme une phase préparatoire d'une durée de trois ans en vue de l'intégration progressive de l'économie espagnole dans la CEE. D'autre part, la thèse défendue par les Pays-Bas et d'autres pays consiste, purement et simplement, à ranger le problème dans un tiroir.

Enfin, les prétentions du franquisme de resserrer les liens avec Bruxelles donnent lieu à un suivi de plus en plus étroit de l'évolution politique espagnole. De fait, une fois institutionnalisée la relation entre l'Espagne et

la CEE, les institutions communautaires auraient la légitimité morale pour dénoncer le régime et exiger de lui une évolution politique claire dans le sens de la libéralisation.

En réalité, les relations entre l'Espagne et les Communautés européennes durant le franquisme tardif se définissent, précisément, au travers d'un processus de négociation complexe et inachevé ouvert après la signature, le 29 juin 1970, de l'accord commercial préférentiel.

Dans ses grandes lignes, cet accord, qui entre en vigueur au 1^{er} octobre 1970, établit «un système général de préférences en vue de la suppression progressive des obstacles, dans leurs aspects essentiels, des échanges entre l'Espagne et les Communautés européennes». Par la suite, en 1973, on lui ajoute un protocole additionnel, à caractère temporaire, qui tâche de répondre au double impact de l'élargissement communautaire au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark, et de l'établissement d'une zone de libre-échange avec l'AELE. Néanmoins, et en raison de circonstances diverses, l'accord de 1970 restera en vigueur jusqu'à l'adhésion de l'Espagne aux Communautés, le 1^{er} janvier 1986.

Un élément doit être souligné en rapport avec l'accord de 1970: la polémique menée tant sur le fond politique de cet accord que sur la prétendue asymétrie économique qu'il allait causer. En vérité, alors que pour la CEE, l'accord conclu avec l'Espagne est strictement commercial et d'importance mineure, pour l'Espagne, il est crucial du point de vue à la fois politique – il est présenté comme un triomphe du régime en Europe – et économique, puisqu'il permet au pays de se faufiler dans la Communauté, même par la petite porte. Quoi qu'il en soit, les deux domaines, le politique et l'économique, semblent se juxtaposer.

Du point de vue économique, apparemment, l'accord n'est de grande envergure pour aucune des parties. Toutefois, il laisse nombre de portes ouvertes pour des produits industriels. Ces possibilités seront très bien exploitées par l'Espagne sans nuire aux intérêts exportateurs de son agriculture. De fait, on affirme que cet accord permet, en pratique, de consolider l'intégration économique de l'Espagne dans la CEE. Cela sera confirmé par l'évolution de la balance commerciale, qui ira jusqu'à enregistrer un excédent dans les années précédant l'adhésion. D'autres facteurs ont cependant contribué à cette évolution positive: l'amélioration de la productivité, le taux de change favorable de la peseta, les avantages fiscaux accordés aux exportations et la nécessité de trouver de nouveaux marchés.

En résumé, il importe de retenir ces trois caractéristiques de l'accord de 1970:

- il résulte de longues conversations préparatoires entamées en 1964 et seulement achevées en 1967, mais il est surtout le point culminant de négociations pleines de difficultés politiques et techniques qui ont occupé deux mandats du Conseil des ministres (juillet 1967 et octobre 1969);
- il se présente comme une «formule télescopique» qui prévoit un développement en deux étapes, bien que le passage de la première à la seconde phase ne soit pas automatique puisqu'il suppose un approfondissement de la relation et, par conséquent, doit faire l'objet de nouvelles négociations;
- il s'agit, pour la CEE, d'un accord strictement commercial et d'importance mineure mais, pour l'Espagne, d'un accord crucial du point de vue à la fois politique – il est présenté comme un triomphe du régime en Europe – et économique, puisqu'il permet au pays, d'une certaine façon, de se faufiler dans la Communauté, même par la petite porte.

Par ailleurs, du point de vue politique, il faut savoir que les relations entre l'Espagne et les Communautés européennes passent déjà pratiquement au point mort depuis la fin de 1972 – moment où les négociations se concluent sur l'ajout d'un protocole additionnel – jusqu'à la fin de la dictature franquiste. Quoique les prétentions de resserrer les liens avec Bruxelles donnent lieu à un suivi de plus en plus étroit de l'évolution politique espagnole. Ce changement conditionne l'attitude de la CEE dans la mesure où il entraîne un durcissement progressif des positions communautaires de négociation ainsi qu'un manque d'unanimité dans les divers domaines communautaires face aux questions suscitées par l'Espagne. Il s'agit de différences qui ne répondent pas uniquement à des motifs politiques mais également économiques: l'un des principaux

points de friction concerne les avantages commerciaux accordés à l'Espagne et leurs effets négatifs dans certains pays européens. Une chose est sûre: si, pendant les années 60, l'Espagne a été un problème secondaire dans l'agenda communautaire, sa position va changer peu à peu en raison de la dimension politique que prend la relation suite à la répression de l'opposition en Espagne, de sa dimension économique et institutionnelle, avec l'impact du premier élargissement, et de sa dimension géostratégique, avec la formulation de la politique méditerranéenne de la CEE.

De toute évidence, la philosophie qui inspire le processus d'intégration et l'acquis communautaire lui-même sont des obstacles considérables aux relations avec l'Europe, mais celles-ci ne sont pas non plus facilitées par l'attitude du régime espagnol. D'une part, le régime conserve une grande partie des réflexes victimistes acquis des décennies auparavant, n'hésitant pas à qualifier d'ingérence dans ses affaires intérieures toute critique de la situation intérieure émanant des institutions communautaires et consolidant ainsi le veto politique qui lui a été imposé en 1962. Cette situation ne fait que montrer combien il est complexe pour la dictature de faire passer le niveau d'entente (ou de désaccord) du plan bilatéral à un cadre multilatéral, marqué par une grande diversité d'intérêts et d'attitudes, tel que celui des Communautés européennes.

D'autre part, les positions maximalistes présentées sur la table des négociations sortent des possibilités prévues dans les mandats de négociation utilisés par la Commission. En réalité, les nécessités inhérentes au développement même des Communautés européennes, surtout au lendemain du *sommet de Paris* (décembre 1974), monopolisent, avec plus ou moins d'intérêt, le programme de travail de la Commission, avec des priorités établies au détriment des relations avec l'Espagne. Cette situation se distingue par des retards dans la formulation des mandats de négociation donnés à la Commission par le Conseil, par des omissions et des silences concernant des thèmes d'intérêt pour l'Espagne, par des déclarations d'intention politique claire et des actes unilatéraux de la Commission ou de certains de ses membres, avec des répercussions diplomatiques.