

L'Espagne de Maastricht à Nice

Source: CVCE. Cristina Blanco Sío-López.

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_de_maastricht_a_nice-fr-16dcb73c-3339-48b8-ac82-62f38a04f53c.html

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



Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, constitue un point d'inflexion très positif concernant l'intériorisation et l'assimilation du processus d'européanisation en Espagne. Toutefois, cet événement intervient durant la période 1993-1996, qui est marquée par une crispation politique intérieure et débouchera sur un changement de gouvernement après la victoire du Parti populaire (PP) aux élections de 1996.

Au début, le traité de Maastricht et l'Union économique et monétaire (UEM) risquent de créer des différences criantes entre les États membres. En effet, les conditions de la convergence économique et la nécessité d'introduire un plan strict d'ajustement économique peuvent favoriser l'apparition d'une *Europe à deux vitesses*. Selon les critères de convergence établis, le taux d'inflation ne peut excéder de plus de 1,5 % celui de la moyenne des États membres ayant les plus faibles taux d'inflation, et le déficit budgétaire doit être inférieur à 3 % du produit intérieur brut. Le succès du plan de convergence dépend en grande partie des aides de la Communauté: l'Espagne reçoit 300 milliards de pesetas et ce chiffre sera, en principe, doublé en 1997.

La réunification de l'Allemagne est un autre facteur important de l'identification progressive des Espagnols avec le processus de construction européenne. Cet événement fondamental pour l'avenir du continent implique, du point de vue économique, l'affectation de fonds de cohésion pour harmoniser les niveaux de vie entre les deux Allemagnes.

Quoi qu'il en soit, pendant cette période, le gouvernement espagnol devient l'un des plus ardents défenseurs du traité de Maastricht et du concept de cohésion économique et sociale. Felipe González défend activement le paquet Delors II, qui propose d'augmenter le budget communautaire entre 1993 et 1997 en doublant les fonds structurels et en créant un nouveau fonds de cohésion grâce à quoi l'Espagne recevrait une enveloppe plus substantielle. Dans ce sens, ce contexte est très représentatif de la dualité de l'engagement du gouvernement de Felipe González en faveur des intérêts généraux européens et de l'intérêt national. À l'occasion du Conseil européen de Lisbonne, tenu les 26 et 27 juin 1992, les Britanniques opposent leur veto à l'augmentation du budget communautaire, à quoi le gouvernement espagnol répond par la menace de bloquer l'élargissement prévu pour 1995. C'est là un exemple clair de défense des intérêts nationaux par le gouvernement espagnol malgré son attitude résolument pro-européenne. Par ailleurs, le Conseil européen d'Édimbourg consolide le processus d'élargissement, et garantit la dotation d'un fonds de cohésion et le doublement des fonds structurels. Dans ces conditions, l'Espagne pourra commencer à contribuer au budget communautaire en 1999. Il faut cependant savoir que, en 1992, avec un taux de chômage de 20 %, l'Espagne a énormément de mal à satisfaire aux critères de convergence.

Dans ce contexte, le PP concentre ses critiques sur les cas de corruption dans le gouvernement de González et accuse celui-ci de dégrader l'image extérieure du pays et d'affaiblir sa légitimité internationale. En revanche, le parti Gauche unie critique l'adoption par le gouvernement du concept d'*Europe des marchands*. Cette Europe se caractérise par des objectifs et des arguments économiques primant sur l'Europe sociale, dans laquelle les intérêts des travailleurs sont prioritaires.

Néanmoins, ces critiques n'empêchent pas la formation d'un consensus clair entre le gouvernement et l'opposition quant à la politique européenne de l'Espagne, comme en témoigne l'approbation à la majorité du traité de Maastricht aux Cortès, le parlement espagnol, le 29 octobre 1992. À cet égard, il convient de souligner la primauté idéologique du courant démocrate-chrétien au sein du PP sur les thèmes européens, un courant qui représente l'orientation pro-européenne la plus importante au sein du parti.

Le 1^{er} novembre 1993, le traité de Maastricht entre en vigueur et la Communauté européenne devient ce que nous connaissons aujourd'hui sous la dénomination d'Union européenne.

Pendant l'année 1994, on parle beaucoup de la possibilité pour González de succéder à Jacques Delors à la

présidence de la Commission européenne, une éventualité envisagée surtout depuis que l'Espagnol a reçu le prix Charlemagne pour son travail en faveur de la construction européenne. Le 26 juin de cette année, González décline cependant cette offre en expliquant qu'il est trop occupé par la difficile situation intérieure de son pays. Le candidat désigné pour cette fonction sera finalement le Luxembourgeois Jacques Santer.

Cette période est également marquée par le défi de l'élargissement de l'Union européenne à l'Autriche, la Finlande et la Suède, la Norvège rejetant quant à elle la proposition d'adhésion. Le changement d'inclinaison de l'axe de gravité de l'Union vers le nord du continent amène le gouvernement espagnol à défendre activement sa position de pays méditerranéen. Craignant que ces économies plus fortes n'accélèrent l'UEM, le gouvernement choisit de promouvoir l'idée d'un accroissement des fonds de cohésion pour se protéger contre cette apparente perte de poids relatif dans le système de voix au Conseil. Le 15 février 1995, l'Espagne présente au COREPER une proposition selon laquelle les apports des pays précités serviraient à renforcer les fonds de cohésion. Cette proposition, qui provoque l'indignation à la fois des pays candidats et des États membres, présente l'image d'une Espagne qui tient moins à adopter et à défendre les idéaux d'une Europe unie qu'à utiliser ceux-ci pour son propre bénéfice économique, même si cette attitude se fonde sur un besoin réel de modernisation économique.

Par ailleurs, l'un des défis les plus durs de cette période consiste à trouver une solution à la guerre sanglante livrée dans l'ex-Yougoslavie, le plus grand conflit ethnique intra-européen depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale et, plus encore, à offrir une réponse européenne commune aux conséquences des génocides perpétrés pendant ce conflit et à en harmoniser les règles d'intervention. Hormis les effets dévastateurs des massacres et de la violence de la guerre des Balkans, celle-ci produit en même temps un effet indirect sur le processus d'intégration européenne: la réactivation des discours nationalistes sur le continent européen. Depuis le début des années 1990, ce phénomène coïncide avec les proclamations d'indépendance des États postcommunistes d'Europe centrale et orientale. En Espagne, ce débat se reflète dans le rôle que les communautés autonomes peuvent jouer au moyen d'une représentation directe au niveau européen. Ces communautés assument, par exemple, une présence active dans des initiatives et des institutions telles que le Comité des régions, établi en 1994.

L'année 1995 revêt une signification spéciale pour l'Espagne et pour son rôle dans l'UE, en particulier durant la présidence du Conseil de l'Union européenne qu'elle assume au deuxième semestre. Cette présidence donne au gouvernement de González l'occasion d'attirer l'attention sur des thèmes d'importance cruciale pour l'avenir du continent, des thèmes dont la résolution pourrait générer des succès politiques qui seraient remarqués également au niveau national et éclipsaient les scandales de corruption dénoncés par la presse nationale et l'opposition. En réponse aux critiques de l'opposition l'accusant d'exploiter le thème européen pour compenser une situation politique nationale très détériorée, González se dit étonné que l'on dénigre son engagement européen car il considère que travailler pour l'Europe est l'une des meilleures façons de travailler pour l'Espagne.

La présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne de 1995 établit ces quatre principaux objectifs, présentés au Parlement espagnol:

- La relance de l'économie européenne dans un cadre socialement intégré.
- Une Europe ouverte au monde dans un contexte de stabilité.
- Une Europe ouverte à ses citoyens.
- Les bases de l'Europe de l'avenir, synthétisées par la conférence intergouvernementale de 1996.

Ces objectifs s'accompagnent de propositions macroéconomiques dotées de priorités, comme la définition d'une politique de l'emploi lancée lors du Conseil européen d'Essen, ou la préparation de la troisième phase de l'UEM. Le programme extérieur, bien que mettant l'accent sur les relations avec l'Europe orientale et l'Asie ainsi que sur la définition d'un nouveau modèle de relations avec les États-Unis, privilégie deux régions cruciales pour les intérêts espagnols: l'Amérique latine et le bassin méditerranéen.

Conformément à cette priorité, le mois de novembre 1995 voit la tenue à Barcelone de la conférence euro-méditerranéenne, qui réunit tous les pays du bassin méditerranéen d'Europe, d'Afrique et du Moyen-Orient

dans le but de mettre en place un dialogue sur les principaux problèmes politiques, économiques et sociaux dont souffre la région. Dans ce contexte, l'Assemblée des régions d'Europe, présidée alors par Jordi Pujol, élabore et signe un document pour demander l'extension des accords et des fonds de développement aux régions méditerranéennes de l'UE, en évoquant à nouveau la nécessité d'approfondir la dimension régionale de la construction européenne. Quoi qu'il en soit, il faut souligner que Jordi Pujol, et en général les dirigeants nationalistes, jouent un rôle important durant cette législature, également au niveau national. En effet, le Parti socialiste, ne pouvant compter sur une majorité absolue, se voit obligé de former une coalition avec Convergence et Union et le Parti nationaliste basque pour garantir le maintien du gouvernement.

Le Conseil européen de Madrid, qui marque la fin de la présidence espagnole, ouvre la voie aux débats sur la troisième phase de l'UEM. C'est ainsi que naît l'euro, dont l'introduction sera effective à partir du 1^{er} janvier 2002, date à laquelle il remplace les devises nationales des États membres répondant aux critères de convergence.

Quant à la diplomatie espagnole, elle se concentre sur le resserrement des relations transatlantiques, qui se concrétise par la signature du nouvel agenda transatlantique et du plan d'action conjoint entre l'Union européenne et les États-Unis, après la rencontre entre Bill Clinton, Jacques Santer et Felipe González.

En décembre 1995, une autre nouvelle de nature européenne a pour effet de consolider l'action extérieure lancée durant la présidence espagnole. Il s'agit de la nomination de Javier Solana au poste de secrétaire général de l'OTAN, qui constitue une reconnaissance de la valeur internationale du gouvernement González pour les questions atlantiques et européennes.

Néanmoins, l'année 1995 est également marquée par le cas GAL: des fonds réservés auraient été utilisés par le gouvernement pour financer ce *Groupe antiterroriste de libération* dans le but de lutter contre l'organisation terroriste ETA. Par conséquent, les réalisations de la présidence, concernant entre autres l'ouverture à la région méditerranéenne et les relations transatlantiques, sont éclipsées par ce manque d'éthique dans la vie publique qui, à l'évidence, contribue aussi à nuire à l'image internationale de l'Espagne.

Avec le changement de gouvernement en 1996, bien qu'une continuité soit assurée sur les thèmes européens, le concept de l'Europe que favorise le PP se rapproche davantage de l'idée d'une «Europe des nations» que du supranationalisme prôné par le PSOE. De ce point de vue, le nouveau président, José María Aznar, soutient que les États-nations sont les grands sujets du processus d'intégration et que l'abandon de la construction d'un projet national pourrait conduire à perdre également l'horizon européen dans les politiques communes. Dans ce sens, l'idée d'Europe n'est pas assimilée au sauvetage de la situation nationale, comme lors de périodes précédentes, mais comme une opportunité à exploiter dans divers domaines.

Le programme européen du nouveau gouvernement se réduit aux défis consistant à figurer parmi les pays *centraux* qui adopteront l'euro et à éviter l'impact négatif de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale (les PECO) à l'UE concernant les fonds de cohésion. Par ailleurs, la création non seulement d'une union économique mais aussi d'un espace judiciaire européen fait son entrée dans les priorités du programme européen du PP, en particulier à la suite du conflit diplomatique avec la Belgique au sujet du refus des autorités de ce pays d'extrader plusieurs personnes soupçonnées de liens avec le groupe terroriste ETA. L'objectif de l'espace judiciaire est atteint pendant le Conseil européen de Dublin, les 13 et 14 décembre 1996, qui décide d'interdire l'asile politique entre les États membres de l'Union européenne, d'instaurer l'espace judiciaire européen et de renforcer Europol.

Parmi tous les défis européens cités dans ce contexte, le plus difficile est l'atteinte des critères de convergence pour permettre la mise en œuvre de l'UEM et l'adoption de la monnaie unique, ce qu'Aznar interprète comme une opportunité de consolider un succès politique national qu'il érige en équivalent de l'accomplissement de Felipe González qui, en 1985, a permis l'adhésion de son pays aux Communautés européennes.

Grâce aux efforts économiques réalisés pour satisfaire aux critères de convergence, l'Espagne se présente au Conseil européen du 2 mai 1998 avec un déficit inférieur à celui de la France ou de l'Allemagne, devenant

ainsi l'un des États membres autorisés à entrer dans la troisième phase de l'UEM.

Cette période voit un autre projet européen de grande importance: la révision du traité de Maastricht par le biais de la présentation du nouveau traité d'Amsterdam, centré sur les questions financières et une orientation institutionnelle. L'avis parlementaire basé sur le travail de Carlos Westendorp – qui préside le groupe de réflexion pour la réforme des traités et dont le rapport mènera au traité d'Amsterdam et, plus tard, à celui de Nice – évoque déjà un modèle d'Europe qui permettrait à l'Espagne de conserver son degré de représentativité. Tant le PSOE que le PP sont d'accord avec les principes défendus par cet avis, qui cherche à accommoder la position des États membres centraux avec la sauvegarde des intérêts particuliers d'un pays méditerranéen au sein de l'UE.

Toutefois, cette continuité paraît devoir prendre fin en raison du développement des débats sur l'Agenda 2000: les discussions sur la répartition des fonds au niveau communautaire finissent par jeter le flou sur le concept de construction européenne en tant que fin en soi, dotée d'une valeur intrinsèque et garante d'une diversité enrichissante et d'une paix relative, qui se traduit par une stabilité notoire, au moins à l'intérieur des frontières de l'UE.

Le thème de l'élargissement de l'UE aux PECO revient à une défense à outrance des fonds de cohésion: tel est l'argument à la base de l'opposition de l'Espagne, également partagée par le Portugal, l'Allemagne et les Pays-Bas, pays qui ne sont pas non plus encore disposés à aborder les conséquences économiques de cet élargissement. Dans ces conditions, le Conseil de Luxembourg de 1997 décide d'ajourner ce débat.

Toutefois, l'affrontement sur le thème financier revient sur le tapis à l'occasion du Conseil européen de Cardiff en 1998, lorsque le gouvernement allemand suggère de ne pas permettre aux pays destinés à adopter la monnaie unique de recevoir plus de fonds de cohésion. Le refus de l'Allemagne d'augmenter sa contribution au budget communautaire exacerbe les tensions entre les États membres. En même temps, Aznar voit une menace peser sur le succès politique que représenterait, aux yeux de l'opinion publique espagnole, le maintien de l'accès aux fonds de cohésion.

Cette question va finalement se résoudre dans le cadre des deux Conseils européens extraordinaires organisés pendant la présidence allemande, au premier semestre de 1999. Dans ce domaine, le compromis atteint se réduit à l'acceptation par l'Espagne de l'Agenda 2000 comme base des négociations. Pendant le Conseil de Petersberg, on propose également de créer de nouveaux fonds pour aider les pays voisins comptant un grand nombre de réfugiés des PECO, une mesure évidemment favorable à l'Allemagne. Durant le Conseil de Berlin, l'Allemagne, décidée à tout prix à réduire les frais pour la période 2000-2006, arrive à un accord, au terme de longues négociations, pour faire passer de 55 % à 62 % la dotation des fonds de cohésion destinée à l'Espagne, à condition que le pays suive un programme de réduction du déficit. On atteint ainsi un compromis qui se concrétisera par l'approbation de l'Agenda 2000, avant le nouveau rendez-vous du Conseil européen de Nice, prévu pour le 7 décembre 2000.

L'ordre du jour de ce Conseil européen comporte trois volets fondamentaux ayant pour but de préparer l'Union à accueillir les PECO après leur adhésion: la Déclaration des droits fondamentaux et le lancement d'un traité constitutionnel; la révision des initiatives en cours; et la conférence intergouvernementale, dont la mission est d'achever la réforme entamée à Amsterdam en vue d'un nouveau traité.

La poursuite de cet objectif est cependant troublée par le fait que tous les États membres appuient officiellement l'élargissement de l'Union européenne à l'Est, pour autant qu'il n'implique pas une perte de représentativité au Conseil de l'UE. Cette perspective donnera lieu à une longue série de confrontations au sujet de la répartition des voix au Conseil. Au terme de cette lutte pour la répartition du pouvoir de représentation, l'Espagne obtient 27 voix, deux de moins que l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, mais conserve, au sein de l'Europe des 27 et selon l'opinion du gouvernement d'Aznar, comme en témoigne la déclaration aux *Cortès* du 20 décembre 2000, la proportion de pouvoir dont disposait le pays lors de son entrée dans la Communauté.

En conclusion, nous pouvons affirmer que la priorité accordée aux intérêts nationaux pendant cette période

semble reléguer dans l'oubli le consensus et l'engagement pro-européen qui avaient caractérisé la période précédente, connue comme «les dix années du grand galop européen» (de 1985 à 1995). Pendant celle-ci, apparemment, les dirigeants européens de diverses tendances politiques semblaient se concentrer sur la valeur intrinsèque de l'idéal européeniste d'une garantie de paix et de prospérité, par le respect de la diversité et la primauté du principe de solidarité, comme une fin en soi et non comme une excuse rhétorique pour obtenir des fonds communautaires.