L'Espagne de Nice à Lisbonne

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_nice_a_lisbonne-fr-e83e8fd3-3063-42da-8265-221684a2a5d1.html

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

L'Espagne: de Nice à Lisbonne

Cristina Blanco Sío-López

Sur le plan de la politique étrangère, l'Espagne s'est orientée dans trois directions principales: l'Europe, l'Amérique latine et le bassin méditerranéen; plus concrètement, du côté européen, elle a privilégié l'appui à l'axe franco-allemand. Toutefois, le gouvernement de José María Aznar s'est rapproché davantage de la Grande-Bretagne et des États-Unis dans le cadre des relations transatlantiques. En effet, la période qui suit les attentats du 11 septembre 2001 voit une tendance croissante à privilégier les relations avec les États-Unis au détriment des liens communautaires. Cette orientation se renforce encore de façon considérable avec la participation espagnole à la guerre en Irak en 2003. À ce sujet, le président Aznar soutient les initiatives présentées par le gouvernement de George W. Bush au Conseil de sécurité des Nations unies et participe au sommet des Açores avec ses homologues britannique et américain.

Néanmoins, avant d'examiner plus en détail les implications et le développement de ces événements, il convient d'évoquer la troisième présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne (UE), assumée pendant le premier semestre de 2002 et précédée de la déclaration de Laeken, un document cadre essentiel de la réflexion politique communautaire sur l'avenir de l'Europe. Ajoutons à ces deux événements les préparatifs de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale (les PECO) et l'introduction de la monnaie unique, grâce à quoi le débat sur les thèmes européens acquiert une grande importance, sans pour autant éclipser les conflits et les préoccupations relatives au contexte international dont nous venons de parler.

Selon le président Aznar, le slogan de la présidence espagnole de 2002, «Plus d'Europe», exprime, d'une part, le désir de donner à l'Europe un rôle et un poids spécifique plus grands dans les relations internationales et, d'autre part, la volonté de constater que le projet européen a été assimilé et délibérément soutenu par les citoyens espagnols. En résumé, l'objectif de la présidence consiste à lier le processus d'européanisation de l'Espagne au renforcement du rôle de l'Union européenne au niveau mondial, ce dernier objectif étant annoncé par la déclaration de Laeken, qui voit l'UE comme une entité stabilisatrice dans le contexte international. Quoi qu'il en soit, le slogan «Plus d'Europe» avait déjà été utilisé par le président Gonzalez qui, depuis les années 1990, avait plaidé pour l'intégration européenne comme un idéal susceptible de contribuer à l'établissement et à la consolidation de la démocratie en Espagne et à son ouverture internationale. Pour sa part, le Parti populaire (PP) voit dans ce processus une occasion d'atteindre une série d'objectifs économiques et de politique étrangère synthétisés dans le slogan étendu de «Plus d'Europe dans le monde». Le but est d'arriver à une Europe active qui ait son mot à dire dans les grands débats mondiaux.

L'introduction de l'euro marque la réussite d'une politique lancée en 1989 et finalisée lors de la présidence espagnole. Par ailleurs, l'adhésion des PECO se trouve encore en pleine phase de négociation: pendant le semestre de la présidence espagnole, les négociations portent sur les chapitres de l'*acquis* liés aux thèmes financiers, comme l'agriculture, la politique régionale, le développement institutionnel ou les perspectives budgétaires et financières. Cette période voit également le lancement officiel de la Convention européenne, grâce à laquelle le *Praesidium* de la Convention, dirigé par Valéry Giscard d'Estaing, présente ses résultats sur l'idée d'une Constitution pour l'Europe.

La troisième présidence espagnole du Conseil de l'UE est également marquée par d'importants événements de caractère national, comme la manifestation antimondialisation de Barcelone le 15 mars 2002, ou la grève générale du 20 juin, organisée peu de temps avant le Conseil européen de Séville. Toutefois, c'est sans aucun doute un événement extérieur de dimension mondiale, les attentats du 11 septembre 2001, qui a le plus influencé l'une des grandes priorités de la présidence: l'internationalisation ainsi que l'«européanisation» de la lutte contre le terrorisme.

Parallèlement, la dimension «euro-méditerranéenne» se concentre, dans le cas de cette présidence, sur le Proche-Orient et sur la nécessité d'une action de médiation dans le conflit arabo-israélien, tandis que l'on envisage une réactivation du processus de Barcelone. En ce qui concerne les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine, on parvient à conclure un accord d'association avec le Chili ainsi que l'engagement de négocier des accords de nature politique avec l'Amérique centrale et la Communauté andine

des Nations. Quant à la politique d'immigration, Aznar présente au Conseil européen de Séville une proposition fort restrictive qui consiste à limiter les aides économiques communautaires octroyées aux pays qui ne prendraient pas de mesures contre l'«immigration illégale» et à créer une police frontalière européenne. Cette proposition est cependant rejetée par la majorité des États membres de l'UE sous l'impulsion de Jacques Chirac et avec l'appui de nombreuses ONG. Un compromis est trouvé pour adoucir cette proposition, qui se réduit à remplacer l'idée d'une pénalisation automatique par un soutien financier à apporter aux pays concernés dans le but de développer des plans de contrôle frontalier.

D'un autre côté, l'élargissement de l'UE aux PECO est présenté comme un défi à la politique européenne de l'Espagne, tant sur le plan économique que par rapport aux structures de production et aux marchés du travail des pays candidats. Depuis le début du processus d'élargissement, ces structures et marchés sont en effet présentés comme des concurrents évidents de l'Espagne concernant le commerce intracommunautaire et les flux directs d'investissements étrangers. Du point de vue du gouvernement espagnol, l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est signifie aussi ces deux choses: d'une part, à peine deux de ses onze régions bénéficiaires de fonds structurels répondront encore aux conditions pour continuer à les recevoir; d'autre part, le pays cessera de recevoir des fonds de cohésion pour devenir par la suite un contributeur net au budget communautaire. Malgré les réticences suscitées par les questions budgétaires, dès 1995, Carlos Westendorp, ministre des Affaires étrangères, participant au Groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe, a cherché pour le gouvernement espagnol une façon plus constructive de prendre part à ce projet. Cette période voit apparaître une doctrine qui invoque la «sensibilité spéciale» de l'Espagne à l'égard des aspirations d'adhésion des PECO à l'UE. Elle se fonde sur les expériences de transition de régimes autoritaires ou totalitaires vers la démocratie, tant en Espagne que dans ces pays, ainsi que sur les processus parallèles d'un «retour à l'Europe». À partir de ce moment, le soutien à l'élargissement a été unanime de la part de tous les partis politiques espagnols et d'une grande partie des citoyens. En fait, la présidence espagnole du Conseil en 2002 fait du soutien à l'élargissement la quatrième priorité de son programme, après «la lutte contre le terrorisme dans un espace de liberté, de sécurité et de justice», «l'introduction réussie de l'euro» et «le fait de donner un nouvel élan au processus de Lisbonne».

En ce qui concerne la révision des traités pendant cette période, le gouvernement Aznar manifeste de sérieuses réticences, comme le montre le cas des débats sur l'établissement d'une Constitution pour l'Europe. Au cours de ces débats, le gouvernement de José María Aznar défend, avec la Pologne, le système de pondération des voix résultant du traité de Nice et consacrant, de façon relative, la place de l'Espagne parmi les pays *centraux* de l'UE, avec 27 voix au Conseil (contre 29 pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni). Il défend également le maintien d'un commissaire par État, bien que la mise en œuvre de ces deux dispositions doive entraîner comme contrepartie une diminution considérable du nombre de sièges au Parlement européen. Dans ce sens, le projet de création d'un traité constitutionnel suppose un point d'inflexion concernant le rôle de l'Espagne dans l'UE. Cette période est également marquée par le retour au pouvoir du Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) après les élections de 2004, dans le contexte d'une campagne caractérisée par la critique de la politique étrangère du gouvernement Aznar (définie par une claire orientation atlantiste) et par la promotion, au contraire, d'un nouveau rapprochement par rapport à l'axe franco-allemand en tant que colonne vertébrale de la construction européenne. Le contexte national et international, marqué par les attentats du 11 mars 2004 et l'opposition du nouveau gouvernement à la guerre en Irak, joue un rôle déterminant dans la première décision prise par celui-ci, à savoir le retrait d'Irak des troupes espagnoles en moins de 24 heures après l'entrée en fonction du nouveau président, le socialiste José Luis Rodríguez Zapatero. Cette décision symbolise le retour au multilatéralisme et à la légalité internationale (en privilégiant le principe démocratique et la légitimité populaire dans la stratégie politique) mais aussi un nouveau retour à l'Europe et à ses lignes diplomatiques traditionnelles au détriment des positions atlantistes qui, pendant le gouvernement précédent, ont temporairement aligné l'Espagne sur les PECO.

Le désaccord de ces deux visions sur le rôle international de l'Espagne et sa place en Europe apparaît à nouveau en 2005 au cours de la campagne relative au référendum sur le traité constitutionnel. En dépit des divergences d'opinion entre les deux partis, tant le PSOE que le PP défendent le «oui», l'Espagne devenant ainsi le premier pays prêt à approuver par référendum le texte du traité constitutionnel. Toutefois, les «non» de la France et de l'Allemagne ont pour effet de paralyser le processus, malgré les efforts du gouvernement

de José Luis Rodríguez Zapatero pour sauver le texte: déjà en 2005, ce gouvernement s'était placé en tête d'un groupe d'États membres qui espéraient pouvoir relancer le projet et vaincre les réticences. Le 13 décembre 2007, à la signature du traité de Lisbonne, le gouvernement de Zapatero interprète cet événement comme un déblocage du processus de construction européenne après deux ans d'*impasse*. Réélu en 2008, Zapatero déclare son intention de travailler en faveur d'une UE efficace et politiquement intégrée, d'autant plus que l'Espagne sera appelée à assumer la présidence du Conseil de l'UE pendant le premier semestre de 2010.

Malgré son appui résolu à l'intégration européenne, le gouvernement de Zapatero ne fait pas exception par rapport aux précédents en ce qui concerne la défense des intérêts espagnols au sein de l'Union, comme en témoignent les négociations du cadre financier 2007-2013 et la politique européenne d'immigration, qui amène le gouvernement à diriger une stratégie élaborée conjointement avec les pays africains impliqués dans cette politique.

En ce qui concerne l'élargissement à l'Europe des 27, réalisée en 2007 avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, le gouvernement de Zapatero craint, comme ses prédécesseurs, que cet élargissement n'entraîne une marginalisation géopolitique de l'Espagne et de sa dimension méditerranéenne, ainsi qu'une réduction des fonds transférés dans le cadre des politiques de cohésion et régionale, au profit des nouveaux États membres. Néanmoins, l'Espagne voit là une possibilité d'agir, comme elle l'a déjà fait en d'autres occasions, en tant que «pays pont» entre les diverses dimensions de l'«Europe possible». En d'autres termes, elle peut servir de lien entre les nouveaux pays et les membres fondateurs, entre les pays bénéficiaires d'aides communautaires et les pays contributeurs, entre les pays méditerranéens et les PECO, et entre les pays favorables au supranationalisme et ceux qui soutiennent un modèle intergouvernemental. Grâce à ce rôle de médiateur, l'Espagne revêt à nouveau une importance considérable pour la formation de consensus transnationaux susceptibles de contribuer à garantir la continuité et la stabilité du processus d'intégration.

Le 1er décembre 2009, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne implique des changements substantiels pour le fonctionnement de l'Union, tels que la nomination d'un président permanent du Conseil européen, la création du poste de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, la création du Service européen d'action extérieure et l'officialisation du système de *trios*, dans lequel trois présidences consécutives travaillent en équipe et collaborent sur un programme commun d'activités du Conseil pendant 18 mois. C'est ainsi que la présidence espagnole du Conseil de l'UE sera suivie des présidences assumées par la Belgique, la Hongrie, la Pologne et le Danemark en 2011 et 2012. La présidence espagnole du premier semestre de 2010 s'inscrit dans un contexte de crise économique et financière mondiale et se voit donc obligée de concentrer ses efforts sur les solutions à apporter à cette crise. Cet objectif primordial coïncide également avec la réalisation de travaux par le Groupe de réflexion sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2020-2030, que dirige l'ancien président espagnol Felipe González et qui devra présenter son rapport pendant le Conseil européen de juin 2010.

Les objectifs prioritaires de la quatrième présidence espagnole du Conseil de l'UE consistent à:

• assurer l'application rapide et complète du traité de Lisbonne;
• consolider la reprise économique et favoriser la création d'emplois;
• promouvoir une Europe de droits et de libertés pour les citoyens;
• renforcer le rôle de l'Europe comme acteur international, responsable et solidaire.

Le gouvernement de Zapatero accorde aussi une grande priorité à la proposition de la Commission européenne concernant l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, qui complète le caractère contraignant conféré par le traité de Lisbonne à la Charte des droits fondamentaux.

Une priorité élevée est également attachée aux objectifs de l'adoption de décisions relatives au développement de la clause de solidarité européenne et de l'initiative citoyenne européenne. Selon la clause de solidarité, l'UE et ses États membres agissent ensemble si l'un de ceux-ci est victime d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Quant à l'«initiative citoyenne», elle permet d'introduire une pétition signée par au moins un million de citoyens de l'Union originaires d'un nombre

significatif d'États membres. Ces citoyens peuvent de la sorte demander à la Commission de présenter une proposition de loi sur des questions qui leur paraissent nécessiter un acte communautaire pour mettre en œuvre le traité de Lisbonne. Par ailleurs, la présidence a également exprimé son engagement envers la lutte contre la violence faite aux femmes en Europe. À cette fin, elle établira un ordre de protection européen et un manuel de bonnes pratiques. Parallèlement, la réalisation de ces objectifs se fonde sur l'application de deux principes de nature transversale: l'égalité et l'innovation, ce qui se reflète dans le slogan même de la présidence, «Innover l'Europe».

Pour conclure, il faut espérer que les objectifs de Lisbonne puissent être atteints pour faire de l'innovation et de la recherche des piliers de développement durable et de bien-être, porteurs d'opportunités pour une société européenne caractérisée par une diversité croissante, une interdépendance positive et une grande ouverture aux bénéfices de la coopération par-delà les frontières nationales.