

L'Espagne et la construction européenne

Source: CVCE. Antonio Moreno Juste. 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_et_la_construction_europeenne-fr-bf91b328-fbed-4a65-9a3b-eadc21a7e831.html

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



La *disharmonie* espagnole dans le contexte européen

Les condamnations internationales émises contre le franquisme depuis la déclaration de Potsdam (2 août 1945) et surtout au sein des Nations unies, avec l'adoption de la résolution 39 (I) par leur Assemblée générale (12 décembre 1946), recommandant d'exclure l'Espagne de toute organisation ou conférence internationale tant qu'elle ne change pas de régime politique, ont pour effet d'éloigner l'Espagne des processus de coopération internationale lancés en Europe. À l'échelon européen, cette condamnation du régime se manifeste tant par le veto opposé par les pays européens à la participation de l'Espagne au plan Marshall (1947-48) que par la résolution que l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe adopte le 10 août 1950 pour exiger la disparition de la dictature comme condition préalable à l'adhésion du pays aux institutions européennes. La conjonction de ces éléments fait de l'Espagne le pays le plus périphérique de l'Europe occidentale à la fin de la première moitié du XX^e siècle. Ce pays sera en effet le dernier à établir des relations sur le plan formel et institutionnel avec les organismes de coopération apparus en Europe au terme de la Deuxième Guerre mondiale. La cause de cet isolement: les stigmates de l'Axe.

Néanmoins, la volonté du régime de Franco de trouver sa place dans l'Europe de l'après-guerre – volonté manifestée par diverses tentatives diplomatiques bilatérales puis multilatérales – et d'inverser l'image négative que l'opinion publique européenne continue à avoir se traduit par un effort pour ouvrir des pistes de relations avec tout organisme régional européen, de préférence de nature militaire ou technico-économique, dans lequel l'Espagne pourrait s'introduire, cela dans le but d'essayer de forcer l'entrée comme membre à part entière ou, à défaut, d'établir un quelconque lien avantageux pour le pays dans ces organismes de grande importance politique: l'OTAN, l'OECE et le Conseil de l'Europe. Cette action est menée avec des succès divers. En effet, s'il est vrai que l'Espagne entre dans l'OECE en 1958 à titre de pays associé et qu'elle signe des accords techniques du Conseil de l'Europe, comme la «convention européenne sur la classification internationale des brevets d'invention» en 1955 ou la «convention culturelle européenne» en 1956, elle devra attendre 1977 pour adhérer au Conseil de l'Europe et 1981 pour faire partie de l'OTAN.

Ces efforts d'adaptation à la scène internationale culminent avec la demande d'ouverture de négociations avec la CEE, le 9 février 1962. Cet acte procède d'une logique économique pour garantir la survie du régime, quelque évidentes que soient les limites de ce rapprochement, du point de vue à la fois économique et, surtout, politique. Ces limites de nature politique apparaissent très clairement dans la forme de la réponse du Conseil: un simple accusé de réception.

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 Birkelbach 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 sont basées sur une appréciation similaire de la situation: 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».

Le deuxième acte des efforts de rapprochement de l'Espagne à l'égard des Communautés se déroule le 2 juin 1964, lorsque 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.

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 une situation très délicate. 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.

Par ailleurs, 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.

L'Espagne franquiste se ménage une certaine place au travers d'un processus de négociation complexe et inachevé ouvert après la signature, le 29 juin 1970, de l'accord commercial préférentiel. Les relations passent déjà pratiquement au point mort entre 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. Le protocole additionnel est signé à Bruxelles le 29 janvier 1973. De façon générale, le problème vient au départ du fait que les exportations agricoles espagnoles vers ces pays vont être menacées si les nouveaux États membres doivent abandonner leurs pratiques d'importation, traditionnellement libérales, pour s'adapter à la politique agricole commune, comme l'exigent l'acquis communautaire et les traités d'adhésion.

L'accord de 1970 présente trois traits caractéristiques: 1) 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); 2) 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; 3) il s'agit d'un accord qui, pour la CEE, est strictement commercial et d'importance mineure mais qui, pour l'Espagne, 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, en quelque sorte, de se faufiler dans la Communauté, même par la petite porte.

En définitive, bien que les prétentions de resserrer les liens avec Bruxelles donnent lieu à un suivi de plus en plus étroit de l'évolution politique espagnole et que ce changement entraîne un durcissement progressif des positions communautaires de négociation, le manque d'unanimité dans les divers domaines communautaires face aux questions suscitées par l'Espagne conditionne l'attitude de la CEE.

Négociation, adhésion et intégration à l'Europe

Après la mort de Franco, l'Europe devient un élément essentiel de la culture politique démocratique en construction et opère comme un facteur de cohésion de la classe politique émergente. L'Europe atteint à ce moment son apogée en tant que modèle pour le système de cohabitation démocratique des Espagnols. L'admission, l'acceptation par l'Europe devient un des principaux emblèmes de la socialisation politique dans la démocratie naissante. De toute évidence, le moyen d'obtenir cette acceptation est l'adhésion aux organisations régionales européennes: le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes. Toutes les forces politiques démocratiques considèrent que l'adhésion à la Communauté européenne est une garantie indispensable pour la jeune et fragile démocratie espagnole.

Toutefois, l'intégration de l'Espagne s'opèrera dans le cadre de ce que l'on appellera «l'élargissement vers le Sud», fruit des processus de transition démocratique menés dans trois pays du Sud de l'Europe: la Grèce, le Portugal et l'Espagne. Cet élargissement se fera en deux phases: la Grèce présente sa demande d'adhésion en 1975 et, le 1^{er} janvier 1981, devient le dixième État membre de la Communauté. Quant aux deux pays ibériques, ils devront attendre jusqu'en 1986, bien qu'ils aient soumis leur demande d'adhésion en 1977.

Ce retard s'explique principalement par deux causes. D'une part, les négociations d'adhésion de l'Espagne

aux Communautés européennes ne sont faciles pour aucune des deux parties: la durée du processus de négociation (1979-1985) donne une idée des difficultés économiques, politiques et techniques posées par l'adhésion. D'autre part, la demande espagnole est introduite dans un contexte particulièrement difficile pour la CEE, conjonction d'une double crise économique –*l'euroclérose*– et institutionnelle –*la stagnation communautaire*–, résultant elle-même du premier choc pétrolier (1973-1974) et des contentieux générés au sein des Communautés après le premier élargissement de 1972. Conséquence principale, les négociations entre l'Espagne et la CEE ajoutent une série de nouveaux problèmes à l'agenda communautaire déjà surchargé qui, au début des années 1980, s'efforce de relancer le processus de construction européenne.

Le lancement des négociations

Le 15 juin 1977 ont lieu en Espagne les premières élections libres depuis 1936. Le 6 juillet suivant, le Parlement européen se félicite de cet événement et réaffirme «sa volonté politique de voir au plus tôt l'Espagne occuper sa place dans la Communauté européenne». Quelques semaines plus tard, le 28 juillet 1977, l'Espagne démocratique présente officiellement sa demande d'adhésion aux Communautés. Après quelques mois, elle verra sa position renforcée par son entrée au Conseil de l'Europe, alors même qu'elle n'a pas encore adopté la Constitution de 1978.

La demande espagnole suscite une réaction communautaire positive mais prudente. Officiellement, aucune date concrète n'est avancée sur le lancement des négociations ni sur leur durée. Cette situation pousse l'Espagne à soutenir sa demande par une série de visites effectuées par le président Suárez dans les capitales européennes. Ces visites permettent au président du gouvernement de constater les difficultés du processus: l'opposition de la France à un élargissement défavorable aux intérêts de ses agriculteurs, surtout pour les produits méditerranéens; la reconnaissance de l'État d'Israël par l'Espagne démocratique demandée par les Pays-Bas; la prise de position claire par rapport à l'Alliance atlantique demandée par le Danemark ou l'Italie, qui voit surtout en l'Espagne un allié possible dans les prochaines renégociations de la PAC. À l'évidence, le veto politique n'est pas le seul élément à s'interposer entre l'Espagne et son adhésion à la CEE.

Le 20 avril 1978, la Commission transmet au Conseil un document qui contient des réflexions d'ensemble sur les problèmes posés par l'élargissement de la Communauté de neuf à douze membres (*Réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement*). Il faut cependant attendre le 29 novembre 1978 pour voir la Commission adopter et transmettre au Conseil son «avis» sur la candidature espagnole, qui est favorable à l'adhésion.

Pour sa part, l'Espagne a, depuis l'automne 1977, entamé la préparation politique et économique en vue de son adhésion. Qui plus est, les *pactes de la Moncloa* doivent à la fois s'intégrer à ce processus de réformes structurelles susceptibles de rapprocher l'économie espagnole de l'européenne et répondre à la nécessité de trouver rapidement une réponse à la crise économique qui menace la réussite de la transition politique. Il faudra attendre le 5 février 1979, deux mois après le référendum constitutionnel du 6 décembre 1978, pour que soit organisée à Bruxelles la session d'ouverture officielle des négociations en vue de l'adhésion de l'Espagne.

Cette date marque le début de deux processus parallèles appelés «examen du droit dérivé» et «analyse d'ensemble». Le premier processus consiste en un passage en revue de toute la législation communautaire à réaliser conjointement, et le deuxième forme en réalité la première étape des négociations à proprement parler. Dans ce deuxième processus, chaque partie expose par écrit son avis sur la façon dont chaque pays candidat devrait adopter l'acquis communautaire.

Les premiers problèmes: le blocage français, 1980-1982

Les premiers problèmes des négociations apparaissent début 1980, lorsque la Communauté ne présente pas l'analyse d'ensemble relative à l'agriculture. Ce retard est dû aux réticences françaises, en matière agricole, face à l'intégration de l'Espagne. Il faut savoir que les parties sont en pleine période de renégociation des structures communautaires. Toutefois, la tentative de coup d'État du 23 février 1981 et les pressions espagnoles consécutives à cet acte poussent divers secteurs communautaires à émettre des avis favorables au

déblocage des négociations. Ces circonstances et une visite à Bruxelles du président Leopoldo Calvo Sotelo redynamisent quelque peu le processus, ce qui permet de clôturer six des seize chapitres sur lesquels portent les négociations: mouvement de capitaux, harmonisation des législations, transports, questions économiques et financières, politique régionale, liberté d'établissement et libre prestation de services. Ces chapitres sont clôturés au terme d'une session de négociations menée au niveau gouvernemental le 22 mars 1982.

Vers l'Europe des Douze, 1982-1986

Pour des motifs politiques et économiques, l'objectif prioritaire du premier gouvernement González en matière de politique étrangère est l'adhésion à la CEE. Le gouvernement aborde les négociations selon une perspective différente. Bien que l'objectif fondamental des négociations reste inchangé, à savoir l'obtention d'une adhésion basée sur les principes d'équilibre, de progressivité et de réciprocité, les négociations de nature technique sont complétées par des actions politiques destinées à les faciliter.

Néanmoins, trois grands problèmes politiques se posent durant les dernières phases des négociations: les revendications britanniques, qui pourraient affecter négativement le lien établi entre l'élargissement de la Communauté et l'augmentation des ressources communautaires destinées à la réforme de la PAC pour débloquer les négociations avec l'Espagne; l'attitude de la France qui, lors du Conseil européen d'Athènes (décembre 1983), menace de bloquer les nouvelles adhésions, une position qu'elle maintiendra jusqu'au Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984), lorsque Mitterrand décidera du dégel des négociations; et l'«ambiguïté calculée», qui caractérise la position espagnole à l'égard de l'OTAN. Cette position lie l'adhésion à la Communauté au maintien dans l'Alliance atlantique, aux yeux à la fois de l'opinion publique espagnole et de l'Europe, ce qui provoque la réaction des États-Unis.

Quoi qu'il en soit, les négociations *techniques* progressent généralement de façon satisfaisante. En janvier 1984, la Commission présente au gouvernement espagnol ses positions en matière agricole, ce qui permet d'entamer la dernière ligne droite des négociations. Pendant cette phase, les négociations sont menées en regroupant les grands thèmes, pour lesquels apparaît une difficulté principale: les périodes transitoires. Les principaux obstacles étant surmontés du point de vue tant politique qu'économique, les derniers chapitres en suspens sont clôturés le 26 mars 1985.

Le traité d'adhésion, signé à Madrid le 12 juin 1985 et ratifié par le Congrès des députés à la fin du même mois par 309 voix pour et aucune contre, établit un processus d'incorporation immédiate effectif à partir du 1^{er} janvier 1986. Toutefois, le document établit en même temps une dynamique d'intégration progressive, par étapes, à appliquer durant une période transitoire longue et complexe qui, plus tard, sera revue à la baisse en raison de la création du *Marché unique*.

Par ailleurs, la signature du traité d'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes marque, sans aucun doute, un point d'inflexion dans les relations entre l'Espagne et l'Europe, qui entrent alors dans une phase de normalisation généralisée. Au plan communautaire, pendant les premières années, on ne soutient plus l'adhésion pour des raisons éminemment politiques; on commence à l'utiliser comme instrument pour moderniser la structure économique et le tissu social. La principale conséquence de ce changement d'objectif est le développement d'une stratégie où la défense des intérêts est basée sur l'introduction de modifications dans l'acquis communautaire pour permettre une amélioration des positions au sein de la Communauté.

Au plan intérieur, parallèlement aux gros efforts d'adaptation aux exigences communautaires accomplis à tous les niveaux, l'Espagne, comme la plupart des démocraties européennes, subit les effets du double processus de restructuration de l'État «vers le haut» et «vers le bas». Il est même possible qu'elle en souffre plus que les autres à cause de la quasi-simultanéité entre la création de l'État des communautés autonomes et l'entrée dans la Communauté. Néanmoins, le grand défi de ces premières années est la réforme économique. À cet égard, il convient de souligner l'achèvement de la reconversion industrielle (en particulier dans les secteurs de l'industrie lourde), les améliorations structurelles apportées à l'agriculture, la pêche et les télécommunications, et la définition de nouvelles politiques concernant l'innovation technologique, la formation professionnelle, l'environnement, etc.

En fait, pendant ces années, la participation espagnole se solde par un bilan considéré comme positif par tout le monde. Au plan intérieur, la démocratie prend des forces et le pays bénéficie des politiques et des fonds européens (environnement, politique de R & D, développement régional, infrastructures et concurrence). Il obtient par ailleurs d'importants résultats concernant la redistribution des richesses. Au plan communautaire, l'Espagne réussit à rompre son isolement traditionnel, obtient la reconnaissance des États membres européens et arrive même, pendant quelques années, à assumer un début de leadership sur certains thèmes communautaires.

La configuration de la politique européenne après l'adhésion, 1986-1989

Le 1^{er} 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.

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 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 définition du modèle espagnol de construction européenne, 1989-1991

Ces années se caractérisent justement 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 européeniste qui existe au sein des forces politiques et de 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.

Pendant ces années, la stratégie espagnole est basée sur cette prémisse fondamentale: défendre les intérêts nationaux en conciliant un impeccable discours européeniste avec une forte dose de pragmatisme et en présentant des propositions originales de nature politique et économique. Ce schéma précipite la formulation d'un modèle d'Union européenne caractérisé par la défense d'un objectif prioritaire, *la cohésion économique*

et sociale, un objectif de prestige, *la citoyenneté européenne* et un objectif européeniste par excellence, *la PESC*, y compris *la défense européenne*.

L'Espagne et l'Europe de Maastricht: le nouvel agenda européen, 1991-1996

En général, on peut caractériser cette période comme une étape difficile pour la politique européenne des gouvernements socialistes, cela pour diverses raisons. Dans le cadre de l'UE, les difficultés apparaissent avec le nouvel agenda communautaire et la crise économique de la première moitié des années 1990. La situation s'aggrave avec l'élargissement à 15 États membres, à la suite de quoi l'Espagne voit diminuer son influence politique au sein de l'Union – bien qu'elle conserve sa capacité de blocage au Conseil – et avec les difficultés rencontrées pour satisfaire aux critères de convergence fixés à Maastricht. Au plan intérieur, l'offensive anti-Maastricht, généralisée en Europe, se reflète logiquement en Espagne, dans un contexte d'usure politique et de récession: dans certains secteurs, Maastricht est assimilé à la crise économique et devient une menace de rupture du consensus intérieur face à la construction européenne («oui» à l'union politique, «non» à sa dimension monétariste).

Cette situation s'explique par divers facteurs: les changements découlant de l'après-guerre froide et de la crise économique apparue en Europe après Maastricht; les critiques du modèle défendu par l'Espagne, qui se manifestent dans le processus de ratification du traité sur l'Union européenne; les variations dans les priorités communautaires des alliés de l'Espagne à Maastricht; l'inévitable élargissement communautaire à quinze et la rupture du précaire équilibre Nord-Sud; le déplacement du centre de gravité communautaire vers l'Est; un nouvel agenda dominé par les conflits ouverts dans l'Europe de l'après-guerre froide, qui mènent à l'échec balkanique de la PESC naissante.

De plus, le processus de convergence vers la troisième phase de l'union économique et monétaire (critères d'inflation, prix de l'argent, déficit public, dette, appartenance au système monétaire européen) devient, à cause des conditions strictes établies à Maastricht mais surtout parce qu'il coïncide avec la récession économique de la première moitié des années 1990, un argument pour critiquer la politique économique d'un gouvernement usé par les scandales de corruption.

Face au harcèlement intérieur qu'il subit, le gouvernement réagit en renforçant son engagement en faveur de la politique de convergence et en redoublant d'efforts pour rester au *centre* de la construction européenne, sous la devise «Plus d'Europe». Néanmoins, les priorités économiques sont contestées par les partenaires sociaux, qui doutent de l'utilité pour l'Espagne de consentir les sacrifices exigés pour faire partie du peloton de tête de l'UEM. Ces doutes s'installent aussi au Parlement et menacent, à plus d'une reprise, de briser l'unanimité européeniste qui règne depuis la transition. Durant ces années, le débat intérieur se résume tout simplement à l'opposition entre européenisme et intérêt national.

Une chose est sûre: la situation intérieure pousse le gouvernement socialiste à privilégier la politique européenne, peut-être pour chercher à l'étranger une solution aux problèmes intérieurs. Paradoxalement, cette politique alimente la perception d'être un pays du Sud et périphérique, l'Espagne étant confrontée aux difficultés résultant de la non-atteinte des critères de convergence en ces années les plus critiques de la crise. Dans ce contexte, la réponse espagnole dans le domaine communautaire consiste à insister, d'une part, sur le fait que le pays doit être considéré comme un grand pays dans le processus décisionnel communautaire et, d'autre part, sur le maintien du principe de cohésion économique et sociale.

Il est indubitable que la politique européenne suivie pendant ces années se caractérise autant par le pragmatisme que par le volontarisme. Dans ce sens, l'Espagne fait de la cohésion économique et sociale le pilier de son discours européeniste. La poursuite de cet objectif repose sur la défense de l'acquis communautaire et le rejet de toute initiative tendant à imposer une *Europe à deux vitesses* ou à *géométrie variable*. Ces positions vont toutefois s'assouplir au cours d'une négociation plus large, comprenant le financement du *paquet Delors II*, qui finance le Fonds de cohésion, axe de l'agenda européen de l'Espagne au Conseil européen d'Édimbourg en décembre 1992.

Ces lignes d'action s'intensifieront au cours du processus d'élargissement vers le Nord, qui s'étendra jusqu'en

1995, après le processus de ratification. Durant ce processus, l'Espagne n'hésite pas à rappeler le traitement reçu lors des négociations de son adhésion, faisant ainsi pression pour améliorer ses positions sur certaines matières particulièrement sensibles pour l'opinion publique, comme la pêche, par exemple. Cependant, elle fait également ressortir ses intentions de conserver le rôle d'un grand pays en défendant, au Conseil des ministres (Ioannina, 1994), le critère de population pendant les travaux de repondération des voix rendus nécessaires par l'élargissement à la Suède, la Finlande et l'Autriche. La perception d'une diminution du poids spécifique de l'Espagne dans l'Union européenne nous aide en partie à comprendre les changements apportés à sa politique européenne durant ces années:

- L'Espagne figure parmi les pays qui défendent la logique des exceptions, nettement contraire à l'europhobie (maintien du droit de veto).
- La défense des positions espagnoles est clairement inspirée par l'intérêt national.
- L'Espagne commence à changer l'orientation de ses alliances communautaires pour apparaître fréquemment aux côtés du Royaume-Uni.

Enfin, il convient de souligner que la présidence espagnole assumée au deuxième semestre de 1995 voit le lancement des travaux préparatoires de la conférence intergouvernementale censée modifier le traité de Maastricht, la définition des contenus du nouvel agenda transatlantique et l'attribution d'un nom, l'euro, à la monnaie unique. Néanmoins, l'optique de la présidence espagnole, caractérisée par un profil de pragmatisme et de gestion, définit parfaitement, d'une part, le gradualisme qui domine alors les objectifs de sa politique européenne et, d'autre part, les efforts pour tirer parti politiquement, par rapport à la sphère intérieure, du succès de la présidence semestrielle de l'Union européenne.

En définitive, pendant toute cette période, la volonté exprimée d'être un *pays central* se manifestera essentiellement à deux niveaux. C'est d'abord le cas au niveau des efforts réalisés pour arriver à la troisième phase de l'union économique et monétaire dans le groupe des pays de tête, pour participer en tant que membre du «noyau dur» de la monnaie unique. Ensuite, l'Espagne se perçoit à nouveau comme un pays de la *périphérie*, depuis que l'Union s'est élargie vers le Nord et porte maintenant son regard vers l'Est. Le pays tente de contrer cette perception en menant des actions de nature politique en direction du Sud, de la Méditerranée, comme l'illustre à la perfection la conférence euro-méditerranéenne de Barcelone, en novembre 1995.

L'Espagne dans le «noyau dur» de l'union économique et monétaire, 1996-2000

Après les élections législatives de 1996, l'arrivée du Parti populaire au gouvernement marque le début d'une nouvelle phase dans les relations entre l'Espagne et l'Union européenne, une phase qui coïncide avec les négociations en vue de la révision du traité de Maastricht.

Néanmoins, du point de vue politique, la question principale – sans minimiser l'importance de la participation de l'Espagne à la troisième phase de l'union économique et monétaire, en 1998 – consiste à déterminer si le modèle de construction européenne a été modifié en tout ou en partie par rapport à la période précédente. Celle-ci a vu commencer à s'éroder les formulations du début des années 1990 à cause de la faiblesse intérieure et des nécessités d'adaptation aux changements et transformations au sein de l'Europe.

En tout état de cause, l'héritage laissé par González à Aznar peut être résumé en trois défis fondamentaux, auxquels le Parti populaire a tenté, dans les grandes lignes, d'apporter une réponse originale lors de sa première législature:

- faire partie du noyau de pays qui accéderont à la monnaie unique en 1999;
- faire en sorte que l'élargissement vers l'Est n'entraîne pas de gros coûts pour les pays de la cohésion;
- améliorer les positions espagnoles au sein des institutions européennes en ce qui concerne le pouvoir et l'influence.

La relative continuité des objectifs attire l'attention des médias à la fois en raison de l'apparition de nouveaux éléments dans l'agenda européen – réforme de la PESC, identité européenne en matière de sécurité et de défense, Conseils d'Helsinki (décembre 1999) et de Lisbonne (juin 2000) – et d'une sensibilité politique et idéologique différente sur certaines questions communautaires – dimension néolibérale de la construction

européenne au sommet social de Luxembourg en 1997. Ces changements sont particulièrement visibles dans le domaine diplomatique (abandon des alliances traditionnelles avec l'Allemagne et la France), de la sécurité (orientation beaucoup plus atlantiste qu'européaniste) et dans le débat politique intérieur (élargissement des lignes de fracture concernant la politique économique et la politique sociale).

Par ailleurs, cette dimension intérieure de la politique européenne se manifeste par la défense serrée des positions espagnoles sur les Fonds de cohésion lors du sommet de Berlin en mars 1999 (Agenda 2000 et cadre financier pour la période 2000-2006). Cette attitude se solde par le maintien de la dotation budgétaire de ces fonds et le début d'une polémique intérieure visant à déterminer si Aznar a réalisé plus ou moins que González à Édimbourg.

Une chose est sûre: l'arrivée au pouvoir du PP en 1996 permet de montrer peu à peu qu'il existe en Espagne une autre idée de l'Europe qui ne partage en rien l'interprétation des socialistes concernant l'histoire récente de l'Espagne ni le rôle qu'y a joué l'Europe. Toutefois, l'ambiguïté de l'évolution de la politique européenne du Parti populaire commence à apparaître, surtout en début de période, où l'on maintient en gros le consensus sur l'Europe et où la continuité l'emporte sur le changement, malgré les transformations observées tant dans le discours que dans les thèmes de l'agenda annonciateurs d'un modèle conservateur, fondé sur la tradition nationaliste et la défense des intérêts nationaux du point de vue économique et politique.

Cette continuité relative dans les objectifs et dans les modes d'action change brusquement au début de la troisième phase de l'UEM, à l'introduction de l'euro et, surtout, après la victoire par majorité absolue aux élections de 2000. À ce moment, un revirement est imposé à la conception générale de la politique étrangère.

En effet, à partir du moment où le Parti populaire gouverne avec une majorité absolue, on observe une rupture progressive avec les axes de la politique étrangère et européenne précédemment suivis. Ce changement se remarque dans le traitement et les priorités de l'agenda européen du gouvernement Aznar, dont deux thèmes ressortent en particulier: la cohésion et la lutte contre le terrorisme.

Concernant le premier thème, il suffit de préciser que le discours traditionnel espagnol pour la défense de l'acquis communautaire (droit de l'Espagne à continuer de bénéficier des aides agricoles et du Fonds de cohésion, y compris après l'élargissement à l'Est) est maintenu, mais la mise en pratique et surtout les modalités employées vont avoir d'importantes conséquences. D'une part, des différends vont opposer l'Espagne au chancelier Schroeder tant dans les négociations du cadre budgétaire 2000-2006 au sein de l'Agenda 2000 qu'au sujet de l'élargissement vers l'Est. D'autre part, des difficultés vont apparaître dans les négociations en vue du maintien de ces ressources, étant donné l'élargissement vers l'Est. Sur cette question, les gouvernements d'Aznar vont montrer une attitude ambiguë et, dans certains cas (selon la conjoncture), irrégulière.

Le deuxième grand thème de l'agenda européen d'Aznar est la lutte contre le terrorisme. Sur ce point, le gouvernement espagnol cherche à faire adopter des mesures comme l'extradition entre pays européens. De toute évidence, il s'agit d'un processus long et difficile, entamé lors de la première législature du Parti populaire. De fait, à Amsterdam, on n'a pu obtenir qu'un protocole relatif au contrôle politique du droit d'asile par le Conseil de l'Union; en 1999, au sommet de Tampere, le thème est abordé sous la forme d'une étude. On propose ainsi de mettre en place un espace de sécurité, de liberté et de justice, ce qui suscite la méfiance de plusieurs États membres, en particulier en ce qui concerne l'extradition entre États membres. Ce thème sera également l'un des objectifs de la présidence espagnole de 2002. Contre toute attente, cet objectif sera atteint avant même le commencement de cette présidence. Cet accomplissement, qui trouve son origine dans les attentats du 11 septembre, consiste en l'adoption par les Quinze du *mandat d'arrêt européen* (extradition quasi automatique en cas de terrorisme). Finalement, pendant la présidence espagnole, le gouvernement obtient une avancée supplémentaire: sept pays, dont l'Espagne, s'engagent à appliquer le mandat d'arrêt européen avec un an d'avance. Quoi qu'il en soit, il faut souligner le fait que le 11 septembre a eu un effet catalyseur sur les demandes du gouvernement Aznar en permettant l'internationalisation (européanisation) de l'agenda espagnol.

Cette fracture dans la politique européenne se retrouve aussi dans la reformulation du modèle espagnol en

matière de construction européenne, qui fait apparaître de fortes différences entre les partis politiques. Dans la pratique, ces différences entraînent la rupture du consensus parlementaire sur la politique européenne, surtout dans deux domaines: le libéralisme et l'atlantisme.

La présentation par Aznar, conjointement avec Tony Blair, d'un *programme libéral en matière économique et sociale pour la construction européenne* au Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, suppose la définition d'un nouveau modèle socio-économique pour l'Europe. Ce modèle entend rendre l'Europe plus compétitive au niveau international et atteindre le plein emploi grâce à la flexibilité du marché du travail et à la libéralisation de certains secteurs comme les transports, l'énergie et les télécommunications. Ce programme suscite de nombreuses critiques car il s'oppose au traditionnel modèle social européen, héritier du pacte social d'après-guerre.

Il en va de même pour les oppositions constantes entre les positions françaises et espagnoles ou espagnoles et allemandes concernant l'interprétation et l'application du pacte de stabilité. Le grand désaccord surgira cependant à propos des relations transatlantiques.

L'atlantisme du gouvernement espagnol, qui se manifeste par le rapprochement avec les positions nord-américaines, suppose un éloignement par rapport aux positions espagnoles traditionnelles, proches des positions françaises depuis l'adhésion de l'Espagne à la Communauté en 1986. Ce changement d'attitude se manifeste déjà dans les crises de novembre 1997 et février 1998, qui opposent la majorité des pays européens aux États-Unis à cause des bombardements effectués par ce pays, avec l'aide du Royaume-Uni, sur l'Irak (*opération liberté immuable*). À cette occasion, l'Espagne soutient en effet la décision américaine. Une situation semblable se produit lorsque l'OTAN bombarde la Serbie en 1999.

Cette attitude de l'Espagne s'est renforcée depuis l'arrivée de Bush à la Maison Blanche. Les gestes de rapprochement ont d'ailleurs tendance à se multiplier entre les deux parties. Retenons que la première visite d'un pays européen par le président américain a été rendue à l'Espagne en juin 2001. De son côté, Aznar soutient le déploiement du bouclier antimissile, contraire au traité ABM, une attitude qui se heurte à la position de la plupart des pays européens.

Le corollaire de cette situation apparaît dans les premiers mois de 2003, d'abord avec l'appui espagnol aux thèses nord-américaines sur l'Irak et ensuite avec le soutien que l'Espagne offre pour la guerre dans ce pays. Ce soutien entraîne l'Union européenne dans une crise très grave qui mine encore davantage la crédibilité de la politique étrangère européenne et dont les implications transparaissent dans les résultats des travaux de la Convention mise en place en vue d'une Constitution européenne.

Pour terminer, *l'antifédéralisme* se remarque dans la position tenue par l'Espagne, lors de la conférence intergouvernementale de décembre 2003, et qui consiste à rejeter toute chose qui diminuerait la capacité espagnole au Conseil, qui serait inférieure à l'acquis de la révision opérée à Nice, et à refuser tout progrès éventuel dans un sens fédéral de la construction européenne qui minerait le rôle des États, même si cela risque de paralyser, voire de ruiner l'Union.

L'Espagne: de Nice à Lisbonne, 2001-2010

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; 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 de l'Espagne 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 nord-américain et britannique.

Toutefois, avant d'analyser les implications et le développement de ces événements, il convient d'évoquer le

développement de 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 marquant un point d'inflexion dans la réflexion politique de l'UE sur l'avenir de l'Europe. Ajoutons à ces deux événements les préparatifs en vue de l'adhésion de dix nouveaux États membres, en particulier les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), cela après, d'une part, la réaffirmation de leur souveraineté obtenue avec la fin de la guerre froide et, d'autre part, l'introduction de la monnaie unique. Étant donné l'importance des changements structurels que comportent ces événements, nous pouvons observer dans cette période le dynamisme croissant des débats sur les thèmes européens, sans pour autant négliger les conflits et les préoccupations relatives au contexte international que nous venons d'évoquer.

Selon José María 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 explicite de la présidence consiste à lier le processus d'europanisation de l'Espagne au renforcement de la visibilité et de l'influence de l'Union européenne au niveau mondial, ce dernier objectif étant annoncé par la déclaration de Laeken, qui définit l'UE comme une entité stabilisatrice dans le contexte international. Quoiqu'il en soit, le slogan «Plus d'Europe» avait déjà été utilisé auparavant 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 dynamique qui ait son mot à dire dans les grands débats mondiaux.

Au cours de cette période, l'introduction de la monnaie unique marque la réussite d'une politique lancée en 1989 et qui atteint son point d'orgue en 2002, sous la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne. 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 la politique régionale, le développement institutionnel, l'agriculture ou les perspectives budgétaires et financières. Cette période voit aussi 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 au niveau national comme, par exemple, 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 conteste 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, surtout en ce qui concerne l'internalisation ainsi que l'«europanisation» de la lutte contre le terrorisme.

Parallèlement, l'intérêt «euro-méditerranéen» de la présidence se concentre sur le Moyen-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'Amérique latine et l'Union européenne, on prend l'engagement de négocier des accords de nature politique avec l'Amérique centrale et la Communauté andine des Nations. Un accord d'association est conclu avec le Chili. 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 pour les 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 organisations non gouvernementales. Finalement, un compromis est trouvé pour adoucir cette proposition, qui se réduit à remplacer l'idée d'une pénalisation automatique par des propositions de soutien financier à apporter aux pays concernés, dans le but de développer des plans communs de contrôle frontalier.

Parallèlement, 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 dans des domaines comme les flux directs d'investissements étrangers ou le commerce intracommunautaire. 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 et 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 «un élan particulier donné 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 le maintien 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 aussi temporairement aligné l'Espagne sur les PECO.

L'opposition entre 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 de leurs homologues. 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, le président 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 amènent le gouvernement à diriger une stratégie élaborée conjointement avec les pays africains impliqués dans cette politique.

Pour ce qui est de 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 cette position de médiateur, l'Espagne joue à nouveau un rôle important pour la formation de consensus transnationaux susceptibles de contribuer à garantir la continuité et la stabilité du processus d'intégration.

Le 1^{er} 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 que le gouvernement définit comme les axes de la quatrième présidence espagnole du Conseil de l'UE sont:

- Une application rapide et complète du traité de Lisbonne;
- La reprise économique et la création d'emplois;
- Une Europe de droits et de libertés pour les citoyens;
- Le développement du rôle de l'Europe comme acteur international, responsable et solidaire.

Le gouvernement de Zapatero a également accordé 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. 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 espagnole et européenne caractérisée par une diversité croissante, une interdépendance positive et une grande ouverture aux bénéfices de la coopération et de la construction de projets communs par-delà les frontières nationales.