

Los problemas políticos de la ampliación de la CEE de nueve a doce miembros (20-22 enero 1981)

Source: Miguel Martínez Cuadrado, “Les problèmes politiques de l’élargissement de la CEE de neuf à douze membres”, en Colloque Hispano-Français, OFME-77 24/01/1979 - 28/09/1985, 20-22.01.1981, Archivo Histórico de la Unión Europea, Instituto Universitario Europeo. Florencia.

Copyright: Archives historiques de l'Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/los_problemas_politicos_de_la_ampliacion_de_la_cee_de_nueve_a_doce_miembros_20_22_en_ero_1981-fr-b7789de3-9c70-456a-be9c-affd743f07f4.html

Date de dernière mise à jour: 06/02/2014

M. 13000)

1016.1. (II, III)

4b FN

LES PROBLEMES POLITIQUES
DE L'ELARGISSEMENT DE LA
CEE DE NEUF A DOUCE MEMBRES

RAPPORT INTRODUCTIF

MIGUEL MARTINEZ CUADRADO

(Membre du Comité de Direction
de l'Association Espagnole de
Coopération Européenne)

COLLOQUE HISPANO-FRANCAIS

- Organisation Française du Mouvement Européen
- Conseil Fédéral Espagnol du Mouvement Européen

Madrid, 20-22 janvier 1981

X

✓

RESUME

- I.- Questions préliminaires: éléments de désaccord dans les relations bilatérales hispano-françaises.
- II.- Le fonctionnement des institutions communautaires à l'heure du second élargissement.
- III.- La politique de défense, de sécurité et de coopération européenne.
- IV.- Les relations extérieures et la coopération internationale.
- V.- Quelques notes d'introduction: la voie du milieu dans la coopération bilatérales fran-co-espagnole, face à l'élargissement en cours: 1981-83.

I.- Questions préliminaires: éléments de désaccord dans les relations bilatérales hispano-françaises.

Depuis le 28 juillet 1980 nous sommes dans la quatrième année des négociations hispano-communautaires faisant suite à la demande du Gouvernement espagnol présentée en 1977, après les élections législatives du 15 juin de la même année, qui homologuèrent la pratique politique espagnole à la pratique politique européenne en vigueur dès 1945. Quatre années, et probablement encore quatre années d'attente jusqu'à la date d'adhésion officielle auxquelles il faut ajouter cinq ou sept ans peut-être de transition jusqu'à l'intégration totale, cela retarde d'une dizaine l'entrée de l'Espagne dans le Marché Commun et la situe, au plus tôt, en 1991.

Si nous nous songeons aux antécédents du premier élargissement, et en particulier au temps écoulé entre le moment où les Six prirent la décision politique de permettre l'entrée de la Grande-Bretagne et celui de l'intégration réelle des trois nouveaux membres, nous constatons que cette période des années 70 dura cinq ans, période de pleine crise économique internationale et, surtout, communautaire (1973-1978). La demande plus récente de la Grèce, datant du 12 juin 1975, s'est soldée par son adhésion officielle le premier janvier 1981 et atteindra son pion culminant dans sept ans, en 1988, lorsque la période de transition se sera écoulée. Le Portugal et l'Espagne, après avoir obtenu l'accord politique des Neuf sur leur adhésion devront par conséquent s'armer de patience, négocier sans hâte jusqu'au 1983 ou 1984, et attendre calmement leur intégration dans dix ans. En bref, ceci veut dire qu'à l'ère de la vitesse où nous vivons, nous devons convaincre nos concitoyens ibériques de deux choses certes fort complexes: d'une part, de l'importance de notre appartenance aux Communautés Européennes qui sont, dit-on, plus qu'un Marché Commun; et d'autre part, une fois qu'ils en seront convaincus, du fait que cette intégration ne sera réelle que plus de quinze ans après avoir jeté les bases politiques et sollicité l'adhésion (1977).

Nos concitoyens commencent effectivement à perdre patience, mais pendant ce temps les dirigeants de la vie économique, les chefs d'entreprise, les travailleurs, les dirigeants syndicaux, les partis politiques eux-mêmes et l'homme de la rue commencent à se désintéresser d'une cause qui fut évidente jusqu'à 1977, en constatant d'ailleurs que l'Europe des Neuf entre elle-même à l'aube des années 80, dans une crise très grave et elle ne sait pas quel sera son sort d'ici à dix ans, c'est-à-dire, à l'aube des années 90.

Autre constatation: bien que les décisions communautaires soient solidaires, les états nationaux les ont prises d'une manière telle que l'Etat français semble être le principal responsable de l'élan favorable à une intégration plus rapide de la Grèce et des attermoiments presque constants retardant l'entrée effective de l'Espagne. De là à dire que les difficultés de la négociation hispano-communautaire se réduisent à une confrontation hispano-française, il n'y a qu'un pas. Or ce pas a été franchi de façon décisive lors du veto présidentiel de 1980 à l'élargissement, c'est-à-dire à la candidature des deux états de la péninsule ibérique; ce veto invoquait le contentieux anglo-français concernant la question brûlante et fondamentale du budget agricole, en attendant les élections présidentielles d'avril de 1981.

Il y a lieu d'expliquer aux espagnols que les six membres fondateurs ont attendu douze ans, dès 1958 à 1970, avant de surmonter l'étape transitoire, ou que les trois nouveaux membres, bien qu'ils aient franchi l'étape de transition dès le premier janvier 1978, ont posé dans la pratique de tels problèmes au Marché Commun que celui-ci se diluait à marche forcée dans la série interminable de revendications britanniques; la Grande Bretagne prétend, en effet, transformer en exception de libre échange la règle communautaire en vigueur dès 1970 à 1980, à laquelle a été accordée une période d'oxygénation de deux années supplémentaires, avec financement simultané germano-communautaire, mais qui devra être révisé en 1982 sans ce type de financement, ce qui permet de s'attendre à un nouveau conflit franco-britannique aux conséquences imprévisibles. Que dire aux citoyens de la péninsule? Que doivent faire les partis, organisations et associations espagnoles face à des dilemmes si graves?.

Jusqu'au 1977 l'idée de l'Europe se vendait bien en Espagne. Entre 1977 et 1980 un espoir modéré a vu le jour, et les pays communautaires n'ont cessé de bénir la réforme politique espagnole, mais ils mirent un frein à leur objectif d'intégration rapide, peut-être ingenu, en brandissant des arguments sérieux d'ordre technique, juridique et économique. Face à tous ces problèmes la réaction de l'Etat, des partis et des organisations syndicales et professionnelles a été positive: la voie menant à la Communauté est longue, pénible, dépourvue d'émotions politiques, subtile, compliquée, hétérogène, mais au bout du long tunnel il y a un espoir. Or, depuis 1980, la position institutionnelle de la France et de ses partis politiques lance un défi à cette lueur d'espoir: ajournement des négociations du deuxième élargissement dans les questions de budget agricole, jusqu'à ce que la réforme intracommunautaire soit terminée. Comme nous savons que cette réforme n'aura lieu que jusqu'au 1982 ou 1983, il s'en suit que l'Espagne a demandé l'adhésion dans un contexte totalement flou, qui ne prendra corps qu'à ce moment-là. Ce n'est qu'après qu'il commencera la véritable négociation. D'ici là, grâce à l'enthousiasme de certaines personnes comme le responsable espagnol actuel des relations hispano-communautaires, la négociation se pour

Force est donc de constater qu'au conflit hispano-français sur les questions communautaires il faut ajouter le contentieux déjà pénible en soi opposant deux pays qui en théorie respectent le principe de "bon voisinage", mais entre lesquels, au moins depuis l'écllosion du nouveau système démocratique espagnol, se multiplient les mesures discriminatoires: absence de coopération sur la question de l'espace juridique européen; reproches émis continuellement par la France sur le déséquilibre apparent de la balance commerciale, en vertu d'un mystérieux principe historique la faisant toujours pencher du côté français; fréquents incidents sectoriels; et, ce qui est plus grave, déclarations d'hostilité des leaders d'au moins deux des quatre grands partis français à la candidature de l'Espagne, qui affectent non seulement la politique de bon voisinage mais encore les règles les plus élémentaires des relations internationales des dernières années en Europe, surtout pour des pays jouissant d'institutions démocratiques et dont les principaux partis politiques appartiennent à des internationales.

II.- Le fonctionnement des institutions communautaires à l'heure du second élargissement.

Une thèse circule avec insistance dans certains milieux communautaires: les institutions prévues dans le Traité de Rome de 1957 ont bien fonctionné pour les six membres fondateurs, plutôt moins bien depuis l'entrée des trois nouveaux membres en 1973, nul ne sait comment elles vont le faire dans l'Europe des Dix de 1981, et il est probable qu'elles se dissoudront avec l'Europe des Douze de 1984, où les mécanismes de prise de décision se bloqueront, en particulier au sein de la Commission.

Pour pallier ces difficultés, le Comité des "Trois Sages" a été désigné, M. Spirenburg a été mandaté, et différentes études ont été entreprises en la matière. On a fait une enquête très sommaire sur les candidats et ils n'ont été en aucune façon consultés au niveau institutionnel pour faire entendre leur volonté potentielle, leurs opinions sur les mécanismes de réforme communautaire, alors que, comme l'ont dit les Neuf, il existe clairement une volonté politique d'admission de l'Espagne au sein du club communautaire.

Si l'on se penche de près sur les contacts noués et les efforts entrepris par l'Espagne, et sur les contreparties communautaires en matière d'élargissement, on ne peut que ressentir une déception profonde. L'on invoque la crise économique, le défi mondial, les conflits internes, la mauvaise assimilation du premier élargissement. A ce qu'il semble, la population espagnole, dont le niveau de revenu par habitant est inférieur à la moyenne communautaire, serait une lourde charge et non un nouveau partenaire, un nouveau membre au sein d'une Communauté élargie, un membre disposé bien sûr à tirer profit de l'élargissement du marché mais aussi à faire preuve de solidarité dans la crise. Comment expliquer

avec scepticisme que tout n'était que félicitations avant le premier élargissement, et tout n'est que factures négatives pour le second. Pourquoi ne pas parier pour le contraire, surtout puisque l'on sait que tous les membres du Club sortent, en général, gagnants et que le solde final est assez équilibré, selon le vieil principe de "l'Auberge espagnol" où "chacun y trouve ce qu'il y vient d'apporter"?

Peu de surprises nous attendent encore à partir de 1981 sur le fonctionnement des Institutions Communautaires au moment du second élargissement (vers 1983 ou 1984). Le rapport intitulé "Réflexions d'ensemble" ou la "Fresque" de la Commission et du Conseil, ont apporté presque tous les éclaircissements nécessaires sur le nombre de membres prévu par le Traité d'Elargissement pour le Conseil des Ministres, la Commission, l'Assemblée, le Tribunal et autres institutions. L'entrée de quelques dizaines ou centaines de fonctionnaires espagnols dans l'administration communautaire et l'approfondissement de la connaissance mutuelle des pays membres entre eux, au fur et à mesure que se resserreront les liens économiques et la coordination des grands secteurs ou politiques communes, renforceront l'espace politique de l'Union Européenne grâce à l'intégration de la péninsule. Nous estimons, en outre, que l'Europe du Sud, et en particulier la communauté latine, deviendra plus entière et plus homogène qu'elle ne l'a jamais été jusqu'au 1975 au sein de concert européen; en effet, ses dirigeants politiques se retrouveront dans des institutions européennes ayant généralement été dominées jusqu'au 1975 par le "vent du nord", qui a presque toujours accordé une importance secondaire aux questions politiques, économiques et de coopération, aux intérêts et aux réalités de l'Europe méridionale, que constituent non seulement les deux pays membres de la CEE avant 1980 mais encore ceux qui de mandent à y entrer lors du second élargissement.

Dans ce contexte, la coopération des cinq pays du sud et un possible rapprochement des positions franco-espagnoles seraient une conséquence positive pour les pays eux-mêmes et pour la négociation intra et extra communautaires des grandes questions mondiales. Un alignement horizontal en grands blocs d'intérêt permettrait de rééquilibrer la Communauté vers le Sud, comme on l'a souvent dit. L'axe central de la Communauté et la Lotharingie industrielle, sans se démanteler, mèneraient à une décentralisation progressive, sortie bien sûr d'une participation aux décisions, et où les cinq pourraient contrebalancer efficacement les poids des sept autres membres logiquement ancrés dans leur position traditionnelle de domination nordique.

III.- Politique de Défense, de Sécurité et de Coopération Européenne.

Le système politique espagnol né à 1977 a donné le jour à deux grands noyaux politiques qui détiennent à présent le monopole des positions exprimées sur ces questions. Les petits partis nationaux ou régionaux participent également au débat sur la nouvelle politique de l'Espagne en matière de défense et de sécurité mais à moins que n'apparaisse lors des prochaines élections une nouvelle position radico-libérale ou que certaines minorités communistes (le PSUC catalan) ne continuent à se radicaliser, l'horizon se limite aux positions de l'UCD et du PSOE. Ces deux groupes politiques maintiennent avec certaines nuances une attitude clairement favorable à l'entrée dans la Communauté, bien que leurs opinions diffèrent sur la politique atlantique ou la neutralité dans les alliances internationales. L'UCD et le PSOE, qui représentent les deux tiers de l'électorat espagnol, sont d'accord sur l'idée du renforcement d'une nouvelle communauté européenne de défense, qui devrait accroître la sécurité autonome des Douze, ayant leur mot à dire dans le vieil conflit Est-Ouest, et qui émanerait indéniablement des décisions de l'Assemblée Européenne et du Conseil Européen des Chefs de Gouvernement.

Nous avons suivi avec intérêt les tentatives de l'Union de l'Europe Occidentale et la contribution espagnole au débat sur la défense et la sécurité dépasse le centre et la périphérie de l'Europe. Une position commune tend à appliquer la nouvelle frontière communautaire non seulement aux espaces économiques et juridiques classiques mais encore à la défense que les deux formations principales du système politique et parlementaire espagnol semblent explicitement ou implicitement vouloir articuler.

La pression politique et militaire Est-Ouest, à laquelle s'ajoutent celle des cartels économiques internationaux et l'appel à un Nouvel Ordre Economique International lancé par les Nations Unies, a permis eux esprits nationalistes étroits d'Europe et d'Espagne de prendre conscience de la nécessité d'un effort commun. Les débats modérés que le Parlement Européen a tenus sur la question l'année dernière ne nous donnent pas beaucoup d'espoir, ce qui explique la prudence de l'Espagne, qui se tient à l'expectative en attendant de pouvoir entrer dans cette enceinte.

IV.- Relations Extérieures et Coopération Internationale.

Lorsque le Traité de Rome fêtera ses 25 ans d'âge, c'est-à-dire, à 1982, la Communauté Européenne devra être prête à signer le Traité du second élargissement et à aborder l'année 1983 avec non seulement vingt-cinq ans d'expérience mais encore un nouveau projet politique de Communauté ou d'Union qui dépasse le cadre actuel du Marché Commun. -

Soyons sceptiques et prévoyons qu'il n'en sera pas ainsi et qu'au contraire les prophéties maudites qui annoncent toutes sortes de malheurs pour 1984 mèneront les pays de la Communauté à la division, au protectionnisme, à l'inflation et au chômage, les quatre nouveaux cavaliers de l'Apocalypse européenne. Dans ces conditions d'autres quatre cavaliers apparaîtront tout aussi douloureux: une Europe à deux rythmes, un projet de géométrie variable, un directorat et une domination des pays du Nord sur le Sud périphérique. Nous nous heurtons donc à cette cruelle alternative. Il est possible que la réalité finale n'atteigne pas de tels extrêmes, mais ce que semble clair aujourd'hui, c'est que l'Europe, le projet d'Union Européenne, s'estompe peu à peu. On insiste souvent sur sa faiblesse, qui est celle de chaque nation européenne, dans sa réponse de plus en plus difficile au défi du Second et du Tiers Monde, qui s'unissent apparemment contre la vieille Europe, centre de domination politique, culturelle et économique, axiomes actuellement en crise.

Espérons que le renforcement de l'Union Européenne, après avoir franchi le cap du second élargissement, trouvera un système plus équilibré de répartition des compétences entre les Nations-États en cours de réajustement et les entités supranationales, et aidera à dévoiler le véritable rôle des régions. Plus de deuxcents unités régionales, douze nations, une union européenne, telles sont les nouvelles réalités dont il est et sera toujours difficile de déterminer la durée de vie et les limites, aussi bien dans leur articulation interne que dans leurs relations extérieures. Espérons que la véritable révision en cours des Traités de Rome et de Paris nous mènera à élaborer un nouvel Acte de l'Union Européenne en 1983 ou 1984, par lequel ses membres se proposent une tâche néo-constituante avec la participation effective des six fondateurs et des six adhérents.

V.- Quelques notes d'introduction: la voie du milieu dans la coopération bilatérale franco-espagnole, face à l'élargissement en cours: 1981-1983.

Il semble évident qu'après l'évolution décevante des relations bilatérales, l'embargo-véto qu'a opposé la France à la négociation hispano-communautaire l'an dernier et l'attitude réticente dont elle fait preuve depuis cinq ans, il ne sera pas aisé de débloquer les relations bilatérales. C'est peut-être notre commun dénominateur latino-européen qui est en partie coupable de cette impasse, sans oublier que des intérêts français et espagnols très importants sont en jeu. On ne peut donc que rejeter les deux positions consistant à penser que tout va continuer à aller aussi mal que jusqu'à maintenant ou que tout va changer radicalement après les élections présidentielles françaises

+

çaises de 1982. Ni la majorité des dirigeants politiques français ni une partie des intérêts espagnols lésés qui seront affectés par l'adhésion ne vont changer du jour au lendemain. Il faut donc chercher et présenter des justes milieux qui allègent la tension actuelle insupportable au niveau bilatéral et cherchent en matière communautaire des solutions équivalents au plus petit commun dénominateur possible.

N'oublions pas que du côté espagnol on maintient une position de négociation réaliste sans pour autant céder aux positions françaises irréductibles. Il est probable que la coopération juridique avance et que les problèmes frontaliers qui assombrissent aujourd'hui notre horizon commun tendent à se résoudre par la concertation.

La France devra aussi se montrer réaliste et prête à relâcher la tension provoquée par le problème frontalier et l'ajournement sine die, ou presque, de l'adhésion espagnole dans les relations bilatérales.

Il serait fort opportun que les moyens de communication, les partis et les syndicats, en plus des autres organismes de communication publics ou privés informent plus précisément des conséquences de l'intégration. Entre-temps un geste apparent, un discours, une référence aux organes institutionnels ne suffisent plus. Il faut des faits qui invitent la partie espagnole à se sentir considérée comme un candidat avec lequel existe une confrontation loyale. Quel genre de faits?. Pour le moment les partis politiques et leurs dirigeants devraient comprendre que dans la question franco-espagnole la démagogie des discours électoraux et de la "politique politicienne" aura à court et à long terme des effets négatifs sur l'opinion des deux pays, effets difficiles à corriger une fois que les sources primaires auront été empoisonnées. Serait-ce trop exiger que de demander aux hommes politiques français de ne plus rejeter sur l'Espagne la faute des grands maux dont souffre par exemple l'agriculture du sud du pays, alors que celle-ci n'appartient pas encore à la Communauté?? Et s'ils insistent, pourquoi ne pas leur rappeler les noms de ses propres Ministres de l'Agriculture à l'époque de la négociation à six ou à neuf de la politique agricole des produits méditerranéens à Bruxelles?

Nous savons aussi qu'à une époque de changements économiques il n'est que trop facile de demander que cesse la démagogie électoraliste dans le domaine des relations bilatérales, alors que l'autre partie ne peut se défendre et se transforme en bouc émissaire. Mais il serait utile que les responsables français de la politique de coopération en Méditerranée et avec des pays tiers évitent, à Bruxelles ou dans toute autre enceinte, de signaler du doigt les intérêts agricoles légitimes de l'Espagne comme étant les coupables d'une situation dans laquelle ceux-ci ne sont pas intervenus puisqu'elle provient

Si l'on peut exiger des dirigeants des partis politiques modération et bonne conduite dans les relations bilatérales d'aujourd'hui et de demain, on a d'autant plus de raisons d'exiger des deux parties plus d'acharnement à résoudre les problèmes communs des institutions et de leurs responsables politiques, diplomatiques ou autres. Les attitudes négociatrices déplorables de la partie française lors des derniers entretiens ont laissé des souvenirs amers aux espagnols, qui ont plus en mémoire l'époque de l'intransigeance que celle de la coopération.

Rappelons enfin que les calendriers de la démocratie politique sont respectés de façon inéluctable. Les élections législatives espagnoles ou les prochaines présidentielles françaises serviront de test pour connaître les positions personnelles et celles des grands dirigeants politiques. Nous pensons que la balle est dans le camp français et que ceux qui ont freiné la négociation doivent la renvoyer, en énonçant les règles du jeu mais sans en modifier l'esprit, car ces règles sont multilatérales et non personnelles. Il est inutile de prêcher une doctrine à l'intérieur et de tenir un langage différent à l'extérieur, ou de se prononcer de façon ambiguë des deux côtés; parmi les grands avantages de la démocratie se trouve la responsabilité directe liant la théorie et la pratique, les mots et les faits, l'engagement et l'action.

Si la France ne souhaite l'entrée de l'Espagne ni d'un point de vue politique ni d'un point de vue économique, ni même d'un point de vue culturel, qu'elle le dise clairement. Si au contraire elle pense que la communauté espagnole doit faire partie de la communauté européenne, avec les réajustements que s'imposent, qu'elle ne demande ni l'Olympe de la Soumission inconditionnelle ni celui de la coopération unidimensionnelle. Il faut être logique et accepter par conséquent une coopération sur un pied d'égalité, sans faire abstraction des différences de taille, d'identité et d'expériences que l'Espagne ne nie pas, et la défendre devant l'opinion publique.

Nous savons que tout ne sera pas rose lors des prochaines années de négociations et de l'intégration totale, mais nous souhaitons parcourir côté à côté le chemin qui y mène, avec un minimum de confrontations et un maximum de solidarité, afin que l'Europe retrouve son identité et son rôle au sein de la communauté internationale. Nous pensons que l'Union dépasse largement les objectifs communs du passé, sans que nos nations ne perdent leur personnalité historique et leur rôle révisé d'Etat-Nation; nous estimons que l'intégration est plus souhaitable que toute autre forme de coopération plus ou moins parfaite en théorie. Il faut que dans des enceintes comme celle-ci, lors d'initiatives comme celle qui nous réunit aujourd'hui, se préparent des programmes et des lignes d'action d'un niveau supérieur, qui ne s'arrêtent pas sur les conflits qui, comme tout phé-