



Apport de l'Espagne et du Portugal à l'Union

J. Keller-Noëllet . Conseiller spécial,
Conseil de l'Union européenne

D'abord je voudrais saluer l'idée originale de ce colloque qui consiste à se demander ce qu'un pays membre ou des pays membres apportent à l'UnionC'est, en effet, généralement la question inverse qui est posée: qu'est ce que l'Union apporte à un pays ?

Cette question est même posée de façon un peu insistante parfois. Surtout dans le cas de pays comme le Portugal ou l'Espagne qui sont censés retirer des avantages importants de leur appartenance à l'Union. C'est donc bien de voir aussi l'autre côté de la médaillePar ailleurs, il faut dire que c'est **un bon moment** pour poser cette question alors qu'on fête les 20 ans de l'adhésion, qu'un Portugais préside la Commission, un Espagnol préside le Parlement et que le Portugal s'apprête à présider le Conseil pour la troisième fois...

L'Union n'est pas une **entité abstraite**, **qui existerait en dehors des Etats Membres**, c'est la somme des Etats membres avec, chacun, sa personnalité et sa spécificité. **Vu sous cet angle, l'Espagne et le Portugal entrent nécessairement dans la composition de l'Union avec leurs forces, leurs faiblesses et leur génie propre...**

Dans quelles proportions ?

C'est difficile à dire. On pourrait prendre comme critère la **population, la superficie, le PNB** ou les trois Mais en fait, c'est beaucoup plus complexe

L'apport effectif, réel, d'un Etat membre à l'Union ne se mesure pas avec des **chiffres** ou des **statistiques ... Du moins pas uniquement !** On doit y ajouter **un ensemble de critères non quantifiables** relatifs à l'histoire ancienne ou récente du pays, à sa géographie, à sa culture, à ses traditions, à l'esprit public et beaucoup d'autres choses encore C'est seulement en prenant en considération **tous ces éléments** et en donnant à chacun le poids qui lui revient, qu'on peut se faire une idée plus ou moins juste de la place qu'occupe un Etat membre dans cette **mosaïque** qu'est l'Union. Jugé à l'aide de cet ensemble de critères, qu'en est-il de l'Espagne et du Portugal ?

La première réponse, en quelque sorte d'instinct, est que l'Espagne et le Portugal pèsent beaucoup plus dans l'Union que ne laisserait penser leur poids relatif exprimé selon les critères statistiques habituels utilisés pour mesurer l'importance économique d'un pays .

Et ceci pour de nombreuses raisons que je vais m'efforcer d'analyser maintenant.

Afin de mettre un peu d'ordre dans cette démonstration, j'aborderai la question successivement sous **cinq angles différents** :

- 1) l'apport évalué en termes géopolitiques
- 2) l'apport dans le débat politique et institutionnel
- 3) l'apport aux politiques internes de l'Union
- 4) l'apport dans le domaine international
- 5) l'apport culturel.

Tout d'abord donc: **l'aspect géopolitique**

C'est une pure banalité de dire que, sans l'Espagne et le Portugal, l'Union ne serait plus tout à fait l'Union ***Mais derrière cette banalité apparente se cachent des réalités plus tangibles qui appellent quelques réflexions:***

- La première réflexion concerne le ***centre de gravité de l'Union***. Après les récents élargissements à l'Est et au Nord, le centre de gravité géographique de l'Union s'est lourdement déplacé vers l'Europe centrale; on a calculé qu'il se trouve aujourd'hui près de ***Magdbourg*** dans l'ex Allemagne de l'Est. Il se déplacera encore vers l'Est avec l'arrivée de la Roumanie et de la Bulgarie; cette véritable ***continentalisation*** de l'Union pose déjà un certain nombre de problèmes pour certaines politiques de l'Union comme, par exemple, la politique des transports. Sans l'Espagne et le Portugal, le centre de gravité se situerait probablement quelque part dans l'Est de la Pologne ce qui naturellement aggraverait encore le phénomène ;
- La deuxième réflexion, liée à la première est que, l'Espagne et le Portugal constituent un élément très important de ***l'arc atlantique*** lequel perdrait toute signification sans ces deux pays; ***or, l'arc atlantique ainsi que les régions périphériques maritimes*** qui représentent environ 150 millions d'habitants constituent un élément essentiel de l'équilibre général du continent ***et dans ces 150 millions d'habitants l'Espagne et le Portugal comptent pour beaucoup.....***
- En conclusion on peut dire, sans vouloir développer ici un thème complexe qui demanderait de longues analyses, que la présence de l'Espagne et du Portugal dans l'Union contribue de manière décisive à ***l'équilibre géographique de l'ensemble européen*** à un moment où ***la poussée vers l'Est et le Nord*** risque de donner à l'Union un caractère décidément trop continental ... avec les conséquences que cela pourrait avoir sur ses politiques ...

Le deuxième aspect de l'apport ibérique que je voudrais brièvement traiter ici concerne la contribution de ces pays à la vie institutionnelle de l'union

C'est un sujet beaucoup plus ***délicat***. On peut se demander, en effet, ce qu'il y a de commun entre un pays comme l'Espagne qui a ratifié la Constitution par referendum avec l'enthousiasme que l'on sait et le Portugal qui a fait montre d'une sage lenteur dans son processus de ratification ...

D'autre part, nous savons très bien que l'attitude d'un Etat membre à propos de la ***nature*** et de ***l'avenir*** de l'Union peut évoluer considérablement en fonction du pouvoir politique en place et de la conviction personnelle des leaders politiques. Un des exemples les plus frappants à cet égard est certainement le changement radical d'attitude de l'Espagne vis à vis de la Constitution ***et notamment du problème du poids de l'Espagne dans la prise de décision***, après l'arrivée au pouvoir du Premier Ministre Zapatero.... Mais au-delà de ces péripéties et de ces prises de position ponctuelles, je crois qu'il y a quand même quelques ***constantes fondamentales*** qui caractérisent la position de ces deux pays à Bruxelles et qui s'explique par ***leur histoire récente et plus ancienne***:

- D'abord un ***attachement sincère et profond à la cause européenne*** qui s'explique par un passé pas si lointain soumis à la dictature qui les avait fait tourner le dos à l'Europe alors que pendant toute leur histoire l'Espagne comme le Portugal ont été des acteurs importants du jeu européen;

Pour ces deux pays, la construction européenne c'est donc renouer avec un ***passé respectable*** et même brillant à beaucoup d'égards, d'où leur attitude fondamentalement positive ;

- ***Le deuxième trait commun qui les caractérise***, au-delà de cette attachement de principe, c'est une ***vision*** – je dirais très ***équilibrée*** – de ce que doit être l'Union c'est-à-dire une ***construction originale à mi-chemin entre le rêve fédéraliste et l'Europe des Etats défendue par certains....***

L'Espagne et le Portugal sont de très, très vieux pays – parmi les plus vieux pays du continent. Le Portugal existe en tant qu'Etat constitué depuis 1143.... Et l'Espagne depuis le 15ème siècle.... Cela leur donne un poids spécifique dans le jeu européen que certains pays plus récents n'ont peut-être pas toujours ... D'autre part, cette longue existence en tant qu'Etat indépendant leur a donné une conscience très aigüe de leur ***identité et de leur personnalité***.

- ***C'est pourquoi l'un comme l'autre sont parmi les pays les plus attachés au maintien des diversités nationales dans l'Union***et c'est pourquoi, aussi, ils ne sont probablement pas prêts à se fondre dans un ensemble fédéral trop intégré qui mettrait en cause directement ou indirectement leur existence en tant qu'Etat souverain ...

- A ce souci d'indépendance correspond un autre souci, surtout mis en avant par le Portugal lors des derniers débats constitutionnels. *Il s'agit du principe de l'égalité des Etats membres* qui est inscrit dans l'article I-5 du traité constitutionnel "*L'Union respecte l'égalité des Etats membres devant la Constitution ...*". Pour avoir été assez directement impliqué dans ces tractations à l'époque je peux témoigner que c'est largement grâce au Portugal et à quelques autres Etats membres que ce principe de bon sens figure aujourd'hui dans la Constitution ...
- Certains pourraient se demander pourquoi ce genre d'attitude qu'on pourrait qualifier de *réaliste* sinon de nationaliste, peut être considérée comme un apport positif pour l'Union. C'est évidemment une question d'appréciation.... Mais personnellement, je pense *que tout ce qui contribue à considérer l'Union telle qu'elle est et non pas telle que certains voudraient qu'elle soit* – autrement dit, toute approche qui prend comme point de départ la réalité des choses *pour les changer bien sûr mais avec prudence*, va dans le bon sens

Or je crois que c'est là, fondamentalement – au delà des péripéties politiques – l'attitude de base de l'Espagne et du Portugal vis-à-vis de l'Union pour toutes les raisons notamment historiques que j'ai indiquées. Et je crois que l'histoire leur donnera raison ...

Le troisième angle sous lequel je voudrais examiner l'apport du Portugal et de l'Espagne à l'Union est celui des politiques internes de l'Union

Chaque Etat membre contribue à la définition des politiques qui sont menées par l'Union de *deux manières*:

- *par son poids spécifique dans la prise de décision*, c'est-à-dire dans la définition de la majorité qualifiée : on a vu à ce sujet la *bataille* menée par l'Espagne et le Portugal pour garder leur capacité d'influence à l'occasion des négociations sur la Constitution même si, s'agissant de l'Espagne cette position a évolué en raison du changement de gouvernement ; dans les deux cas on peut dire que la raison plus ou moins avouée de cette position assez rigide, *c'est que l'Espagne comme le Portugal considèrent que leur poids dans l'Union doit être supérieur à la simple réalité démographique*; le sort de la Constitution tranchera cette question.
- la deuxième façon dont les Etats membres peuvent influencer la définition des politiques européennes, c'est par l'importance relative *d'un secteur de production donné par rapport à l'ensemble de l'activité communautaire* ; on peut prendre deux exemples emblématiques dans le cas de l'Espagne et du Portugal. D'abord les *productions agricoles méditerranéennes (fruits et légumes vin huile d'olive)*; il est clair que la nécessité politique et économique de prendre en considération l'importance de cette production dans ces deux pays a directement influencé la définition des politiques de l'Union dans ce domaine.... Et ceci est encore vrai au moment où on envisage de réformer ces organisations de marché ...

Mais l'exemple le plus frappant de l'influence de l'Espagne et du Portugal sur une politique commune – et il faut le dire surtout de l'Espagne – c'est le cas de *la politique commune de la pêche*. En 1981, la flotte de pêche de l'Espagne était la quatrième flotte mondiale et elle représentait plus ou moins 70% du tonnage communautaire. Sur les 17000 bateaux de pêche espagnols, seuls 300 ont été autorisés à pêcher dans la zone maritime communautaire.

De ce fait, l'Union s'est trouvée dans l'obligation, *d'une part*, de rediriger une partie de ces activités vers les pays tiers en passant des accords avec ces derniers et, d'autre part, de mettre en œuvre une politique active de restructuration des flottes. *Ceci a constitué un changement fondamental dans l'orientation de la politique commune de la pêche*. Aujourd'hui, l'Union est devenue la quatrième puissance mondiale dans le domaine de la pêche. L'entrée de l'Espagne et du Portugal lui a donné une vraie dimension internationale et on peut considérer qu'elle est devenue un véritable *meneur de jeu* dans la plupart des organisations régionales de pêche alors qu'auparavant son pouvoir de négociation était très limité....

- Le troisième exemple de l'influence directe de l'Espagne et du Portugal sur les politiques de l'Union, *et sans doute, le plus spectaculaire, c'est la politique de cohésion économique et sociale*.... On considère cette politique, à juste titre, comme un apport décisif de l'Union à l'Espagne et au Portugal et c'est sans doute vrai ; les statistiques sont là pour le montrer *et notamment l'évolution du PNB tête qui est sur le point de rejoindre ou a dépassé la moyenne communautaire ...*

Dans quelques années l'Espagne deviendra même ce qu'on appelle un contributeur net au budget communautaire L'Union a donc joué son rôle de redistribution et l'Espagne et le Portugal en ont normalement profité ***Mais ce qu'on oublie trop souvent, c'est que ce principe de solidarité des pays riches en faveur des pays moins riches n'a été acquis qu'au terme d'une longue bataille menée par l'Espagne et le Portugal avec d'autres pour faire reconnaître leurs intérêts légitimes.*** Longue bataille dont l'une des étapes majeures a été le Conseil européen d'Edimbourg en 1992 où le premier ministre Gonzales a pu imposer son point de vue dans des conditions très difficiles à l'époque.

La transformation de la politique régionale très modeste prévue à l'origine par le traité de Rome ***en une vraie politique de cohésion économique et sociale digne de ce nom*** doit donc beaucoup à l'Espagne et au Portugal.

Ce faisant l'Espagne et le Portugal ont certes défendu leurs intérêts mais, en même temps, ils ont, en quelque sorte, obligé l'Union à inventer de toute pièce un ***nouveau concept : la cohésion économique et sociale*** qui joue aujourd'hui, et continuera à jouer un ***rôle clé*** dans le développement de l'Union.

Ainsi l'Espagne et le Portugal, en ***imposant le principe de la solidarité effective entre les Etats membres*** (en contrepartie du marché intérieur et de l'UEM) ont-ils contribué à donner à l'Union ***une cohérence et une consistance qu'elle n'avait pas auparavant.***

On peut dire que c'est l'existence de cette politique à laquelle l'Union consacre désormais 35% de son budget qui a notamment permis l'intégration sans problème majeur, des douze nouveaux Etats membres issus du dernier élargissement et donc permis la réunification du continent ...

C'est aussi cette même politique qui par ces actions concrètes sur le terrain rend perceptible pour le citoyen l'action de l'Union ...

J'en viens maintenant à un autre aspect de la contribution de l'Espagne et du Portugal qui est peut-être le plus important ou du moins le plus visible....

Il s'agit de la contribution de l'Espagne et du Portugal au rayonnement de l'Union dans le monde. C'est une banalité de dire que l'arrivée de l'Espagne et du Portugal a ouvert à la Communauté les portes de l'Amérique latine jusque là pratiquement *Terra incognita*...pour la Communauté. En 1958, les six Etats fondateurs avaient bien adressé un mémorandum aux Etats latino-américains suggérant des consultations sur des sujets d'intérêt commun mais l'affaire était restée sans suite ... L'Amérique latine n'a jamais été une priorité pour l'Europe jusqu'à l'arrivée de l'Espagne et du Portugal dans les années 80...

C'est à ce moment là que commence une relation suivie entre les deux continents qui ira en s'intensifiant grâce à la consolidation démocratique et politique dans ces régions: première réunion ministérielle à San José en 1984, établissement d'un dialogue politique avec le groupe de Rio en 1990; adoption d'une déclaration de partenariat en 1994, nouveau sommet de Rio en 1999 au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement instaurant un partenariat stratégique ..., suivi d'autres sommets du même type en 2002 et en 2004; au cours de ces réunions tous les sujets politiques d'intérêt commun seront abordés.

Par ailleurs l'Union européenne et ses principaux partenaires latino-américains ont entrepris de négocier des accords d'association qui servent de cadre à une collaboration plus étroite dans tous les domaines, permettant une véritable interpénétration des économies. Le développement des relations entre l'UE et l'Amérique latine a été remarquable. ***En moins de deux décennies, deux entités qui s'ignoraient presque totalement ont noué des liens solides et multifformes. Et il est clair que ceci n'aurait pas été possible sans l'arrivée dans l'Union de l'Espagne et du Portugal*** Ce qui est vrai de l'Amérique latine l'est aussi dans une moindre mesure de l'Afrique où l'influence de l'Union s'est étendue à pratiquement tout le continent notamment par l'arrivée d'anciens territoires portugais, comme l'Angola ou le Mozambique, où l'Union s'est activement associée au processus de paix. Cela vaut naturellement aussi pour Timor. Il faut enfin, dans ce contexte, rappeler que c'est le Portugal qui a pris l'initiative de convoquer le premier sommet euro africain au Caire en 2000.

En conclusion, et pour aller à l'essentiel, je dirais que l'apport de l'Espagne et du Portugal à l'Union peut se résumer autour des **quatre points** suivants :

1. Le premier, c'est une contribution majeure à ***l'équilibre global de l'Union sous trois angles différents*** :
 - sous l'angle ***géopolitique***, en contrebalançant la dérive continentale de l'Union par "l'appel du grand large";
 - sous l'angle ***politique*** en défendant une conception réaliste de l'Union à mi chemin entre la vision fédéraliste et la tentation intergouvernementale;
 - sous l'angle ***culturel***, enfin, en renforçant la dimension latine de l'Union qui en a bien besoin et en apportant à l'Union deux langues de culture de diffusion mondiale.
2. **Le second point**, c'est le rôle essentiel joué par l'Espagne et le Portugal dans l'ajout d'une nouvelle dimension à l'Union qui est la ***solidarité entre Etats membres pour une plus grande cohésion économique et sociale***.
3. **Le troisième point**, c'est une plus grande *ouverture sur le monde* et notamment sur *deux continents* appelés à jouer un rôle important à l'avenir : le continent latino-américain d'abord mais aussi le continent africain sans oublier certains intérêts en extrême orient ...
4. **Le quatrième et dernier point**, c'est la démonstration apportée par l'Espagne et le Portugal depuis 20 ans, de leur capacité à évoluer rapidement sur tous les fronts pour combler leur retard par leurs propre effort, mais aussi grâce a leur appartenance à l'Union. ***C'est donc aussi, grâce, à eux la démonstration de la pertinence de la construction européenne.***

Pour terminer une brève touche personnelle : j'ai participé moi-même au nom de Secrétariat du Conseil à **trois** présidences espagnoles et deux présidences portugaises. ***C'étaient toutes des présidences très intéressantes.***

C'est au sommet de Madrid de 1995 que la décision de principe sur l'Euro et le passage à la monnaie unique a été prise. Et c'est en 2000 à Lisbonne qu'a été lancée la stratégie du même nom... Deux étapes cruciales de l'histoire récente de l'Union qui montrent encore, s'il en était besoin, le rôle positif joué par l'Espagne et le Portugal dans l'Union.