

Du malentendu à la coopération: la France, l'Italie et l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne (1979-1985)

GIOVANNI LELLA

Abstract:

This article explores the role played by France and Italy in the negotiations for Spain's accession to the European Community. As Mediterranean countries with a strong agricultural sectors, Italy and France were among the member countries most concerned by Spain's entry into the common market. Based on French and Italian archives, this paper seeks to demonstrate how cooperation between the two countries, which was not granted at the beginning of the discussions, finally proved crucial in breaking the deadlock in negotiations. The article is structured in three parts. In the first part, it deals with the difference in approach between Rome and Paris on the issue, so the misunderstandings that arose from it; in the second part, it examines the factors that led to a first clarification between the two countries; finally, it focuses on the cooperation set up by Mitterrand's France and the Craxi-Andreotti tandem in order to finish the job and mark an important step towards the relaunch of Europe.

Keywords:

EU Enlargement, European Community, Single European Act, Mitterrand, Craxi, Andreotti

Introduction

Après l'entrée de la Grèce en 1981, dans les années quatre-vingt la Communauté européenne s'ouvre à un nouvel élargissement vers le Sud. Le 1^{er} janvier 1986, l'Espagne et le Portugal rejoignent officiellement la CEE, portant le nombre total de ses membres de dix à douze. Les deux pays ibériques déposent leur demande d'adhésion en 1977, tandis que les négociations débutent officiellement en 1979 mais battent leur plein entre 1983 et 1985. En réalité, le chemin de Madrid et de Lisbonne vers l'Europe vient de plus loin. La "longue marche vers l'Europe" débute avec la candidature de l'Espagne en 1962, mais la demande d'adhésion est rejetée en raison de la nature non démocratique du régime franquiste. On se limite à des accords d'association bien circonscrits, tels que l'accord de 1970 vi-

sant à réduire les tarifs douaniers¹. La donne change avec la fin des régimes autoritaires. La mort de Franco en 1975 et la révolution des œillets en 1974 marquent un tournant dans l'histoire des deux pays, entraînant une série de changements politiques, sociaux et économiques majeurs². Sur le plan international, l'entrée dans la Communauté européenne s'impose tout de suite comme le train à ne pas rater. Sortant de décennies de dictature, les deux pays voient dans l'adhésion au projet européen l'opportunité de consolider le processus de transition démocratique, de s'ancrer à l'Occident et d'ouvrir des nouvelles perspectives de modernisation et de développement économique.

En particulier dans le cas de l'Espagne, les motivations de nature politique et économique sont renforcées par la présence d'un consensus unanime en faveur du choix européen: "l'opinion publique dit oui à l'Europe; la classe politique dit oui à la Communauté européenne; les élites économiques disent oui au marché commun"³. Cet enthousiasme collectif semble ouvrir la voie vers Bruxelles, mais avant de franchir la ligne d'arrivée il faut surmonter deux obstacles majeurs : les réserves de certains États membres et, plus généralement, l'impasse dans laquelle se trouve la Communauté dans la première moitié des années quatre-vingt⁴.

Pour des raisons à la fois politiques et économiques, l'Italie et la France figurent parmi les pays les plus impliqués dans les négociations d'adhésion. En ligne de principe, Rome et Paris soutiennent les raisons d'un élargissement de la CEE. Les entrées de l'Espagne et du Portugal permettent tout d'abord de rééquilibrer vers le Sud une Communauté qui – après l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark – a déplacé vers le Nord son centre de gravité. Deuxièmement, l'élargissement favorise l'ancrage des deux pays à l'Europe (CEE) et à l'Occident (OTAN), contribuant d'une part à stabiliser la transition démocratique et d'autre part à renforcer davantage le bloc occidental. L'arrivée de deux nouveaux États membres va enfin ajouter une pièce supplémentaire à la relance de la CEE: l'élargissement représente ainsi une condition préalable et un objectif de la réforme communautaire⁵.

Cependant, si sur le plan politique les avantages sont évidents, sur le plan économique les réserves ne sont pas moindres: d'une part l'élargissement ouvre une série de possibilités d'investissement pour les entreprises françaises et italiennes, d'autre part il présente un certain nombre d'inconvénients. Pays à forte vocation agricole, l'Espagne risque de bouleverser l'équilibre du marché commun ainsi que les relations diplomatiques avec les autres pays méditerranéens (Maroc, Algérie, Tunisie). À cette crainte s'ajoute la situation de crise interne. Au début des

1 M. Trouvé, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Peter Lang, Bruxelles 2010, p. 431.

2 M. Del Pero, V. Gavín, F. Guirao, A. Varsori, (a cura di), *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010.

3 M. Trouvé, *L'Espagne et l'Europe*, cit., p. 478.

4 M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Bari-Roma 2020, pp. 129-144.

5 Cfr. M. Gehler, W. Loth (eds.), *Reshaping Europe. Towards a Political, Economic and Monetary Union (1984-1989)*, Nomos, Baden-Baden 2020.

années 1980, des questions telles que la contribution britannique et la réforme de la PAC sont considérées comme des priorités – et pour certains comme des préalables – à tout progrès dans les négociations d’adhésion.

Si dans un premier temps Rome et Paris adoptent deux approches différentes, l’étude sur archives montre comment la concertation au plus haut niveau diplomatique a progressivement permis de dissiper les malentendus, permettant aux deux pays de contribuer de manière décisive au succès des négociations. Certes, d’autres forces – telles que les partis politiques, les groupes de pression, les opinions publiques – sont à tenir en considération dans cette histoire, puisqu’elles jouent à plusieurs niveaux une influence dans le processus décisionnel. Cependant, nous nous concentrerons d’abord sur la dimension politico-diplomatique, car c’est ici que les différentes orientations sur le dossier trouvent une synthèse.

1. *La France de Giscard: de l’enthousiasme à la pause*

Avant d’analyser la démarche française sous la présidence Mitterrand, il est nécessaire de faire un petit pas en arrière, revenant à l’attitude adoptée par le président Valéry Giscard d’Estaing. Un an avant les élections présidentielles françaises de 1981, et dans un contexte de crise générale de la Communauté européenne, Giscard propose en fait un gel des négociations d’adhésion à l’Espagne: c’est à partir de ce moment que la France cesse d’être perçue comme marraine de l’adhésion espagnole pour en devenir un obstacle⁶, provoquant une forte détérioration des relations entre Paris et Madrid⁷.

Le 5 juin 1980, devant les représentants du monde agricole français, Giscard propose un renforcement de la Politique agricole commune (PAC), alors que celle-ci est depuis longtemps sous le feu des critiques. En raison de son coût, les nouveaux États membres – Royaume-Uni, Danemark, Irlande – en réclament une rationalisation, mais, dans le but de rassurer une partie importante de l’électorat français, Giscard confirme non seulement l’attachement de la France à la PAC, mais va jusqu’à demander une pause de réflexion sur les négociations d’adhésion⁸.

6 Cfr. M.E. Cavallaro, *La Francia di Giscard d’Estaing da madrina ad ostacolo dell’integrazione della Spagna in Europa (1974-1978)*, in M.E. Cavallaro, G. Levi (a cura di), *Italia e Spagna nel processo di integrazione europea (1950-1992)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 99-121.

7 M. Trouvé, *Une querelle franco-espagnole: l’adhésion de l’Espagne à la Communauté européenne (1975-1985)*, in “Revue d’histoire de Bayonne, du pays basques et du Bas-Adour”, CLXVI, 2011, pp. 163-181.

8 “Au-delà des problèmes strictement agricoles, les discussions menées depuis plusieurs mois ont fait apparaître clairement que l’intégration de certains nouveaux membres n’est pas encore complète, puisqu’ils demandent à être dispensés d’une partie des obligations communautaires. Cette attitude de leur part entraîne une conséquence précise que certains n’ont pas encore aperçue. Il ne m’apparaît pas possible de cumuler les problèmes et les incertitudes liés à la prolongation du premier élargissement et ceux que poseraient de nouvelles adhésions. C’est pourquoi, compte tenu de l’attitude de certains de nos partenaires depuis le début de cette année, il convient que la

Dans son discours, Giscard établit donc un lien entre le processus de réforme communautaire et l'entrée des nouveaux membres: avant de finaliser un deuxième élargissement, le président français considère qu'il est nécessaire de compléter le premier. Vues depuis Madrid, les déclarations de Giscard sonnent comme une douche froide⁹. La proposition d'une pause est perçue comme le signe de la mauvaise volonté française, suscitant un ressentiment immédiat dans les milieux politiques espagnols ainsi que dans l'opinion publique: certains commentateurs parlent de *giscardazo*¹⁰, d'autres d'un véritable "veto". La sortie de Giscard ne manque pas de susciter un certain étonnement à Rome, étant donné qu'au tout début la France a fermement soutenu la demande d'adhésion des deux pays ibériques¹¹. Même à Lisbonne, le proposition d'une pause est accueillie avec "inquiétude et surprise"¹².

Face au changement de cap de la France, l'attitude italienne est tout autre. Contrairement à Paris, Rome continue de privilégier les raisons d'opportunité politique aux réticences de nature économique. D'ailleurs, "l'Italie considère immédiatement l'adhésion de l'Espagne comme indispensable: l'entrée de l'Espagne est essentielle tant pour soutenir sa transition démocratique et sa position occidentale que pour relancer la construction politique et économique de l'Europe"¹³. Les archives françaises confirment largement cette interprétation: le soutien du gouvernement italien à l'adhésion espagnole est énergique et constant dès l'ouverture des négociations. La présence de nœuds même épineux sur certains chapitres – et notamment celui agricole – ne réduit pas la portée politique de l'élargissement. Pour Rome il s'agit seulement d'en décider les modalités et le calendrier¹⁴.

À partir de là, l'optimisme des Italiens commence à s'heurter au scepticisme des Français. Certes, avec l'arrivée de Mitterrand à l'Élysée en mai 1981, les

Communauté s'attache par priorité à parachever le premier élargissement, avant d'être en-état d'en entreprendre un deuxième », Discours du président Valéry Giscard d'Estaing auprès de l'Hôtel Intercontinental de Paris devant l'Assemblée permanente des Chambres de l'agriculture", 5 juin 1980, <http://discours.vie-publique.fr/notices/807012100.html>.

9 M. Trouvé, *L'Espagne et l'Europe*, cit., pp. 223-225.

10 M. Alorda, *The European Community's Struggle with the agro-budgetary Problem: Its Impact on the Spanish Accession Negotiations, 1979–1985*, in M. Gehler, W. Loth, *Reshaping Europe*, cit., pp. 349-372, p. 356.

11 Archivio Giulio Andreotti (dorénavant AGA), Roma, Serie *Europa*, Busta 359, Da Itadipl Madrid a Esteri Roma, 592 del 7 giugno 1980, *Dichiarazioni Giscard su ampliamento Comunità*, a firma Marras.

12 AGA, Serie *Europa*, Busta 359, Da Itadipl Lisbona a Esteri Roma, 117 del 7 giugno 1980, *Reazioni portoghesi a dichiarazioni Giscard su allargamento CEE*, a firma Magliano.

13 L. Micheletta, *Per una Spagna democratica, atlantica ed europea. Andreotti e l'adesione della Spagna alle Comunità europee*, in F. Lefebvre D'Ovidio, L. Micheletta (a cura di), *Giulio Andreotti e l'Europa*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2017, pp. 107-138, p. 116.

14 "Mi pare evidente che 'il conto profitti e perdite' dovrà chiudersi con una mutua soddisfazione, altrimenti l'operazione non potrà realizzarsi. E questo, già lo sappiamo, è impossibile che non avvenga: questo matrimonio alla fine s'ha da fare", AGA, Serie *Europa*, Busta 421, Da Itadipl Madrid a Esteri Roma, TD n°0035599/577, febbraio 1979, a firma Marras.

relations franco-espagnoles s'améliorent. Au moins dans le ton, le président socialiste cherche à se démarquer de son prédécesseur. Pourtant, les réticences à l'égard d'une entrée rapide persistent: la proposition de "pause" se transforme en la définition des certains "préalables". Reprenant le lien entre réforme de l'acquis communautaire et élargissement, Mitterrand subordonne l'accélération des négociations au règlement des différends communautaires. Un compromis sur les *querelles de famille* (chèque britannique; rationalisation de la PAC; réforme institutionnelle) est considéré préliminaire à tout élargissement. Sur ces bases, l'Élysée estime qu'il serait risqué – voire totalement contre-productif – de s'engager dans un calendrier précis¹⁵.

En théorie, les intérêts économiques de Rome et de Paris sont assez convergents. Dans la pratique, l'approche est différente. Pour la France, l'entrée de l'Espagne est conditionnée à une réforme de l'acquis communautaire et à une meilleure prédisposition de l'opinion publique française (qui craint surtout l'impact des produits espagnols sur le marché commun). Pour l'Italie, l'accent est placé sur la dimension politique, tandis que les préoccupations économiques restent bien cachées à l'arrière-plan¹⁶. Vue de Paris, l'attitude italienne n'est pas sans ambiguïté. La rhétorique en faveur d'une entrée rapide contraste avec la prudence de la délégation italienne à Bruxelles ainsi qu'avec les réserves exprimées à huis clos par le Ministre des Affaires étrangères italien. Le décalage entre le discours et l'action fait naître le soupçon qu'en réalité l'Italie – tout en partageant les appréhensions françaises – laisse volontiers à la France le fardeau de la ligne de front.

2. *Le temps des malentendus*

Durant les deux mandats de Giovanni Spadolini au Palais Chigi (juin 1981 – décembre 1982), cette différence d'approche est source de malentendu. Les discours qui accompagnent les voyages de Mitterrand et de Spadolini à Madrid au cours de l'été 1982 – et les relatives réactions du côté espagnol – constituent en ce sens une épreuve de vérité. Le 22 juin 1982, lors de son premier voyage officiel en Espagne, tout en confirmant son soutien à l'entrée de l'Espagne dans la CEE, Mitterrand invite tout le monde à la prudence: "je ne prendrai pas le risque d'ajouter aux actuelles misères de l'Europe une misère supplémentaire"¹⁷. Les mots du président français sont encore une fois interprétés comme le signe d'une "mauvaise volonté": dans les préalables français, les Espagnols voient "un

15 Archives nationales de France (dorénavant AN), Pierrefitte-sur-Seine, AG/5(4)/EG/162, *Note du Comité interministériel pour les questions de coopération économique et européenne, Les positions françaises et italiennes face à l'élargissement et à ses conséquences*, Paris, le 11/09/1983.

16 *Ibidem*.

17 Allocution du Président de la République au dîner offert par leurs majestés le Roi et la Reine d'Espagne, Madrid, Palais Royal, le 22/06/1982, <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-5413-fr.pdf>

subterfuge de plus” pour reporter l’adhésion de Madrid à la Communauté¹⁸. L’image de la France comme obstacle aux ambitions espagnoles est ainsi reconfirmée: preuve en est l’“accueil glacial” réservé par la presse et les dirigeants espagnols au voyage du président français¹⁹.

Un tout autre climat entoure l’arrivée du Président du Conseil italien, Giovanni Spadolini, qui se rend dans la capitale espagnole dix jours après²⁰. En confirmant ce qu’il a dit quelques semaines auparavant à Rome au Président du Gouvernement espagnol, Calvo Sotelo²¹, Spadolini non seulement réitère son soutien à l’entrée simultanée de l’Espagne et du Portugal dans la CEE, mais va jusqu’à fixer un calendrier précis: l’adhésion de Madrid et Lisbonne devrait avoir lieu entre le 1^{er} janvier 1984²². Cette suggestion est relancée au niveau communautaire. Le 25 septembre 1982, Spadolini envoie une lettre au Président de la Commission européenne, le Gaston Thorn, détaillant son plan d’entrée accélérée²³. Cette idée est parfaitement cohérente avec l’approche adoptée dès le début par la diplomatie italienne²⁴. Ce qui est nouveau c’est l’accélération du processus. Afin de garantir une entrée sans traumatismes réciproques, Spadolini inscrit la question dans le cadre plus large de la réforme communautaire, envisageant d’accorder une longue période transitoire pour permettre aux deux pays de rattraper l’acquis communautaire²⁵.

La suggestion de Spadolini irrite la diplomatie française. Et l’accueil totalement différent réservé à la visite des deux hommes ne fait qu’exacerber cet état d’âme. L’ambassadeur Martinet²⁶ souligne comment, selon la presse italienne, “pour les Espagnols, la visite de Spadolini a été une bouffée d’air frais par rapport à la déception causée par le voyage de Mitterrand”²⁷. Le mécontentement français s’explique essentiellement par deux raisons. Tout d’abord, la distance entre les deux parties reflète un grave malentendu sur une question où Rome et

18 M. Trouvé, *François Mitterrand et l’Espagne (1981-1995)*, in “Matériaux pour l’histoire de notre temps”, 101-102, janvier 2011, pp. 17-19.

19 *Ibidem*.

20 Centre d’Histoire de Sciences Po (dorénavant CHSP), Paris, Fonds Gilles Martinet, MR-23, TD Rome 775, Immédiat, Seifer-Gaillardin au Quai d’Orsay (dorénavant QO), *Visite à Madrid de M. Spadolini*, Paris, le 15/07/1982.

21 Testi e Documenti sulla politica estera italiana, *Visita del Presidente del Governo Leopoldo Carlo Sotelo*, (Roma, 18-20 marzo 1982).

22 Testi e Documenti sulla politica estera italiana, *Visita del Presidente del Consiglio, sen. Giovanni Spadolini* (Madrid, 2-4 luglio 1982).

23 *Lettera del Presidente del Consiglio Giovanni Spadolini al presidente della Commissione europea Gaston Thorn*, Roma (25 settembre 1982), cvce.eu

24 *Ivi*, p. 2.

25 *Ivi*, p. 3.

26 Sur la mission de Gilles Martinet au Palais Farnese: S. Sottoriva, *Un intellettuale a Palazzo Farnese. Gilles Martinet ambasciatore di Francia in Italia (1981-1984)*, FrancoAngeli, Milano 2018; B. Bagnato, *L’Italia vista da Palazzo Farnese: la missione di Gilles Martinet (1981-1984)*, in E. Di Nolfo (a cura di), *La politica estera italiana durante gli anni Ottanta*, Marsilio, Venezia 2007, pp. 211-262.

27 CHSP, MR-23, TD Rome 775, *Visite à Madrid de M. Spadolini*, cit., p. 3.

Paris ont des intérêts communs et sont plutôt appelées à coopérer; deuxièmement, l'approche de la diplomatie italienne finit par discréditer davantage une diplomatie française accusée d'être un frein aux négociations.

Corroboré par les déclarations du Président de la République, Sandro Pertini – qui ne manque pas de reprocher à la France une attitude trop attentiste²⁸ – l'optimisme italien agace Paris. Dans une note pour Mitterrand, le conseiller diplomatique Hubert Védrine déplore les intentions du gouvernement italien, qui finissent pour présenter “la France comme le seul obstacle à l'entrée de l'Espagne”²⁹. Les Français reprochent aux Italiens un certain manque de réalisme et une dose excessive de zèle envers les Espagnols, ne laissant à la diplomatie française que le rôle de “mauvais flic”³⁰. En réalité, la position française est plus complexe. Il ne s'agit pas de remettre en cause le principe politique de l'élargissement, mais plutôt de ne pas forcer le rythme des négociations et de respecter certaines conditions préalables. Sur ces bases, Paris exige de Rome une attitude plus solidaire, sans minimiser le choc éventuel que l'élargissement pourrait provoquer sur le marché commun³¹.

À plusieurs reprises l'ambassadeur Martinet qualifie l'attitude italienne de “démagogique”, c'est-à-dire plus intéressée à faire plaisir à un futur allié comme l'Espagne qu'à défendre les intérêts des pays méditerranéens. Pour l'ambassadeur s'agit d'une position de convenance: les intérêts italiens sont “menacés au même titre que les nôtres”, mais le calcul est évidemment celui de laisser la France en première ligne afin d'apparaître comme un sponsor – et non un obstacle – à l'adhésion³².

L'irritation française est exacerbée par les colloques privés avec les dirigeants de la *Farnesina*. Lors d'une conversation avec le Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères, Francesco Malfatti, Martinet s'étonne de la nonchalance avec laquelle le gouvernement italien dissimule ses préoccupations. Les inquiétudes françaises sur l'impact d'un élargissement précipité sont en effet largement partagées par la diplomatie italienne. Malfatti admet que “les réserves françaises sont tout à fait justifiées” et qu'elles coïncident dans une large mesure avec celles de l'Italie: une entrée prématurée de l'Espagne “ferait à notre économie le même mal, sinon pire, que le vôtre”³³. Rappelant que le ministre Colombo avait déjà

28 “...dans son message de vœux, le Président Pertini avait fustigé ceux qui, en retardant l'adhésion de l'Espagne, se comportaient en marchands et non pas en hommes politiques”, in : Archives Diplomatiques du MAE (dorénavant ADMAE), La Courneuve, 1930INVA/5340, Confidentiel, Note de l'Ambassade de France en Italie, *A/s. La politique européenne de l'Italie, vue de l'Ambassade*, Rome, le 2/12/1984, p. 5.

29 AN, AG/5(4)/CD/304, Note d'Hubert Védrine pour le Président de la République, *Visite d'État du Président de la République Sandro Pertini*, Paris, le 5/7/1982.

30 ADMAE, 1930INVA/5305, Ministère des Relations Extérieures. Direction d'Europe, n°68/EU, *a/s : Fin de mission à Rome de Gilles Martinet, Ambassadeur de France. Rapport de fin de mission*, 17/05/1985, p. 29.

31 AN, AG/5(4)/EG/162, *Les positions françaises et italiennes*, cit., p. 4.

32 ADMAE, 1930INVA/5340, *A/s. La politique européenne de l'Italie*, cit., p. 5-6.

33 CHSP, MR-23, TD Rome 829, Urgent, Gilles Martinet au QO, *Évolution des relations franco-italiennes*, le 19/07/1982.

souligné à plusieurs reprises que “l’Italie ne pouvait pas ne pas avoir les mêmes préoccupations que la France”, Malfatti tente de minimiser avec auto-ironie la sortie de Spadolini à Madrid: “mettez-les sur le compte du climat émotionnel de la victoire à la Coupe du monde de football”³⁴. Malgré ces assurances, les espoirs français de voir l’Italie adopter une attitude plus coopérative sont désormais réduits³⁵. Le Quai d’Orsay définit l’élargissement à l’Espagne comme la question sur laquelle la distance entre les deux pays était la plus grande dans la négociation communautaire³⁶. Paris soupçonne que l’extrême ouverture affichée par le gouvernement italien vise exclusivement un gain politique, “un avantage moral” qui pourrait éventuellement être exploité diplomatiquement une fois l’entrée espagnole obtenue³⁷. À tort ou à raison, c’est ce genre de dossier qui alimente, aux yeux des Français, l’image d’un partenaire pas tout à fait fiable.

3. *Le temps de la clarification*

En décembre 1982, la formation d’un autre gouvernement de coalition dirigé par le démocrate-chrétien Amintore Fanfani est accueillie positivement au Palais Farnese. Après les malentendus du passé, l’espoir est d’améliorer la coordination sur le dossier³⁸. Entre-temps, à partir de 1983, on assiste à un premier rapprochement entre les positions de Paris et de Madrid. Mitterrand prend progressivement conscience des attentes espagnoles, tandis que l’arrivée du socialiste Felipe González au Palais de la Moncloa en octobre 1982 pose les bases pour une meilleure compréhension réciproque³⁹. Cependant, plusieurs questions restent en suspens. Selon le Secrétariat général du Comité interministériel (SGCI), le nouveau climat des relations franco-espagnoles n’a pas permis en soi “d’aplanir toutes les difficultés concrètes apparues dans les négociations d’adhésion”⁴⁰. Vue de Paris, l’hypothèse d’un achèvement des négociations durant le semestre français (janvier-juin 1984) est “politiquement séduisante”, mais *de facto* irréa-

34 L’équipe des *Azzurri* gagne la Coupe du Monde disputée en Espagne quelques jours avant la visite de Spadolini à Madrid, *Ivi*, p. 2.

35 ADMAE, 1930INVA/5338, TD Rome 1194, Gilles Martinet au QO, *Visite de M. Spadolini à Paris. Questions internationales*, le 06/11/1982.

36 ADMAE, 1930INVA/5336, Note du Ministère des Relations Extérieures, n°104, *A/s: L’Italie et l’élargissement*, Paris, le 12/11/1982.

37 ADMAE, 1930INVA/5305, Gilles Martinet au QO, *Rapport de fin de mission*, novembre 1984.

38 CHSP, MR-23, TD Rome, Gilles Martinet au QO, *Perspective d’une concertation franco-italienne sur les questions européennes*, le 14/11/1983.

39 Les deux hommes ont eu moyen de se connaître personnellement au cours des réunions des Partis socialistes de l’Europe du Sud et d’établir des rapports cordiaux, in M. Trouvé, *La France et les rapports avec les pays de l’Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce) de 1984 à 1988*, in G. Saunier (sous la direction de), *François Mitterrand. Les années d’alternance – 1984-1986 / 1986-1988*, Nouveau Monde Éditions, Paris 2019, pp. 403-432.

40 AN, AG/5(4)/EG/34, Note du SGCI, *L’élargissement de la Cee: état de la négociation*, Paris, le 13/06/1983.

lisible⁴¹. Dans ce contexte, la collaboration italienne est jugée essentielle pour réaliser la réforme de l'acquis communautaire et soutenir les positions françaises sur les chapitres plus épineux.

Les signaux émis par le nouvel exécutif italien sont encourageants. Certes, selon toute probabilité Fanfani aurait maintenu une approche éminemment politique, mais il serait "sans doute plus discret sur le calendrier"⁴², étant donné que même l'Espagne rejette l'idée d'une transition par étapes préconisée par Spadolini. Ces impressions sont bien fondées. Lors du sommet bilatéral des 14 et 15 février 1983 à Paris, une première clarification a lieu entre Fanfani et Mitterrand⁴³. Dans les discussions élargies, le ministre italien des Affaires étrangères, Emilio Colombo, tout en admettant l'existence de "quelques différences d'opinion", souligne la nécessité de "surmonter les obstacles pour être ensemble dans la négociation"⁴⁴. Ce propos trouve un écho bienveillant dans la réponse de Mitterrand, qui déclare de ne pas vouloir créer de malentendus entre les deux pays, surtout dans une négociation délicate comme celle de l'élargissement: "cela serait grave pour la France et l'Italie, mais aussi pour la Communauté elle-même"⁴⁵. En effet, un désaccord franco-italien compliquerait davantage une négociation déjà complexe, car étroitement imbriquée avec les autres dossiers sur la table (contribution britannique, réforme de la PAC, ressources communautaires). En ce sens, le président français ne cache pas une certaine inquiétude: en cas de divergence majeure entre Rome et Paris, l'affaire risque de devenir bel et bien "une histoire de fous"⁴⁶. Pour le président français, la base d'une collaboration bilatérale plus efficace repose non seulement sur les nombreuses convergences, mais aussi sur la volonté commune de relancer le projet européen⁴⁷. Les consultations entre les deux dirigeants permettent donc de réduire la distance entre les parties, mais un fossé persiste. Les clarifications apportées par Mitterrand ne semblent pas trahir une remise en cause de la stratégie française. En d'autres termes, la France n'est pas encore prête à accélérer les discussions: "il ne faudrait pas transporter les difficultés après l'élargissement, faute de les avoir réglées avant"⁴⁸.

41 *Ibidem*.

42 ADMAE, 1930INVA/5338, Note du Ministère des Relations Extérieures, Direction d'Europe, Sous-Direction d'Europe méridionale, *A/s: La politique étrangère de l'Italie*, Paris, le 10/02/1983.

43 AN, AG/5(4)/EG/162, TD Rome 128, Martinet au QO, *Rencontre franco-italienne des 14 et 15 février*, le 07/02/1983.

44 ADMAE, 1930INVA/5337, Confidentiel, Note du Ministère des Relations Extérieures, Direction d'Europe, *Entretiens élargis franco-italiens*, Paris, le 15/02/1983.

45 *Ivi*, p. 12.

46 *Ibidem*.

47 Ainsi Mitterrand à Fanfani: "Les directions des deux pays sont les mêmes. Au sein de la Communauté notre dialogue est fréquent. Nous avons beaucoup de convergences tenant à des mentalités similaires. Il y a des points où il faut corriger le tir. Nos réunions sont faites pour cela. C'est la raison pour laquelle nous avons intérêt à intensifier le rythme de nos rencontres politiques. Nous souhaitons donc les uns et les autres contribuer au succès de la Communauté: celle-ci a besoin de se redresser de l'intérieur", *ivi*, p. 11.

48 *Ibidem*.

Comme on le voit, dans cette phase le décalage entre les deux approches concerne plutôt le rythme des négociations ainsi que leur contenu. Le président français continue à vouloir éviter une fuite en avant qu'il considère risqué. Cette ligne est réitérée lors du Conseil européen de Stuttgart en juin 1983. À cette occasion la présidence allemande tente d'accélérer les négociations d'adhésion, mais la fermeté de la France – inflexible sur les chapitres de l'agriculture et de la pêche – empêche au chancelier Kohl d'obtenir le résultat souhaité. L'occasion manquée à Stuttgart et les perspectives peu optimistes sur le prochain sommet d'Athènes font resurgir l'inquiétude du côté espagnol.

4. *La tentation d'autres horizons*

Si la première clarification entre Rome et Paris est porteuse d'espoir, le rythme des négociations se poursuit très lentement. Le passage à vide de Stuttgart (juin 1983) et le scepticisme qui entoure la préparation du Conseil européen d'Athènes (décembre de la même année) jettent la diplomatie espagnole dans l'appréhension. Comme le souligne le conseiller Pierre Morel à François Mitterrand, le thème de la "dérive" de la péninsule ibérique vers d'autres horizons que l'Europe commence à revenir dans le débat public espagnol. Face aux incertitudes des négociations, les dirigeants espagnols sont apparemment en train de considérer des hypothèses d'alliance ou des formes de coopération alternatives à celle de la construction européenne⁴⁹.

Dans le pire de scénarios, c'est-à-dire en cas d'impasse définitive des discussions d'adhésion, Madrid aurait pu orienter son destin politique et économique vers d'autres rivages: de la tentation latino-américaine incarnée par le mythe de l'*hispanidad* à la tentation américaine, tout en passant par une hypothèse japonaise certes lointaine mais pas inimaginable⁵⁰. Bien sûr, tous les signaux suggèrent que González et le pays dans son ensemble ont fait depuis longtemps le choix de l'Europe, mais, dans le but d'augmenter la pression sur les autres capitales européennes, Madrid essaie de masquer son impatience en brandissant la carte de l'alternative. Certes, les chances d'un véritable changement de cap de la politique étrangère espagnole sont minces. Une inflexion d'une telle ampleur aurait impliqué "une réorientation profonde de la politique du Gouvernement socialiste", hypothèse uniquement envisageable dans le cas d'un bouleversement politique interne ou d'un "non" à l'adhésion à l'OTAN (lors du référendum prévu pour le printemps de 1985)⁵¹.

Pour éviter que ces scénarios ne se traduisent pas en réalités, les capitales européennes sont obligées de se montrer rassurantes. En ce sens, l'Italie et la

49 AN, AG/5(4)/PM/27, Note de Pierre Morel pour le Président de la République, *Objet : L'élargissement et le risque de dérive de l'Espagne et du Portugal vers le 'grand large'*, Paris, le 28/10/1983.

50 Ivi, p. 2.

51 Ivi, p. 3.

France sont une fois de plus appelées à faire bouger les lignes. Tout compte fait, les autres États membres ne sont pas particulièrement critique à l'égard de l'élargissement. Pour la République fédérale du chancelier Kohl, le soutien politique à l'adhésion de l'Espagne se marie parfaitement aux intérêts économiques allemands. Le soutien du monde industriel est unanime, dicté essentiellement par l'opportunité de conquérir un marché de plus de 50 millions de consommateurs (sur lequel, par ailleurs, les grandes entreprises allemandes ont déjà acquis des positions très favorables)⁵². En tant que pays importateur dans le secteur agricole et exportateur dans le secteur industriel, l'Allemagne a peu à perdre dans le dossier. Le seul inconvénient est représenté par l'augmentation de la charge financière que l'élargissement est susceptible d'entraîner pour le plus grand contributeur net de la CEE: une charge que, compte tenu des bénéfices potentiels, la République fédérale est disposée à assumer sans trop de soucis⁵³. Pour l'autre grand pays membre de la CEE, c'est-à-dire la Grande-Bretagne, l'attitude politique est généralement favorable, et même sur le plan économique les avantages semblent l'emporter largement sur les inconvénients. La seule pomme de discorde est donnée par la question de Gibraltar⁵⁴. Les positions de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg sont sur la même longueur d'onde, tandis que l'Irlande et le Danemark ne soulèvent pas d'objections particulières à une entrée rapide⁵⁵. Bref, la tâche de trouver une synthèse entre les aspirations des pays candidats et les intérêts des pays membres incombe encore une fois sur les pays méditerranéens, notamment la France et l'Italie.

Entre-temps, face à la persistante réticence de Paris, et en vue du semestre européen français, Felipe González vise à renforcer le dialogue avec François Mitterrand⁵⁶. À travers une lettre adressée au président français, le chef du gouvernement espagnol invite l'Élysée à aborder les questions les plus épineuses directement sur le plan bilatéral. L'objectif est de rapprocher les positions respectives sur les chapitres du vin, du marché commun et des fruits et légumes en échange d'une accélération des négociations⁵⁷. La réponse française ne se fait pas attendre. S'adressant personnellement à González, Mitterrand confirme la "vocation européenne" de Madrid: "une Europe sans l'Espagne est une Europe mutilée"⁵⁸. Cependant, encore une fois, cette considération de principe ne doit pas conduire à la précipitation. Pour Mitterrand "la volonté politique ne suffit pas": il faut d'abord régler définitivement les contentieux, puis s'attaquer à tous les

52 AN, AG/5(4)/PM/33, Note de Pierre Morel pour Jean-Louis Bianco, *Attitude de la RFA et des autres États membres vis-à-vis de l'élargissement*, Paris, le 28/10/1983.

53 Ivi, p. 2.

54 Ivi, p. 3.

55 Ivi, p. 4.

56 AN, AG/5(4)/HN/12, Note d'Henri Nallet pour Jean-Louis Bianco, *Compte-rendu d'une rencontre avec M. Pierre Guidoni, Ambassadeur en Espagne*, Paris, le 22/11/1983.

57 *Ibidem*.

58 AN, AG/5(4)/EG/163, *Lettre de François Mitterrand à Felipe González*, Paris, 02/12/1983.

nœuds de la négociation⁵⁹. Tout en essayant de rassurer les craintes espagnoles, Mitterrand ne cache donc pas la persistance de certaines réticences. Mais dans l'ensemble l'amélioration du dialogue franco-espagnol est indéniable ainsi que l'affinité entre Mitterrand et González. Le 6 décembre 1983, la rencontre entre les deux hommes à l'Élysée permet d'aboutir à un premier accord sur l'extradition des militants de l'ETA réfugiés en France, un contentieux qui mine depuis des années la relation de confiance entre Paris et Madrid⁶⁰.

5. Une volonté commune

Sur l'autre côté des Alpes, le changement du gouvernement au cours de l'été 1983 marque un tournant dans les relations franco-italiennes. Sous la direction du tandem Craxi-Andreotti, la diplomatie italienne entend s'engager de façon plus énergique sur la scène européenne et internationale⁶¹. La politique étrangère devient alors un terrain d'action privilégiée ainsi qu'une source de légitimité interne pour le gouvernement du *pentapartito*⁶². Ce dernier résultera d'ailleurs l'un des exécutifs les plus durables de l'histoire de la République italienne, favorisant par sa stabilité une action extérieure plus efficace. Selon l'ambassadeur Martinet, du moins sur le papier, le changement de ton de la diplomatie italienne est susceptible de renforcer le dialogue bilatéral ainsi que d'améliorer la coopération concrète sur les questions communautaires⁶³. Tout cela à partir du dossier sur l'élargissement. Selon les prévisions françaises, Bettino Craxi et Giulio Andreotti, tout en maintenant une ligne de continuité avec l'approche politique, auraient adopté une attitude plus pragmatique dans les négociations⁶⁴.

La première occasion de tester la diversité des nouveaux interlocuteurs français a lieu à Paris en septembre 1983, bien qu'à ce moment la question des euromissiles domine les discussions bilatérales, reléguant ainsi au second plan l'analyse des contentieux communautaires⁶⁵. Deux mois plus tard, en occasion

59 Ivi, p. 2.

60 M. Trouvé, *L'Espagne et l'Europe*, cit., p. 18.

61 Cfr. E. Di Nolfo (a cura di), *La politica estera italiana durante gli anni Ottanta*, Marsilio, Venezia 2007; A. Varsori, G. Acquaviva (a cura di), *Craxi e il ruolo dell'Italia nel sistema internazionale*, il Mulino, Bologna 2022; A. Varsori, *Italy Foreign Policy in the 1980's. From Enthusiasm to Disillusion*, in A. Varsori, B. Zaccaria (eds.), *Italy in the International System From Détente to the End of Cold War. The Underrated Ally*, Palgrave Macmillan, London 2018, pp. 95-124.

62 Cfr. S. Colarizi, P. Craveri, G. Quagliariello, S. Pons (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004; S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta ad oggi*, III, Carocci, Roma 2014.

63 AN, AG/5(4)/EG/164, TD Rome 919, Urgent – Secret, Gilles Martinet au QO, *Entretiens franco-italiens de Paris*, le 10/09/1983.

64 AN, AG/5(4)/EG/164, Note d'Élisabeth Guigou et Hubert Védrine pour le Président de la République, *Votre entretien et votre déjeuner avec M. Craxi*, Paris, le 14/09/1983.

65 AN, AG/5(4)/EG/162, Note du Centre d'analyse et de prévision du Ministère des Relations Extérieures, *a/s: Visite de Craxi à Paris. Les Italiens saisis par le démon Est-Ouest?*, Paris, le 13/09/1983.

du sommet bilatéral de Venise, la rencontre est plus fructueuse. Les 17 et 18 novembre 1983 les discussions au plus haut niveau diplomatique sont dominées par la question de l'élargissement. Lors de la réunion élargie, Mitterrand explique à Craxi et Andreotti les raisons de la prudence française:

La France n'a pas d'objections de caractère politique à l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté. Le problème est strictement pratique, pragmatique. L'entrée de ces deux pays, de l'Espagne surtout, n'est pas possible, sans un accord préalable interne à la Communauté pour mettre en ordre sa propre politique agricole.⁶⁶

Mitterrand considère qu'il y a deux facteurs restrictifs: la crise de la Communauté et les raisons de politique intérieure. Sur le premier point, il indique trois secteurs dans lesquels il faut inviter les Espagnols à faire un effort: les fruits et légumes, le vin et la pêche. Considérés essentiels pour les intérêts français, sur ces produits Mitterrand n'est pas prêt à faire des concessions: "tant que ces chapitres ne seront pas réglés, nous n'accepterons pas l'élargissement"⁶⁷. Plus généralement, le président français estime qu'il est encore prématuré d'ouvrir la porte à des nouvelles entrées: "si l'Espagne et le Portugal entrent maintenant, ils feront face à une tragique désillusion". L'hypothèse d'une entrée rapide doit donc être écartée: "nous ne voulons ni un mécontentement grave chez nous, ni le blocage de la Communauté, ni une désillusion populaire en Espagne et au Portugal"⁶⁸.

Mitterrand spécifie aussi les raisons de politique intérieure derrière ses réserves, car en France – confie-t-il à Craxi et Andreotti – "le problème se pose aussi en termes politiques". À partir des organisations sectorielles jusqu'à certains départements régionaux (Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées), des larges couches de l'opinion publique résultent hostiles à l'entrée de l'Espagne⁶⁹. L'opposition ne se limite pas au monde agricole, mais s'étend à des nombreuses forces politiques: si le PCF (Parti communiste français) se déclare ouvertement contraire, l'attitude du parti au pouvoir lui-même, le PS (Parti socialiste), n'est pas moins réticente. D'autres partis comme le RPR (Rassemblement pour la République) et l'UDF (Union pour la démocratie française) se sont également déclarés opposés. Mitterrand est donc confronté au poids d'un choix difficile: "il me reste à décider tout seul, [mais] je dois tenir compte du Parlement, de l'opinion, des intérêts de mon pays"⁷⁰.

En réponse aux arguments français, le ministre Giulio Andreotti invite Mitterrand à ne pas en surestimer la portée. Même au moment de l'entrée de la

66 ADMAE, 1930INVA/5338, Ambassade de France en Italie, *Rencontre franco-italienne de Venise. Verbatim de la réunion plénière*, le 18/11/1983.

67 Ivi, p. 10.

68 Ivi, p. 11.

69 M. Trouvé, *Une querelle agricole: le Midi de la France et l'adhésion de l'Espagne à la CEE (1976-1986)*, "Annales du Midi", 117, avril-juin 2005.

70 ADMAE, 1930INVA/5338, Ambassade de France en Italie, *Rencontre franco-italienne de Venise. Verbatim*, cit., p. 11.

Grèce dans la CEE les négociations ont connu plusieurs accroc, ainsi que des réactions de résistance de la part de l'opinion publique. Selon Andreotti tout cela ne doit pas décourager les dirigeants de la Communauté, mais plutôt les motiver à faire des choix clairvoyants. Pour le ministre italien il n'est plus possible de continuer à "tenir éternellement la porte fermée à l'Espagne et au Portugal": les attermoissements de la Communauté risquent de provoquer "un retournement d'opinion dans les deux pays ibériques". Le véritable pragmatisme conduit donc à surmonter les difficultés techniques à travers une volonté politique de fer: pour Andreotti l'histoire de la CEE est là pour le prouver: "chaque fois que la Communauté a pris les problèmes par le côté technique, elle a échoué. À l'inverse, quand elle les a affrontés d'un point de vue politique, elle les a surmontés"⁷¹.

Sur ce point, les deux pays semblent trouver un terrain d'entente. Si les intentions du gouvernement italien transparent clairement dans les propos d'Andreotti, la liste des critiques énumérées par Mitterrand ne prélude pas à un énième report, mais doit être interprétée comme une exhortation à collaborer plus efficacement dans les négociations: "la France ne peut pas prendre la responsabilité de rejeter l'Espagne. Ma conclusion est qu'il faut travailler et travailler vite. Si l'on fait preuve de bonne volonté, un accord sur les trois points [fruits et légumes, vin, pêche] pourrait être trouvé en trois mois"⁷².

En coïncidence avec la présidence du semestre européen (1^{er} janvier – 30 juin 1984), Mitterrand est désormais convaincu de la nécessité de prendre l'initiative. Plusieurs signes vont dans ce sens. Outre l'intensification du dialogue franco-espagnol au plus haut niveau⁷³, son entourage diplomatique commence à faire valoir les avantages de l'élargissement, et non seulement les inconvénients. Bien sûr, le lobby agricole et le Ministre de l'agriculture, Michel Rocard, continuent de craindre les chiffres remarquables de l'agriculture espagnole. Mais sous un autre angle, le conseiller technique Henri Nallet considère que ces inquiétudes sont le produit d'une analyse à court terme, qui occulte le potentiel de long terme⁷⁴. Pour Nallet "l'agriculture française a pourtant intérêt à l'élargissement", à condition de l'interpréter non plus comme une menace mais comme une opportunité de résoudre simultanément trois problèmes majeurs: celui de la modernisation du système agricole français; celui de la régulation définitive du problème des produits méditerranéens; et, enfin, celui de l'augmentation des ressources de la PAC⁷⁵.

De plus, à Paris on s'aperçoit que la centralité du dossier agricole a fini par éclipser les avantages que l'élargissement présente dans d'autres domaines. Le ministre de l'Industrie et de la Recherche, Laurent Fabius, attire l'attention de Mitterrand sur l'importance du secteur industriel: "88% de nos échanges avec

71 Ivi, p. 11.

72 Ivi, p. 12.

73 AN, AG/5(4)/PM/92, Note d'Henri Nallet pour le Président de la République, *Rapide compte-rendu de la rencontre franco-espagnole de Rambouillet*, Paris, le 13/02/1984.

74 AN, AG/5(4)/PM/33, Note d'Henri Nallet pour le Président de la République, *Considérations générales sur l'agriculture espagnole dans la perspective de l'élargissement*, Paris, le 16/12/1983.

75 Ivi, p. 2.

l'Espagne concernent des produits industriels⁷⁶. Ce simple constat suffise pour comprendre comment l'adhésion de l'Espagne au marché commun va potentiellement doubler l'exportation des produits français au-delà des Pyrénées. Bref, les raisons politiques et économiques pour pousser Mitterrand à surmonter définitivement ses réserves ne manquent pas: dans cette direction, la France est sûre de pouvoir compter sur le soutien italien.

6. La contribution du semestre italien

L'approche au dossier du gouvernement Craxi s'inscrit de manière cohérente dans un cadre de continuité. Cependant, les tons sont différents. L'ambassade de France intercepte cette inflexion: "à côté de la volonté politique de voir l'Espagne rejoindre la Communauté, les dirigeants italiens n'hésitent plus à parler des difficultés"⁷⁷. Sur la même longueur d'onde, le conseiller de l'Élysée, Pierre Morel, souligne l'affirmation d'une "nouvelle conscience des difficultés posées par l'élargissement"⁷⁸. Il s'agit d'une interprétation exacte. Craxi et Andreotti sont parfaitement conscients des problèmes existants: d'ici la recherche d'un point d'équilibre entre la défense des intérêts nationaux et la confirmation du soutien politique à l'entrée espagnole⁷⁹. Une note interne de la *Farnesina* confirme la "pleine volonté d'intégrer l'Espagne dans la Communauté européenne", sans toutefois nier l'existence de problèmes économique "qu'il n'est pas évident de résoudre"⁸⁰. Les principes de la nouvelle posture de Rome sont constamment réaffirmés dans les conversations avec Madrid et Paris⁸¹. Favorisé par une volonté commune de relancer la CEE ainsi que par un plus grand investissement personnel de Mitterrand, le dialogue franco-italien sur l'Europe se consolide considérablement. Cette syntonie se traduit aussi par une plus grande convergence sur le calendrier de l'élargissement et par l'appui italien aux positions françaises sur la réforme de l'acquis agricole⁸².

L'intensification des contacts bilatéraux confirme cette évolution. À l'occasion de la visite de Roland Dumas à Rome en février 1984, le ministre italien

76 AN, AG/5(4)/PM/33, Note du Ministre Laurent Fabius pour le Président de la République, *Élargissement des Communautés à l'Espagne*, Paris, le 09/02/1984.

77 AN, AG/5(4)/PM/33, TD Rome 1261, Confidentiel – Immédiat, Gilles Martine au QO, *Les relations franco-italiennes à la vieille du Sommet de Venise*, le 15/11/1983.

78 AN, AG/5(4)/PM/92, Note de Pierre Morel pour le Président de la République, *L'Italie et la préparation du Conseil européen d'Athènes*, Paris, le 17/11/1983.

79 ADMAE, 1930INVA/5338, Note du Ministère des Relations Extérieures. Direction d'Europe, S/Direction Europe meridionale, A/S: *La politique étrangère de l'Italie*, Paris, le 22/05/1984.

80 AGA, Serie *Europa*, Busta 359, Nota del Gabinetto del MAE, *Appunto per l'on. Ministro*, Roma, il 02/09/1983.

81 L. Micheletta, *Per una Spagna democratica*, cit., pp. 127-130.

82 ADMAE, 1930INVA/5338, Note du Ministère des Affaires Étrangères. Direction des Affaires économiques et financières, Service de coopération économique, n°643/CE, A/s: *L'Italie et la Communauté*, Paris, le 07/11/1983.

de l'agriculture, Filippo Maria Pandolfi, admet la nécessité de trouver un compromis entre les raisons politiques et les intérêts agricoles: l'Italie, tout comme la France, craint la concurrence des produits espagnols, surtout dans les secteurs des fruits, des légumes et du vin (même si elle est moins concernée par la pêche)⁸³. Une première harmonisation entre les positions respectives a lieu lors de la rencontre informelle entre Craxi et Mitterrand à Milan, le 20 février 1984⁸⁴. Le Conseil européen de Fontainebleau (25-26 juin 1984) consolide cette tendance. Le compromis sur le *chèque britannique*, les progrès dans la réforme de la PAC, l'augmentation des ressources propres de 1% à 1,4%: la résolution de tous ces différends marque un tournant dans les négociations d'adhésion⁸⁵. Les fameux préalables ayant disparus, Mitterrand se rend personnellement à Madrid le 27 juin 1984 pour annoncer l'accord des Dix pour fixer au 1^{er} janvier 1986 la date de l'entrée de l'Espagne dans la Communauté⁸⁶. Six mois plus tard, lors du Conseil européen de Dublin, les Dix ajoutent une autre pièce au puzzle: la réforme du marché du vin est enfin chose faite. Bien que partant de positions opposées, la France et l'Italie parviennent à un accord bilatéral préparatoire à l'accord multilatéral.

En vue de l'entrée d'un grand producteur viticole, pour les Dix il est nécessaire de préparer le terrain, rationalisant les productions nationales. Selon les estimations, l'entrée de l'Espagne – qui produit en moyenne 35 millions d'hectolitres par an, contre 79 pour l'Italie et 70 pour la France – aurait provoqué un excédent d'environ 20 millions d'hectolitres sur le marché commun, risquant ainsi d'en modifier l'équilibre⁸⁷. Au tout début, les solutions conçues par Rome et Paris pour éviter ce scénario sont divergentes⁸⁸. Alors que le conseiller Nallet recommande à Mitterrand de “répéter fermement à Craxi que l'Italie doit faire un effort sur le vin”⁸⁹ – acceptant la fixation d'un quota de production –, Andreotti s'oppose résolument à la fixation d'un seuil, préférant des formules alternatives. L'opposition de Rome est dictée par la conviction qu'ils existent encore des débouchés inexplorés sur le marché pour les entreprises italiennes et par la conscience des difficultés que l'application d'une telle réglementation poserait dans le Sud⁹⁰.

83 ADMAE, 1930INVA/5336, TD Rome 123, Urgent, Gilles Martinet au QO, *Visite de M. Dumas à Rome*, le 03/02/1984.

84 AN, AG/5(4)/HN/15, TD Rome 199, Confidentiel, Gilles Martinet au QO, *L'Italie et la négociation communautaire à la vieille des entretiens du Président de la République à Milan (20 février)*, le 17/02/1984.

85 *Conclusions du Conseil européen de Fontainebleau 25-26 février 1984*, cvce.eu.

86 M. Trouvé, *François Mitterrand et l'Espagne*, cit., p. 19.

87 AN, AG/5(4)/HN/15, Note d'Henri Nallet pour le Président de la République, *Problèmes de l'élargissement. Le vin*, Paris, le 17/09/1983.

88 AN, AG/5(4)/HN/15, Note de Pierre Morel pour le Président de la République, *L'Italie et la préparation du Conseil européen de Bruxelles*, Paris, le 20/02/1984.

89 AN, AG/5(4)/CD/300, Note d'Élisabeth Guigou et Jean Musitelli pour le Président de la République, *Rencontre franco-italienne au Sommet*, Paris, le 08/11/1984.

90 AGA, Serie Europa, Busta 365, *Appunto manoscritto di Giulio Andreotti*, sans date.

Le sommet franco-italien de Paris en novembre 1984 est décisif pour préparer l'accord formalisé un mois plus tard à Dublin⁹¹. Abordant la question lors des entretiens, Bettino Craxi invite les ministres de l'agriculture "à ne pas prendre la question au tragique"⁹², lorsque Mitterrand conseille "de parvenir à un accord avant le Conseil européen de Dublin": faute de quoi la solution aurait "échappée aux pays les plus directement concernés pour être imposée par d'autres pays tels que la Grande-Bretagne et l'Allemagne fédérale"⁹³. Lors de la conférence de presse, tentant d'atténuer l'alarmisme de ceux qui évoquent un report de l'adhésion espagnole, Craxi se déclare confiant de parvenir à un accord, le célébrant "autour d'une bonne bouteille de vin français"⁹⁴. Une fois de plus, le partage d'une double volonté politique – celle d'achever l'élargissement et de déclencher une véritable relance de la CEE – l'emporte sur les divergences techniques. Mais pour Paris comme pour Rome beaucoup reste à faire.

Entre-temps, le 1^{er} janvier 1985, l'Italie prend la tête du semestre européen. Ainsi que l'engagement en faveur d'une relance institutionnelle, la clôture des négociations d'adhésion représente l'une des priorités de la présidence italienne. Dans cette direction, Craxi et Andreotti ne ménagent pas leurs efforts pour combler le fossé qui subsiste entre les aspirations espagnoles et les résistances françaises. L'intensification des consultations italo-espagnoles et italo-françaises va précisément dans ce sens⁹⁵.

En février 1985, à l'issue de son voyage à Lisbonne et à Madrid, Bettino Craxi envoie une lettre à François Mitterrand pour lui faire part des craintes exprimées par Mario Soares et Felipe González⁹⁶. Craxi souligne à Mitterrand l'urgence d'accélérer le pas et la volonté de boucler le dossier dès le sommet de Bruxelles prévu pour fin mars. Les négociations sont cependant encore "bloquées dans certains nœuds de la pêche et de l'agriculture": un effort supplémentaire est donc requis. Dans les entretiens à Madrid et Lisbonne, Craxi déclare d'avoir perçu "un risque réel et sérieux" d'échec⁹⁷. C'est pourquoi il juge nécessaire d'avancer dès le prochain sommet: "l'importance et la valeur de cet objectif, ainsi que la large solidarité politique et économique qu'il nous permet de réaliser,

91 AN, AG/5(4)/PM/33, Note d'Henri Nallet pour le Président de la République, *Rencontre avec M. Craxi. Le problème viticole*, Paris, le 20/02/1984.

92 ADMAE, 1930INVA/5335, Note du Ministère des Relations Extérieures. Direction d'Europe, n°1024/EU, Confidentiel, *4èmes Consultations franco-italiens au Sommet. Compte-rendu de la séance élargie du 9 novembre 1984*, Paris, le 14/11/1984.

93 Ivi, p. 8.

94 AGA, Serie *Europa*, Busta n°366, Coupure de presse, "Sommet franco-italien. L'absence d'un accord sur le vin pourrait retarder l'élargissement de la CEE", Paris, le 09/11/1984.

95 L. Micheletta, *Per una Spagna democratica*, cit., p. 131.

96 Ce n'est pas la première fois que Felipe González confie les appréhensions espagnoles à son homologue italien, in AGA, Serie *Europa*, Busta 367, Da Italdi Madrid a Esteri Roma, 748 del 17 ottobre 1984, *Lettera di Felipe González per il Presidente del Consiglio Craxi*, le 17/10/1984.

97 AN, A/5(4)/CD/300, Italie, L'Ambassadeur d'Italie en France Walter Gardini au Secrétaire général de l'Élysée Jean-Louis Bianco, *Message du Président Craxi pour le Président de la République*, le 16/02/1985.

transcendent la portée des problèmes à résoudre”⁹⁸. Une raison supplémentaire pousse Craxi à ne pas relâcher la pression sur Mitterrand, c’est-à-dire la question de l’adhésion de l’Espagne à l’Alliance atlantique.

Fidèle à son programme électoral, González a décidé de lier le maintien de l’Espagne dans l’OTAN au résultat d’un référendum populaire. La question de l’intégration de la CEE se superpose donc à celle de l’adhésion à l’OTAN, créant une corrélation politique entre les deux thématiques. Si la conclusion des négociations d’adhésion à la CEE aurait constitué un signal positif pour pousser les espagnols à dire “oui” à l’OTAN, l’inverse est également vrai: un nouveau retard représenterait un signal négatif. Vu de Rome, ce scénario est à éviter pour deux raisons: parce qu’il risque de créer une fissure dans la solidité du bloc occidental; parce qu’il risque de provoquer des retours de bâton sur la politique étrangère espagnole et sur les nouvelles institutions démocratiques. Centrée sur les principes gaullistes, la diplomatie mitterrandienne n’affiche pas le même niveau de préoccupation, mais le dialogue franco-italien est désormais sur la bonne voie.

À la veille de la rencontre à Paris entre Mitterrand et Craxi, le 22 février 1985, le Palais Farnese se réjouit de la détermination dont Andreotti fait preuve dans la conduite des négociations: “sur les dossiers de l’élargissement on ne peut que se féliciter de la détermination de pousser la négociation à outrance”⁹⁹. Une clarification définitive a lieu à l’occasion des entretiens de Paris. Face aux interrogatifs de Mitterrand sur le temps disponible pour régler les problèmes en suspens – car “après l’élargissement, rien ne sera plus comme avant”¹⁰⁰–, Craxi va droit au but: “Felipe González envisage sérieusement la possibilité d’un échec des négociations... si nous ne réalisons pas l’élargissement, il y aura une crise politique en Espagne. Le peuple espagnol votera contre l’Alliance atlantique”¹⁰¹. Le président du Conseil tente ainsi de rassurer les craintes françaises sur la pêche: “l’ampleur du problème n’est pas si importante comme on l’imagine”, étant donné que, bien qu’elle soit la troisième plus grande au monde, la flotte espagnole ne pêché que 10% de sa capacité totale dans les eaux européennes¹⁰².

L’obstination de Craxi trouve un terrain fertile. Mitterrand est certes déterminé à défendre jusqu’au bout les intérêts français, mais il ne pose pas d’objection de principe aux perspectives de compromis esquissées par la Commission euro-

98 AN, A/5(4)/CD/300, Italie, Lettre de Craxi à Mitterrand, *Testo del messaggio del Presidente del Consiglio dei Ministri, Bettino Craxi, al Presidente della Repubblica francese, François Mitterrand*, le 16/02/1985.

99 ADMAE, 1930INVA/5337, TD Rome 234, Jacques Andréani au QO, *Visite de M. Craxi à Paris*, Paris, le 21/02/1985.

100 AN, AG/5(4)/EG/168, Note d’Élisabeth Guigou pour le Président de la République, Secret, *Compte-rendu du déjeuner de travail avec M. Craxi, Président du Conseil des Ministres de l’Italie*, Paris, le 22/02/1985.

101 Ivi, p. 2.

102 Ivi, p. 3.

péenne le 8 février 1985: “la France fera tout pour faciliter un accord global”¹⁰³. Bref, la bonne volonté réciproque ne fait pas défaut. Ainsi, si Dumas promet de se rendre “bientôt à Rome pour régler les derniers problèmes agricoles avec l’Espagne”, Mitterrand se veut rassurant: “s’il ne reste que le problème de la pêche, nous trouverons un accord avec l’Espagne. Le problème sera facile à résoudre si nous l’isolons à la fin des négociations. À ce stade, je ne pense pas que nous échouerons l’élargissement”¹⁰⁴.

Le soutien français à l’action de la présidence italienne est pratiquement acquis. Sans sous-estimer les dernières pierres d’achoppement – dont la question des PIM (produits intégrés méditerranéens) – Dumas confirme à Andreotti “la nécessité d’éviter tout ralentissement des négociations” afin de “pouvoir conclure au Conseil européen de mars”¹⁰⁵. Le dialogue constant entre la *Farnesina* et le Quai d’Orsay, l’entente entre Andreotti et Dumas, l’investissement personnel de Craxi et de Mitterrand: la combinaison de ces facteurs est décisive pour dissiper les malentendus initiaux, harmoniser les positions et finaliser les négociations. Après de longues marathons diplomatiques habilement conduits par Giulio Andreotti¹⁰⁶, le Conseil européen du 29-30 mars 1985 formalise l’accord entre les Dix. La longue marche vers l’Europe atteint sa destination: le 12 juin 1985, l’Espagne et le Portugal signent leurs traités d’adhésion, rejoignant officiellement la Communauté à partir du 1^{er} janvier 1986.

Conclusions

L’adhésion de l’Espagne et du Portugal à la CEE représente un moment historique pour les deux pays ibériques ainsi qu’un tournant majeur dans la relance qui débouchera sur l’Acte Unique européen, première véritable réforme des Traités de Rome. Directement impliquées dans les négociations pour des raisons politiques et économiques, la France et l’Italie ont incontestablement joué un rôle central, même si l’approche des deux pays n’a pas été toujours coïncidente. Au tout début la distance entre Rome et Paris est source de malentendus. Alors que le gouvernement Spadolini se prononce à plusieurs reprises en faveur d’une adhésion rapide, la France de Mitterrand subordonne l’avancement des négociations à la résolution des contentieux agro-budgétaires, ralentissant le rythme des discussions. Pour Paris, il ne s’agit pas d’opposer un veto à l’entrée de l’Espagne,

103 ADMAE, 1930INVA/5337, Note 219/CE du Ministre des Relations Extérieures. Direction des Affaires économiques et financières. Service de coopération économique, *A/s : Visite de M. Craxi à Paris (22 février 1985). Élargissement des Communautés Européennes*, Paris, le 20/02/1985.

104 AN, AG/5(4)/EG/168, Secret, *Compte-rendu du déjeuner de travail avec M. Craxi*, cit., p. 3.

105 *Ibidem*.

106 Dont le rôle est reconnu par González lui-même, qui, des années plus tard, saluera avec “*especial gratitud*” l’engagement du ministre italien en faveur de l’adhésion de Madrid à la CEE, Archivo Fundació Felipe González, Madrid, AFG.2.3.D.b.1.c., *Telegrama del Presidente del Gobierno al Sr. Giulio Andreotti, al cesar como Presidente del Consejo de Ministros*, le 09/09/1992.

mais la méfiance du monde agricole français – conjuguée avec la crise interne de la Communauté – impose de ne pas précipiter les choses. L'optimisme du gouvernement italien finit pour faire passer la France comme le seul obstacle à l'élargissement, renforçant ainsi l'image du "mauvais flic" qui s'est répandue à l'époque de Giscard. Le manque de compréhension mutuelle a pour corollaire un manque de coordination dans les négociations. L'arrivée au Palais Chigi d'Amintore Fanfani favorise une première clarification entre les deux diplomates: le sommet bilatéral de Paris en février 1983 permet d'aplanir les divergences initiales et de jeter les bases d'une meilleure coopération.

En 1983, l'arrivée de Craxi et Andreotti au pouvoir marque un tournant. Tout en réaffirmant le soutien politique à l'adhésion, le nouveau gouvernement italien propose une approche plus pragmatique, sans dissimuler les préoccupations d'ordre économique. Cette inflexion favorise une meilleure synergie franco-italienne, un facteur indispensable lorsque les chapitres agricoles des négociations sont abordés. Entre 1984-1985, l'intensification des contacts bilatéraux permet de raccourcir sensiblement la distance entre les deux côtés des Alpes. L'impulsion politique donnée au plus haut niveau diplomatique permet de surmonter les divergences sur des dossiers en suspens (fruits, légumes, vin, pêche), tandis que la résolution progressive des *querelles de famille* fait disparaître les préalables français. Après les étapes de Fontainebleau et de Dublin, la prise de la présidence italienne de la CEE en janvier 1985 finit le travail. Le rôle moteur et médiateur de la présidence italienne est décisif pour parachever un compromis entre les pressions espagnoles, les ambitions italiennes et les dernières réticences françaises. La réunion de Paris en février 1985 est cruciale pour aplanir les dernières divergences et obtenir le soutien du président Mitterrand, tandis que les "marathons" menés par le ministre Andreotti favorisent la réalisation d'un accord au Conseil européen de Bruxelles, en mars 1985.

L'entrée de l'Espagne dans la Communauté a été aussi le fruit d'une plus grande coopération entre Rome et Paris, la preuve que le partage d'une forte volonté politique au plus haut niveau diplomatique permet de faire des choix risqués pour les intérêts immédiats mais clairvoyants pour l'avenir. Dans l'*amitié difficile* entre Rome et Paris, cette donne n'est pas du tout évidente, car très rares sont les occasions où la convergence des intérêts bilatéraux débouche sur une coordination à l'échelle communautaire: le dossier de l'adhésion espagnole représente en ce sens une heureuse exception.

Giovanni Lella
(giovanni.lella@uniroma1.it)