"L'élargissement de la Communauté aux pays de l'AELE" dans Politique étrangère (printemps 1993)

Légende: Au printemps 1993, Paul Luif, collaborateur à Vienne de l'Institut autrichien des relations internationales (ÖIIP), décrit dans la revue Politique étrangère qu'édite l'Institut français des relations internationales (IFRI) les raisons qui conduisent l'Autriche, la Finlande, la Norvège, la Suède et la Suisse à vouloir adhérer à l'Union européenne et examine les enjeux économiques, politiques et stratégiques des futures négociations d'adhésion.

Source: Politique étrangère. dir. de publ. Montbrial, Thierry de. Printemps 1993, n° 1. Paris: Institut français des relations internationales. "L'élargissement de la Communauté aux pays de l'AELE", p. 63-77.

Copyright: (c) Institut français des relations internationales

URL:
http://www.cvce.eu/obj/l_elargissement_de_la_communaute_aux_pays_de_l_aele_dans_politique_etrangere_printemps_1993-fr-9343aacb-ed11-4e8d-bfc4-681fc22a6d9a.html

Date de dernière mise à jour: 13/06/2014

L'élargissement de la Communauté aux pays de l'AELE

par Paul Luif

La question du quatrième élargissement est à l'ordre du jour de la Communauté européenne depuis la fin des années 80. Le dynamisme nouveau de l'organisation bruxelloise, illustré notamment par la publication du Livre blanc de la Commission sur « La réalisation du Grand marché » puis par l'adoption de l'Acte unique incitèrent ses voisins européens à repenser leurs relations avec une Communauté en pleine évolution.

Depuis la création des deux institutions, à la fin des années 50, les pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ont toujours entretenu des relations commerciales substantielles avec la Communauté. Lors du premier élargissement, en 1972-1973, tandis que le Royaume-Uni et le Danemark quittaient l'AELE pour rejoindre la Communauté, des accords de libre-échange furent conclus entre les deux groupes de pays. Ces accords concernaient pratiquement tous les produits industriels mais excluaient les produits agricoles. Ils créaient une zone de libre-échange entre la Communauté et les pays de l'AELE à l'intérieur de laquelle tous droits de douane et toutes restrictions quantitatives étaient abolis.

La réalisation du Grand marché risquait cependant de pénaliser les produits provenant des pays de l'AELE. L'abolition des barrières non tarifaires encore en vigueur prévue par le marché unique concernait les seuls échanges entre les Douze, mais non entre les Douze et les pays de l'AELE. Peu avant que la nouvelle vigueur de la Communauté ne s'affirme, les pays membres des deux organisations convinrent de « consolider et de renforcer leur coopération, dans le but de créer un espace économique dynamique ».

La Communauté et l'AELE engagèrent des discussions informelles sur l'Espace économique européen (EEE) en mars 1989. Le 17 juillet 1989, l'Autriche fit formellement acte de candidature auprès de la Communauté. En avril 1990, avant l'ouverture des négociations officielles sur l'EEE, les pays de l'AELE déclaraient qu'ils souhaitaient un traité « large et global » autorisant « la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, et renforçant et élargissant la coopération sur un pied d'égalité dans les domaines politiques latéraux et horizontaux tels que l'environnement, la recherche et le développement, l'éducation et la politique sociale ». Ils insistaient sur « l'établissement d'un mécanisme authentique de prise de décision conjointe sur la substance et sur la forme ».

Au terme de longues négociations, les pays de l'AELE durent cependant s'incliner et renoncer à leurs objectifs en matière de codécision — une revendication notamment chère aux Suisses. La Communauté demeura intransigeante sur l'autonomie de la prise de décision communautaire. Elle écarta aussi une proposition suédoise (et autrichienne), la création d'une union douanière qui se serait substituée à la zone de libre-échange et aurait pu entraîner l'abolition des contrôles aux frontières dans l'EEE. Le 26 octobre 1990, le gouvernement suédois annonça son intention de faire acte de candidature à la Communauté. Il y procéda officiellement le 1er juillet 1991.

Les négociations sur l'EEE s'achevèrent en octobre 1991. Les pays de l'AELE bénéficièrent alors de la plupart des dispositions du Grand marché (les « quatre libertés ») à l'exception de celles concernant les produits agricoles. En échange, ils durent accepter que le traité de l'EEE soit fondé sur l'acquis communautaire. Ils durent aussi se résigner à ne pas être consultés formellement sur l'élaboration future des règles du Grand marché.

Mais l'EEE ne se révéla pas une véritable alternative à l'appartenance à la Communauté. La Finlande fit acte de candidature le 18 mars 1992. La Suisse lui emboîta le pas le 26 mai et la Norvège, le 25 novembre.

On peut se demander pourquoi les pays de l'AELE ont attendu si longtemps pour poser leur candidature à l'entrée dans la Communauté. Tous entretiennent des échanges importants, et croissants, avec Bruxelles. Jusqu'à présent, la réponse était simple : quatre des pays de l'AELE étaient neutres, c'est-à-dire que, sur le plan militaire, ils n'appartenaient pas au système de défense de l'Europe occidentale. La neutralité était alors considérée comme un obstacle à l'adhésion à la Communauté. La Norvège, un membre de l'OTAN, avait fait une tentative en 1972, mais les Norvégiens s'y étaient opposés par référendum. L'Islande — également

membre de l'OTAN — n'y songea jamais car elle ne voulait pas ouvrir ses zones de pêche aux industries halieutiques de la Communauté. Quant au Lichtenstein, membre de l'AELE depuis le 1er septembre 1991, il s'est toujours aligné sur la Suisse en matière de politique étrangère.

On peut attribuer le changement d'attitude des pays de l'AELE à l'égard de la Communauté à trois phénomènes : la transformation des structures internes; la réinterprétation de la neutralité à la suite des bouleversements intervenus sur la scène internationale; enfin, le poids déterminant de l'opinion publique. La position des pays de l'AELE — notamment des neutres — à l'égard d'une politique étrangère et de sécurité commune constituera un enjeu important des négociations préalables à leur adhésion.

Pourquoi les pays de l'AELE se tournent-ils vers la Communauté ?

La dépendance croissante des États des marchés mondiaux exerce une pression sur tous les États-nations. Les petits pays européens — qui ne disposent pas des ressources adéquates — y sont encore plus sensibles. Dans les années 70 et au début des années 80, ils semblèrent cependant s'adapter mieux que les grands aux caprices de l'économie internationale. La science politique établit un lien entre cette capacité d'adaptation et l'évolution, après la Seconde Guerre mondiale, des structures politiques de certains d'entre eux. Ces nouvelles structures furent qualifiées par les théoriciens de « néocorporatisme » ou de « corporatisme démocratique » par contraste avec les structures « pluralistiques » des autres États européens, en particulier des plus grands pays.

La littérature spécialisée définit généralement le corporatisme comme la coopération étroite de l'État avec les organismes les plus représentatifs des intérêts de la nation, en particulier les syndicats et les groupes d'intérêts représentant le patronat. Dans un système corporatiste, ces groupes sont généralement peu nombreux et ont un caractère obligatoire. Ils ne sont pas concurrentiels, sont organisés hiérarchiquement et jouissent d'un monopole pour représenter leur catégorie respective.

L'argument selon lequel les petits pays auraient réussi à ajuster leur économie aux évolutions technologiques et à la compétition globale est de Peter J. Katzenstein. Ce qui nous intéresse ici est le fait que les pays de l'AELE figurent précisément au nombre de ceux où, selon les théoriciens, la dimension corporatiste est très développée. Il semble que la Communauté ne permette pas, ou du moins freine, le développement de structures corporatistes chez les États membres, notamment en raison de la pratique du « lobbying » en vigueur à Bruxelles. Des centaines d'entreprises tentent en effet d'influencer directement la prise de décision communautaire. Comparativement, les associations centrales telles que l'UNICE (Union des fédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe) ou la CES (Confédération européenne des syndicats) pèsent de peu de poids et ne sont pas très influentes. Le COPA (Comité des organisations professionnelles agricoles de la CE), qui représente les intérêts agricoles, fait cependant exception. Mais, de façon générale, il n'y a aucune véritable coopération entre les autorités de la Communauté, et les structures corporatistes, c'est-à-dire, les principales organisations patronales et les associations syndicales.

L'établissement de structures corporatistes dans les petits pays a répondu à la volonté de stimuler la croissance économique (par rapport aux pays concurrents) ainsi qu'à celle d'améliorer l'environnement social. Du milieu des années 70 à la fin des années 80, on constate du reste que le taux de chômage y est demeuré moins élevé que dans la plupart des pays de la Communauté.

Entre 1973 et 1978, le taux de croissance économique des pays de l'AELE n'a pas dépassé le taux de croissance moyen de la Communauté. Au cours de cette période, la Suisse affichait des résultats médiocres tandis que l'Autriche réalisait les meilleures performances. De la fin des années 70 au début des années 80, les chiffres montrent cependant que les pays de l'AELE ont fait mieux que la Communauté dans son ensemble.

Vers le milieu des années 80, la Communauté mais aussi les pays de l'AELE — à l'exception de l'Autriche — faisaient état d'une croissance économique en hausse. La fin du « miracle autrichien » coïncida avec l'époque où la « nouvelle dynamique » dont faisait preuve la Communauté lui conférait un nouveau prestige. La « voie autrichienne », le fameux keynésianisme à l'autrichienne par lequel le gouvernement

s'était efforcé de maintenir des taux de croissance économiques plus élevés que chez ses concurrents ainsi que — malgré des conditions internationales hostiles — le plein-emploi — au prix, il est vrai, d'un « déficit dans les dépenses » — avait atteint ses limites. Le taux de croissance relativement faible du PIB autrichien conjugué à l'explosion de divers scandales (affaire du vin, affaire Waldheim, etc.) entraîna un déclin de la confiance en elle-même qu'avait jusqu'alors affichée l'Autriche.

En avril 1989, le SPÖ (Parti social-démocrate) opta finalement pour une demande d'adhésion autrichienne. Mais l'OVP (Parti populaire autrichien) dut accepter deux conditions : que la lettre officielle de demande d'adhésion comprenne une clause relative à la neutralité; que l'adhésion n'entraîne pas de réduction des standards sociaux autrichiens.

A la fin des années 80 et au début des années 90, l'économie suédoise connaissait bien des difficultés. Elle affichait alors un taux de croissance bien inférieur au taux moyen de la Communauté ou à celui des autres pays neutres. Par ailleurs, l'ampleur des investissements directs des entreprises suédoises à l'étranger, un phénomène spécifique à la Suède, fut un signal d'alarme. On avait vu dans ce phénomène la vigueur des entreprises suédoises (en comparaison avec l'Autriche) mais, à la fin des années 80, l'accroissement des investissements directs étrangers (notamment dans les pays de la Communauté) se révéla un poids mort considérable pour l'économie suédoise. Les syndicats puis les sociaux-démocrates mirent longtemps à reconnaître le problème. En fin de compte, à la surprise de certains observateurs, en octobre 1990, le gouvernement social-démocrate opta pour l'adhésion à la Communauté. Il est significatif que cette volte-face ait été annoncée dans un rapport du gouvernement sur « Les mesures pour stabiliser l'économie et limiter la croissance des dépenses publiques ». Le gouvernement suédois déclarait: « Tout en préservant la politique suédoise de neutralité, l'adhésion de la Suède à la Communauté correspond à notre intérêt national ».

Après de remarquables performances économiques dans les années 80, en 1991 la Finlande connut aussi de sérieux problèmes. La perte de marchés résultant de l'éclatement de l'Union soviétique et de l'orientation des États successeurs de l'URSS vers l'économie de marché faisaient de l'Europe de l'Ouest la seule alternative viable. En janvier 1992, la Finlande concluait un nouveau traité avec la Fédération de Russie remplaçant le vieux Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle qui la liait à la défunte Union soviétique. Ce traité supprimait toutes les restrictions dont la Finlande aurait dû tenir compte dans ses relations avec la Communauté. A la fin de février 1992, le gouvernement finlandais décida de faire acte de candidature à la Communauté.

En Suisse, à l'exception d'un bref interlude au début de 1991, l'adhésion à la Communauté n'a jamais été vraiment populaire. De très mauvaises performances économiques en 1991 ébranlèrent la position jusqu'alors privilégiée de la Confédération helvétique et jetèrent un malaise sur son identité au centre de l'Europe où elle avait fait figure de « cas exceptionnel ». Pendant longtemps, le gouvernement suisse refusa de considérer l'adhésion à la Communauté comme un remède nécessaire. Mais la pression exercée par une croissance économique faible, puis les demandes d'adhésion formulées par les autres pays neutres fut telle que, lorsque les Suisses acceptèrent par référendum de se joindre aux institutions de Bretton Woods (le 18 mai 1992), le lendemain, le gouvernement décida de faire acte de candidature auprès de la Communauté.

La Norvège connut une évolution à peu près semblable. A la suite du référendum de 1972, par lequel elle avait tourné le dos à la Communauté, elle persista dans son isolement. A la fin des années 80, l'économie norvégienne affichait des résultats très médiocres. En 1991, elle avait retrouvé un peu de vigueur grâce notamment aux atouts importants dont elle dispose, en l'occurrence, les revenus provenant du gaz et du pétrole des puits de la mer du Nord qui contribuent à financer le budget de l'État.

Après trois ans de gouvernement de coalition de centre droit, la Communauté européenne faisait cependant l'objet de jugements plus nuancés. Le petit parti centriste, qui représentait les intérêts des paysans, rejetait toujours tout rapprochement avec la Communauté, y compris dans le contexte de l'Espace économique européen. Le premier parti de la coalition, le parti conservateur de droite, militait au contraire pour l'adhésion. Bien que constitué avec le soutien des centristes, le nouveau gouvernement travailliste minoritaire devait bientôt faire sienne l'idée d'accéder à la Communauté. Ce n'est cependant qu'à la fin de 1992, alors que « le train avait presque quitté la station » qu'il déposa la candidature norvégienne à

Bruxelles.

Les pays neutres de l'AELE et la PESC

Pendant longtemps, la coopération dans le domaine de la politique étrangère ne posa aucun problème aux neutres. Lorsque l'Irlande devint membre de la Communauté, son statut de neutralité ne fut pas même mentionné. Elle participa à l'extension progressive de la coopération politique européenne (CPE) et, avec quelques autres pays, réussit à la circonscrire au domaine non militaire de la sécurité. Les autres pays neutres n'abordèrent jamais la question de la politique étrangère avec la Communauté. Seule la Suède fit exception. En 1967, elle fit une demande d'adhésion « ouverte ». Par la suite, le gouvernement suédois considéra le rapport de Luxembourg d'octobre 1970, qui mit sur pied les structures de la coopération politique européenne, comme un obstacle à une adhésion à part entière.

Lorsque la nouvelle dynamique de la Communauté européenne incita les neutres demeurés à l'écart à reconsidérer leurs liens avec Bruxelles, leurs gouvernements publièrent des rapports sur la nature de leurs relations avec la Communauté. En Suède, aussi bien le gouvernement (dans son rapport de décembre 1987) que le Parlement (dans son rapport d'avril 1988) estimèrent que la coopération politique européenne s'opposait à l'entrée dans la Communauté. En Suisse, le rapport sur « la place de la Suisse dans le processus d'intégration européenne » d'août 1988 déclara qu'une « coordination institutionnalisée de la politique étrangère suisse avec les États membres de la Communauté » était « incompatible » avec la politique de neutralité pratiquée par la Confédération helvétique. Sans faire directement référence à la CPE, le gouvernement finlandais rejeta quant à lui toute perspective d'adhésion en indiquant que « l'adhésion à la Communauté n'est pas compatible avec notre politique de neutralité ».

L'Autriche

Le rapport d'avril 1989 du gouvernement fédéral autrichien au Parlement conclut : « Actuellement, la coopération incluant des aspects militaires se fait en dehors du cadre de la CPE... Par conséquent, la participation d'un État ayant un statut de neutralité perpétuelle à la CPE ne semble pas comporter de risques du point de vue du droit de la neutralité. Cependant, l'Autriche ne pourrait en aucun cas être partie prenante d'une évolution éventuelle de la Communauté vers une communauté de défense; il en irait de même au cas où la Communauté se doterait d'une politique étrangère contraignante comportant des décisions à la majorité, dans la mesure où ces décisions concerneraient des domaines relevant de la neutralité ».

Trois mois plus tard (le 17 juillet 1989), le ministre des Affaires étrangères autrichien déposa sa demande d'adhésion à Bruxelles. En postulant, l'Autriche entendait bien que « son statut internationalement reconnu de "neutralité perpétuelle", basé sur la Constitution fédérale du 25 octobre 1955 sera maintenu et qu'en tant que membre de la Communauté européenne en vertu du traité d'adhésion, elle pourra remplir les obligations juridiques liées à son statut d'État "perpétuellement neutre" et poursuivre sa politique de neutralité qu'elle conçoit comme une contribution spécifique à la paix et à la sécurité en Europe ».

La Commission européenne ne publia son avis sur la demande d'adhésion autrichienne que plus de deux ans plus tard. La perspective de l'entrée de l'Autriche dans la Communauté avait en effet suscité une certaine opposition au sein de la Commission, d'où la relative longueur de la procédure. Il semble qu'au stade final de l'élaboration de l'avis, la Commission ait été très divisée : Jacques Delors et Frans Andriessen souhaitaient reporter les négociations sur l'adhésion de l'Autriche après l'achèvement de la réforme des institutions de la Communauté européenne et les révisions du traité sur la politique de défense prévues pour 1996. D'autres, comme le Danois Henning Christophersen — désireux de laisser la porte ouverte aux pays Scandinaves —, plaidaient au contraire pour l'engagement rapide de négociations avec l'Autriche.

L'avis de la Commission fut le fruit d'un compromis. Il confirma qu'en vertu de considérations économiques, la Communauté devait accepter la demande d'adhésion autrichienne. D'un point de vue politique, l'adhésion de l'Autriche devait cependant être resituée dans la perspective du développement futur de la Communauté et de l'Europe en général. « Le statut de "neutralité perpétuelle" de l'Autriche soulève des problèmes à la fois pour la Communauté et pour l'Autriche. Le premier problème est celui de la compatibilité de la "neutralité

perpétuelle" avec les traités existants. En fonction de l'évolution de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique, la Communauté sera conduite à rechercher des assurances précises auprès des autorités autrichiennes quant à leur capacité juridique à souscrire aux engagements impliqués par la future politique étrangère et de sécurité commune.

« Cependant, ces problèmes, qui seront fonction des résultats des négociations en cours dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, devraient pouvoir être surmontés au cours des négociations sur l'adhésion autrichienne ».

Un pas important fut franchi dans la « réinterprétation » de la notion de « neutralité perpétuelle » avec les événements consécutifs à l'invasion irakienne du Koweit, le 2 août 1990. La décision du Conseil de Sécurité des Nations unies de prendre des mesures contre l'Irak (d'abord en adoptant des sanctions économiques, puis en autorisant l'usage de la force) obligea l'Autriche à mettre ses principes constitutionnels en accord avec sa qualité d'État membre des Nations unies. L'article du code pénal sanctionnant toute action compromettant la neutralité de l'Autriche fut modifiée. Les circonstances dans lesquelles le Conseil de Sécurité autorise une action militaire dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations unies furent désormais exclues de son champ d'application. Les réglementations autrichiennes relatives à l'autorisation d'importation, d'exportation et de transit de matériel de guerre furent également modifiées.

Le gouvernement ne proposa pas l'abandon complet du statut de neutralité. De nombreux officiels considéraient que ce statut devait être maintenu aussi longtemps qu'un nouvel ordre européen de sécurité ne serait pas effectivement instauré. La prudence de cette approche était largement motivée par l'attachement des Autrichiens à leur statut. Si l'entrée dans la Communauté devait se faire au prix de son abandon, une grande partie d'entre eux auraient préféré renoncer à rejoindre les Douze. La proportion de ceux qui plaçaient l'appartenance à la Communauté avant la neutralité avait légèrement augmenté, mais, en mai-juin 1992, 69 % optaient encore pour la neutralité et seulement 25 % pour l'Europe communautaire.

La situation dans l'ex-Yougoslavie voisine, en particulier l'agression serbe, les souffrances endurées par la Bosnie-Herzégovine et le risque d'une escalade et de l'extension de la violence, entraîna un changement d'attitude. Un sentiment d'insécurité se fit jour. Les Autrichiens réalisèrent que leurs forces armées ne seraient pas en mesure de défendre l'Autriche contre une intervention armée 6. A la mi-1992, l'ÖVP, le parti conservateur, faisait des questions de sécurité l'argument principal de sa position en faveur de l'adhésion à la Communauté. Il fut même admis qu'il avait été erroné de mettre l'accent sur les conséquences économiques de l'entrée dans la Communauté: l'Union politique était à présent l'objectif déterminant. L'Autriche devait se joindre à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et plus ou moins « oublier » la neutralité. Au début de 1993, les socialistes lui emboîtèrent le pas et leurs discours sur l'Autriche et la Communauté prirent en compte les aspects de sécurité. Mais seul le parti nationaliste-libéral de droite, le Parti libéral d'Autriche (FPO), demanda l'abrogation formelle de la loi sur la neutralité.

La Suède

Lorsque le gouvernement social-démocrate prit position en faveur de l'adhésion à la Communauté, le Parlement suédois prépara un rapport sur l'intégration. Ce document fut approuvé à une large majorité par les députés. Seuls les Verts et le Parti de gauche (l'ancien parti communiste) s'y déclarèrent hostiles. Le rapport stipulait que « la Suède devait tendre à devenir membre de la Communauté européenne tout en conservant sa politique de neutralité ». Afin de préparer la demande d'adhésion, le ministre des Affaires étrangères suédois entreprit une étude globale sur l'évolution des politiques étrangère et de sécurité en Europe depuis le printemps 1991. Celle-ci fit apparaître que le concept de sécurité des pays de la Communauté était moins lié aux aspects militaires et de défense que le débat en Suède le laissait supposer. Dans la perspective communautaire, la notion de « sécurité » recouvrait le désarmement, la CSCE, les conflits de minorités et les aspects de sécurité des relations Nord-Sud.

Après les élections législatives de septembre 1991, le nouveau gouvernement conservateur formula une interprétation plus restreinte de la notion de neutralité. Pour le premier ministre Cari Bildt, le terme de « politique de neutralité » s'appliquait mal à la politique étrangère et de sécurité menée par la Suède. Bien

sûr, pour le moment, la Suède ne rejoindrait aucune alliance militaire et maintiendrait un appareil de défense vigoureux. Mais elle entendait poursuivre une politique empreinte d'une forte identité européenne. La Suède manifestait par ailleurs un grand intérêt pour l'établissement d'une nouvelle structure de sécurité en Europe.

Tandis que se poursuivait le débat sur la Communauté et la politique de sécurité, le premier ministre Cari Bildt fut l'objet de sévères critiques, notamment de la part des sociaux-démocrates : on lui reprocha d'accorder trop d'importance à la notion d'identité européenne. En mai 1992, les principaux partis — à l'exception du Parti de gauche — s'accordèrent sur un compromis. Le Parlement suédois approuva deux rapports élaborés par son comité de politique étrangère. L'un insistait sur le maintien de la liberté de la Suède par rapport aux alliances militaires. Mais cette liberté (non-participation à des alliances militaires) faisait l'objet d'une nouvelle interprétation selon laquelle la Suède ferait ce qu'elle pourrait pour rester neutre en cas de guerre dans son voisinage. Il y avait là une nuance sensible par rapport à la position jusqu'alors affichée : jusqu'à présent, en cas de guerre, la Suède était tenue de rester neutre, quelles que soient les circonstances, et non de s'en réserver seulement la possibilité.

Dans le second rapport, le Parlement et le gouvernement convenaient que l'acte d'adhésion suédois serait basé sur le principe d'une participation de la Suède à toutes les formes de coopération européenne. Le rapport rappelait que la Suède avait tout intérêt à participer à révolution de l'Union européenne et que le traité de Maastricht était compatible avec les objectifs européens suédois.

La Commission émit son avis sur la candidature suédoise en juillet 1992. Comme pour l'Autriche, elle affirma que la Communauté européenne « bénéficierait de l'entrée de la Suède ». Mais elle exprima quelques réserves sur la coopération en matière de politique étrangère : « Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, la Commission prend note d'une évolution significative de la position suédoise, notamment depuis le début des années 90. Il semble qu'il existe un consensus en Suède sur une participation à part entière à la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne. Il sera exigé de la Suède qu'elle accepte et qu'elle soit en mesure de mettre en œuvre cette politique appelée à évoluer dans les années à venir. En ce qui concerne l'élaboration éventuelle d'une politique de défense commune, la position suédoise semble cependant traduire encore des réserves. Celles-ci apparaissent encore plus manifestes à l'égard de l'établissement possible, le moment venu, d'une défense commune. La Commission recommande que, lors des négociations d'adhésion, la Suède soit tenue de fournir des assurances spécifiques et contraignantes concernant son engagement politique et sa capacité juridique à remplir ses obligations dans ce domaine ».

La Finlande

En Finlande, le gouvernement ainsi que les principaux partis et les groupes d'intérêts manifestèrent longtemps une hostilité radicale à l'adhésion à la Communauté. La Finlande, comme la Suisse, tenta de jouer la carte de l'AELE. Elle espérait obtenir un accès au marché unique de la Communauté par le biais de l'EEE. Au début de 1991, les autorités finlandaises réalisèrent que la participation des pays de l'AELE au marché unique était conditionnée par leur acceptation de l'« acquis communautaire » et qu'il ne leur serait accordé aucun droit de co-décision dans l'établissement d'une nouvelle législation. Outre ces limitations de prérogatives dans l'EEE, l'acte de candidature de la Suède — le partenaire économique le plus important de la Finlande —, le 1er juillet 1991, exerça une pression déterminante.

En 1991, la Finlande connut une détérioration aiguë de sa situation économique. Le consensus qui avait régné sur la politique finlandaise à l'égard de la Communauté éclata durant l'été de la même année. Lorsque le gouvernement décida de poser sa candidature à la Communauté à la fin de février 1992, le problème de la sécurité fut traité comme en Suède : « Dans une Europe en évolution, où la division due à la guerre froide s'est effacée, la neutralité finlandaise peut, pour l'essentiel, être caractérisée par la non-participation aux alliances militaires et par le maintien d'une défense indépendante. Le principal objectif de cette politique est de maintenir et de renforcer la stabilité et la sécurité de l'Europe du Nord...

« En tant que partie à la Communauté européenne, la Finlande demeurera attachée à un principe de base : le maintien d'une défense indépendante. [...] L'adhésion à l'Union de l'Europe occidentale n'est pas une condition préalable à l'adhésion à la Communauté européenne. A cet égard, les décisions futures de la

Finlande dépendront du rôle assigné à l'UEO dans la conduite de la politique étrangère et de sécurité de la Communauté européenne ».

Le 18 mars 1992, la Finlande — comme la Suède — fit acte de candidature sans clause relative à la neutralité. Dans son avis sur la demande d'adhésion de la Finlande, la Commission admit que la neutralité de la Finlande n'était pas « enracinée » dans le droit international. Mais des problèmes pourraient cependant surgir au cas où la Finlande « s'opposerait systématiquement à certaines actions susceptibles selon elle, de porter préjudice à sa politique de neutralité, ou à ce qu'il en reste ».

La Suisse

Le débat sur la place de la Suisse dans l'Europe prit de l'ampleur en 1990. Les sociaux-démocrates (SPS) optèrent pour l'adhésion à la Communauté en mars 1991. En ce qui concerne la coopération en matière de politique étrangère, le SPS envisageait pour la Suisse une transition de « la neutralité à un système de sécurité collective ». Selon les sociaux-démocrates, la participation de la Suisse à la Communauté européenne lui permettrait d'influencer l'évolution de la Communauté dans son cheminement vers l'Union politique. Les autres partis représentés dans le gouvernement étaient plus réticents.

En mars 1991, le gouvernement avait créé un groupe de travail chargé d'étudier l'avenir de la neutralité suisse. Dans son rapport présenté début mars 1992, la neutralité était considérée comme un moyen mais non comme une fin de la politique étrangère suisse. De nombreuses constantes de politique étrangère et intérieure avaient été balayées par les changements dont l'Europe avait été le théâtre. Tant qu'aucune nouvelle structure de sécurité européenne n'aurait émergé, la Suisse devait s'en tenir à la neutralité. Mais le champ d'application de cette politique devait être réduit. La Suisse devait participer à toutes les sanctions économiques et militaires décidées par les Nations unies. Par solidarité avec la communauté internationale, elle ne devait pas non plus faire obstruction à la mise en œuvre des mesures adoptées par le Conseil de Sécurité en réponse aux violations du droit international. Le groupe de travail allait encore plus loin puisqu'il admettait qu'en des circonstances spécifiques, l'imposition de sanctions économiques devait également être envisagée, en dehors du système de sécurité collective des Nations unies, en particulier si ces sanctions étaient de nature à assurer la paix.

Le gouvernement suisse reprit cette approche à son compte dans un rapport au Parlement et rejeta toute interprétation «dogmatique» de la neutralité. Il rappela que la Communauté avait envisagé une évolution vers une communauté de défense. Sa mise en œuvre demeurait cependant incertaine. Bien qu'une politique étrangère et de sécurité commune soit l'objectif de l'Union européenne, la défense, et la politique de sécurité, était — pour l'instant — exclue de toute coopération. L'avis de la Commission sur la demande d'adhésion autrichienne démontrait clairement que la Communauté européenne négocierait avec une certaine flexibilité et s'efforcerait de trouver une solution acceptable. Il estimait enfin qu'en principe, dans la mesure où les candidats se révéleraient capables d'agir solidairement et loyalement dans le contexte de la coopération politique européenne et de la PESC, le statut de neutralité ne représentait pas un obstacle à l'accession à la Communauté.

Le gouvernement suisse fit acte de candidature le jour même où il présenta son rapport au Parlement (le 18 mai 1992). Dans cette affaire, le processus de prise de décision illustre parfaitement la complexité de la position suisse par rapport à la Communauté européenne. Quatre des sept membres du gouvernement votèrent pour une demande d'adhésion sans surseoir; trois se prononcèrent contre. Parmi les partisans de l'entrée dans la Communauté, figuraient les deux ministres francophones et le ministre de langue italienne; trois des quatre ministres germanophones rejetèrent tout acte de candidature dans l'immédiat. Trois partis — le parti libéral, le parti social-démocrate et le parti démocrate-chrétien — ont chacun deux ministres au gouvernement.

Dans chaque cas, à un vote en faveur de l'adhésion correspondit un vote négatif. La demande d'adhésion suisse ne fit aucune référence au statut de neutralité.

Mais les efforts déployés par le gouvernement se heurtèrent à l'accueil glacial de la population. Le 6

décembre 1992, par référendum, les Suisses refusèrent la ratification du traité de l'EEE. Le gouvernement mit alors de côté son projet de demande d'adhésion et renonça à toute négociation dans un avenir prévisible.

Le point de vue de la Communauté européenne

Selon le traité de Maastricht, la PESC « inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » (Article J.4 du traité sur l'Union européenne). L'UEO élaborera et mettra en œuvre les décisions et les actions de l'Union ayant des implications de défense.

A Maastricht, le Conseil européen avait chargé la Commission de préparer un rapport sur l'élargissement pour le Conseil européen de Lisbonne, les 26 et 27 juin 1992. En avril, Jacques Delors pressentit que ce rapport « constituerait un choc politique, intellectuel et institutionnel pour les Douze ». Il mit en garde la Commission : « l'élargissement ne doit pas se faire aux dépens de l'approfondissement ».

Dans son rapport sur l'élargissement, la Commission déclare que l'accession des pays de l'AELE (Autriche, Finlande, Suède et Suisse) à la Communauté ne devrait pas poser de problèmes économiques insurmontables. Les négociations avec ces pays devraient commencer dès que le traité de Maastricht serait ratifié et que les négociations sur le « paquet Delors II » (sur le financement de la Communauté) seraient conclues. Les négociations d'adhésion seraient menées séparément mais parallèlement afin d'éviter des adhésions décalées.

Le rapport fait aussi référence à la PESC du traité de Maastricht (Articles J.1-10). Il exige que les membres de l'Union souscrivent à ces clauses et mettent en œuvre les décisions prises dans les traités. Les pays candidats ne doivent « entretenir aucun doute à cet égard ». Ils seront tenus de fournir des assurances spécifiques et contraignantes quant à leur engagement politique et à leur capacité juridique à honorer ces obligations.

Ce document exprime clairement la crainte que l'élargissement à l'AELE ne compromette l'évolution de l'Union européenne, spécialement la PESC. Parmi les pays membres de la Communauté, la France est de ceux qui partagent cette approche. La Belgique, gardienne des institutions supranationales, est la moins favorable à l'élargissement. A l'autre extrémité du spectre, le Danemark et l'Allemagne y sont acquis. L'intérêt manifesté par le gouvernement britannique pour une augmentation du nombre des membres de la Communauté exprime davantage sa réticence envers un «approfondissement» de l'intégration que son intérêt pour les pays de l'AELE. Les pays du Sud et l'Irlande craignent surtout d'y perdre de leur influence et ont toujours mis l'accent sur la mise en œuvre du « paquet Delors II ».

Lorsque, au Conseil d'Edimbourg, les 11 et 12 décembre 1992, un accord fut conclu sur le paquet financier (Delors II), les autorités communautaires convinrent d'entamer les négociations d'élargissement avec l'Autriche, la Suède et la Finlande au début de 1993. Les négociations avec la Norvège commenceront dès que la Commission aura rendu un avis sur sa demande d'adhésion. La Présidence de la Commission précisa : « Les conditions d'admission seront fondées sur l'acceptation de l'intégralité du Traité sur l'Union européenne et sur l’"acquis", sous réserve d'éventuelles mesures transitoires à convenir lors des négociations ».

Cette formulation semble indiquer que les nouveaux membres n'obtiendront aucune clause d'exception telle que les concessions accordées au Danemark à Edimbourg. Ils reprennent en quelque sorte les termes assez sévères de l'avis formulé par la Commission sur les demandes d'adhésion autrichienne, suédoise et finlandaise. Les pays de l'AELE considèrent « injuste » cette insistance, la Communauté exigeant des engagements (particulièrement dans le domaine de la défense) que les membres actuels n'ont pas eu à fournir dans la mesure où la nature des politiques de défense commune reste encore une inconnue.

Perspectives

Le début officiel des négociations avec l'Autriche, la Suède et la Finlande, le 1er février 1993 — et plus tard

avec la Norvège —, marquera une étape importante dans les relations de ces pays avec la Communauté. Mais le chemin à parcourir pour arriver au but — l'entrée dans la Communauté — sera encore long et difficile. Dans les négociations sur l'EEE, environ 60 % de l'acquis communautaire a, il est vrai, fait l'objet de discussions appropriées et est en vigueur dans les pays de l'AELE. Mais certains aspects sensibles restent encore à approfondir avec les pays candidats.

L'un des plus importants concerne l'agriculture. Les changements structuraux que réservent non seulement la politique communautaire, mais aussi les négociateurs du GATT, aux fermiers de l'AELE, ont déjà suscité des réactions négatives à l'égard de la Communauté. C'est un terrain très sensible car, dans les pays du Nord, les partis agraires centristes occupent une place importante sur l'échiquier politique. Le fait que, sans appartenir à la mouvance socialiste, ils soient, dans de nombreux domaines, les plus proches des partis socialistes, les désigne comme les arbitres du jeu politique. Si les partis centristes devaient réaffirmer leur opposition à l'adhésion à la Communauté, une majorité aura bien du mal à émerger dans un référendum.

La Communauté a sa propre approche : les pays de l'AELE seront des contributeurs nets au budget communautaire. C'est là un atout appréciable compte tenu de l'accroissement des dépenses auxquelles elle devra faire face pour les pays du Sud et des charges nouvelles que représenteront les pays de l'Europe orientale. L'adjonction de quatre membres (si l'on fait l'hypothèse que les négociations se déroulent bien et que les traités d'adhésion sont ratifiés en Autriche, en Finlande, en Norvège et en Suède), permettrait aux institutions communautaires de continuer à fonctionner dans l'état actuel.

Dans les pays de l'AELE, les plus optimistes évaluent à environ 12 à 18 mois la durée des négociations d'adhésion. Les candidats rejoindraient alors la Communauté le 1er janvier 1995. Pour Bruxelles, la tenue de la nouvelle Conférence intergouvernementale prévue pour 1996 (Article N du traité sur l'Union européenne) représente une échéance contraignante. Si les négociations suivent leur cours, les nouveaux membres devraient pouvoir y participer. Au sein de l'AELE, la Suède a aussi un problème de calendrier. Le traité d'adhésion devra être présenté au Parlement suédois au plus tard en décembre 1993 de façon à ce que le référendum puisse être organisé en même temps que les élections générales, en septembre 1994. Par ailleurs, toute modification de la Constitution suédoise doit être votée par le Parlement avant et après une élection générale avant de pouvoir entrer en vigueur.