

Jean Komaromi, L'Autriche dans l'histoire de l'AELE

Légende: En janvier-mars 1985, le journaliste autrichien Jean Komaromi dresse un bilan provisoire de la participation de l'Autriche aux efforts d'intégration économique poursuivis depuis 1960 par l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Source: EFTA Bulletin. janvier-mars 1985, n° 1; Vol XXVI. Genève: Service de presse et d'information de l'Association européenne de libre-échange.

Copyright: Les articles originaux de EFTA Bulletin peuvent être reproduits sans autorisation spéciale, à condition de mentionner la source: "EFTA Bulletin"

URL: http://www.cvce.eu/obj/jean_komaromi_l_autriche_dans_l_histoire_de_l_aele-fr-83e03330-87f1-4008-819e-0b0f2a06e999.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

L'Autriche dans l'histoire de l'AELE

par Jean Komaromi

Il est difficile, en 1985, d'imaginer les remous soulevés en Autriche il y a vingt-cinq ans par la question de savoir si le choix devait se porter sur l'adhésion à la CEE ou à l'AELE : seuls les hommes politiques, les économistes et les journalistes de l'ancienne génération en ont le souvenir. Des raisons historiques autant qu'économiques étaient à l'origine du débat d'alors.

Commençons par l'histoire. Comme la monarchie des Habsbourg a été pendant des siècles l'un des grands maîtres du destin de l'Europe, les Républiques autrichiennes qui lui ont succédé se sont senties elles aussi étroitement liées à l'Europe. La situation géographique de l'Autriche aux marches de l'Europe occidentale a contribué à entretenir dans ce pays le désir de s'insérer dans la construction de l'Europe occidentale entreprise après la guerre.

Cette construction a toutefois pris, vers la fin des années cinquante, la forme de deux organisations économiques distinctes, la CEE et l'AELE. Pour des raisons économiques et historiques, l'Autriche inclinait à entrer dans la CEE ou à s'y associer de quelque autre manière. En ce qui concerne l'économie, rappelons qu'en 1958, dernière année avant le début des négociations visant à instituer l'AELE, 55,6 % des importations de l'Autriche venaient de la CEE qui, pour sa part, lui achetait 49,7 % de ses exportations. Les valeurs correspondantes pour l'AELE se situaient à 11,2 et 10,5 %. Quant aux éléments historiques, citons tout d'abord les affinités culturelles et la communauté de langue avec la République fédérale d'Allemagne, mais aussi le fort sentiment d'appartenance à l'Europe occidentale dont les plus grands États (à l'exception du Royaume-Uni) étaient membres de la CEE. Cependant, celle-ci se proposait des objectifs qui allaient au-delà des relations commerciales à proprement parler, et l'Union soviétique, signataire du traité d'État autrichien, considérait qu'une entrée de l'Autriche dans la Communauté n'était pas compatible avec son statut de neutralité : pareille mesure paraissait donc inopportune pour des raisons tenant à la politique générale et à la politique de neutralité. La décision fut prise de participer à l'institution de l'AELE dont l'Autriche est membre fondateur.

Les grandes personnalités politiques de l'époque en Autriche étaient le chancelier fédéral Julius Raab, qui dirigeait le gouvernement de coalition formé du parti populiste et du parti socialiste, le ministre du Commerce Fritz Bock et le ministre des Affaires étrangères Bruno Kreisky. Les deux partis gouvernementaux avaient pris fait et cause pour une politique qui voyait dans la participation de l'Autriche à l'AELE la seule issue possible, alors que des voix s'élevaient dans le parti libéral et dans les milieux universitaires pour préconiser l'entrée de l'Autriche dans la CEE assortie d'une réserve sur sa neutralité.

Sur un point en tout cas, tout le monde en Autriche était d'accord : l'AELE devait être une solution provisoire qui paverait la voie à une adhésion ultérieure à la CEE ou à une association avec cette organisation. L'idée de la promotion d'une coopération économique plus étroite entre les membres de l'OECE (qui est devenue l'OCDE), y compris les membres de la Communauté économique européenne, avait d'ailleurs aussi trouvé place dans le préambule de la Convention de Stockholm. C'est une solution de ce genre qui a fini par s'imposer plus de dix ans après la création de l'AELE : le Royaume-Uni et le Danemark sont entrés dans la Communauté et les autres pays de l'AELE ont conclu avec celle-ci des accords de libre-échange.

Le 5 novembre 1959, devant le Conseil national, le ministre des Affaires étrangères Bruno Kreisky résumait ainsi les raisons pour lesquelles l'Autriche ne pouvait entrer dans la CEE et devait plutôt chercher à participer à l'AELE alors en voie d'établissement. « Je tiens la Communauté économique européenne pour une chance insigne, notamment parce qu'elle réussira selon toute vraisemblance à faire disparaître pour toujours de la surface du globe le long et tragique conflit entre l'Allemagne et la France. Cela est plus important que tous les avantages économiques que cette Communauté pourra jamais apporter. Les fonctions que j'exerce sont à mes yeux comme un mandat de conseiller le gouvernement fédéral dans les questions de politique étrangère. Je prends cette tâche très au sérieux. Je n'aurais pas l'aplomb de dire au gouvernement fédéral qu'un rattachement de l'Autriche à la Communauté économique européenne ne serait pas en

contradiction avec les traités conclus par l'Autriche... Une association avec la CEE n'est pas une solution... Il faudrait donc plutôt nous organiser dans un groupement qui nous offre peut-être de meilleures possibilités et qui ne nous condamne pas à l'isolement absolu ».

Après plusieurs séries de négociations, les ministres des sept États fondateurs signaient, le 4 janvier 1960, la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange, dite Convention de Stockholm, qui, rapidement ratifiée, entra en vigueur le 3 mai 1960. MM. Bock, ministre du Commerce, et Kreisky, ministre des Affaires étrangères, en furent les signataires pour l'Autriche.

Le 23 mars 1960, les voix du parti populaire et du parti socialiste permettaient au Conseil national autrichien de ratifier la Convention de Stockholm. Dans la déclaration gouvernementale précédant le vote, le chancelier fédéral Raab expliqua pourquoi le gouvernement s'était décidé en faveur d'une participation à l'AELE et non à la CEE. Il attira l'attention sur le fait que le traité de Rome ne prévoyait pas seulement l'établissement d'une union douanière, mais d'une communauté économique englobant presque tous les domaines de la vie économique. Les organes de la CEE se voyaient attribuer dans ces domaines des compétences internationales et une parcelle de la souveraineté des États membres. « Le refus d'obligations si étendues comporte un aspect purement économique et un aspect politique qui dépasse le premier. Sur le plan économique, il est vrai que les échanges de l'Autriche avec les États de la CEE sont très importants, mais, d'un autre côté, une part du commerce extérieur dont l'économie autrichienne ne saurait se passer est orientée vers d'autres pays en Europe et en dehors de l'Europe. La composition du commerce avec l'AELE est favorable à l'Autriche et, nous en sommes persuadés, nos échanges peuvent encore être développés ».

Les efforts en vue de jeter un pont entre la CEE et l'AELE commencèrent peu après l'entrée en vigueur de la Convention de Stockholm, et l'Autriche y participa activement. Le 31 août 1960, M. Kreisky, ministre des Affaires étrangères, fit une proposition en ce sens à l'occasion des semaines universitaires d'Alpbach. Pour que l'entreprise réussisse, il fallait avant tout que les Six et les Sept fassent une déclaration politique affirmant leur volonté de construire un marché commun européen. Ensuite, les deux groupements économiques devaient, selon une proposition suisse, décider un démantèlement spectaculaire de leurs droits de douane vidant de son sens la discrimination commerciale. Le 3 mai 1961, M. Kreisky proposait devant la presse étrangère, à Vienne, la conclusion d'un accord cadre entre la CEE et l'AELE complété par des traités bilatéraux. Le ministre du Commerce Bock prit lui aussi parti pour une solution intermédiaire. Dans un article paru dans la revue *Die Industrie* en avril 1961, il préconisait une association de l'AELE avec la CEE, afin que les exportations autrichiennes dans la Communauté ne souffrent pas de préjudice.

Le 31 juillet 1961, M. Macmillan, Premier ministre britannique, annonçait que le Royaume-Uni avait l'intention de demander à entrer dans la CEE. Le Danemark et la Norvège se décidaient eux aussi à franchir le pas. Le Portugal proposait des négociations sur une coopération avec la CEE, tandis que les trois États neutres membres de l'AELE — l'Autriche, la Suède et la Suisse — présentaient des demandes d'association à la CEE. La demande autrichienne présentée le 12 décembre 1961 par M. Kreisky, ministre des Affaires étrangères, se référait, comme celles de la Suède et de la Suisse, à l'article 238 du traité de Rome. Ces tentatives échouèrent en 1963, mais l'Autriche poursuivit ses négociations plus longtemps que les autres États de l'AELE, et le démantèlement de son tarif douanier, conformément aux accords de libre-échange conclus en 1972 entre les États non candidats à l'adhésion et la CE, commença avant celui entrepris conformément aux accords des autres pays non candidats qui les avaient signés en même temps qu'elle (Islande, Portugal, Suède et Suisse).

Le démantèlement des droits de douane conformément au calendrier arrêté dans les accords de libre-échange a permis l'ouverture, le 1er juillet 1977, d'un grand marché de 300 millions d'habitants pour les produits industriels en Europe occidentale. L'achèvement de ce grand espace de libre-échange ouvrait une nouvelle phase de la politique européenne d'intégration. Pour débattre des problèmes propres à cette phase, le chancelier fédéral Kreisky prit l'initiative de réunir une conférence au sommet de l'AELE qui se tint à Vienne en mai 1977. Dans son allocution d'ouverture, après un bref aperçu historique, le chancelier déclara que le succès de l'AELE était véritablement extraordinaire : « L'AELE a démontré à l'évidence que, lié à un système efficace de règles d'origine en vue d'éviter les distorsions, le libre-échange n'est pas une notion abstraite : il fonctionne. Il s'est révélé être, pour la coopération, un instrument d'une extrême souplesse qui,

grâce à une adaptation constante à l'évolution de la situation, a été en mesure de résoudre d'une manière pragmatique les problèmes qui se sont posés ».

La déclaration publiée à l'issue de la réunion au sommet de Vienne exprime la satisfaction des pays de l'AELE devant la création d'un grand marché européen englobant seize États et leur désir d'accroître leur coopération dans l'AELE et de développer la coopération commerciale et économique avec la Communauté européenne.

En mai 1984, une nouvelle conférence au sommet des pays de l'AELE s'est tenue à Visby, sur l'île suédoise de Gotland. Le chancelier fédéral Fred Sinowatz a déclaré à cette occasion : « L'Autriche, qui, en 1977, a été l'hôte de la dernière conférence au sommet des chefs de gouvernement des États de l'AELE, a immédiatement accueilli avec faveur l'initiative de cette rencontre. Sept ans après la dernière rencontre au sommet, à Vienne, il apparaît raisonnable de juger de l'évolution de la situation et d'examiner les nouvelles perspectives. Je crois que nous sommes tous satisfaits de ce qui a pu être réalisé dans l'AELE grâce à la coopération de nos États... » Quant à l'avenir, le chancelier a déclaré : « Je voudrais saisir cette occasion pour nous lancer à tous un appel: attaquons-nous dès que possible à la réalisation des objectifs fixés à Luxembourg. La recherche et le développement sont à mes yeux un domaine crucial dans lequel nous devons unir nos efforts. L'Europe a pris un gros retard dans certains domaines techniques... » Le programme de travail établi pendant cette réunion semble bien conçu pour poursuivre avec succès la coopération dans l'AELE.

L'AELE célèbre régulièrement les anniversaires de sa création. La parution du présent numéro de l'*EFTA Bulletin* coïncide avec les préparatifs de la célébration du vingt-cinquième anniversaire de l'Association qui aura lieu à l'occasion de la réunion ministérielle à Vienne. L'AELE semble confirmer le proverbe français qui veut qu'il n'y ait que le provisoire qui dure.

L'Autriche a toujours participé activement aux travaux de l'AELE et, depuis le 1er avril 1982, date de l'entrée en fonctions de M. Norbert Faustenhammer comme secrétaire général adjoint, elle est représentée à la direction de l'Association.

Quant à l'avenir de l'AELE, relevons la déclaration du vice-chancelier et ministre du Commerce Norbert Steger (parti libéral) à l'occasion de la réunion du comité des experts commerciaux de l'AELE qui a eu lieu à Vienne en juin 1983 : « Aujourd'hui... personne ne conteste que l'AELE soit devenue un élément important de l'intégration. Pour un État comme l'Autriche, voué à la neutralité permanente, elle a constitué une solution qui permet à notre pays de participer à l'intégration économique de l'Europe tout en sauvegardant son entière souveraineté. Sans l'AELE il n'aurait pas été possible de créer l'espace de libre-échange qui existe en Europe depuis 1973 et dans lequel dix-sept États européens pratiquent pleinement le libre-échange des produits industriels.

L'AELE a joué un rôle dans l'expansion de notre économie d'exportation dans les vingt-trois dernières années. C'est grâce à elle que l'Autriche a noué de nouvelles relations commerciales, notamment dans le grand marché scandinave et au Royaume-Uni.

L'AELE aura encore un rôle important à jouer dans le processus d'intégration économique en Europe. Outre le renforcement du libre-échange dans l'AELE, le développement de l'intégration économique européenne représente un grand objectif de la politique des pays de l'AELE. Le tournant pour ces efforts a été pris lors de la conférence au sommet des pays de l'AELE à Vienne, en mai 1977 ».