

"De l'Association européenne de libre-échange (AELE) à l'Espace économique européen (EEE)" in Cadmos (automne 1991)

Légende: En automne 1991, Gérard Bauer, ancien représentant de la Confédération suisse auprès de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) et de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), passe au crible dans la revue Cadmos que publie à Genève le Centre européen de la Culture les enjeux pour la Communauté économique européenne (CEE) et pour l'Association européenne de libre-échange (AELE) de la négociation en cours sur l'Espace économique européen (EEE).

Source: Cadmos. Automne 1991, n° 55. Genève: Centre européen de la Culture.

Copyright: (c) Éditions du Centre Européen de la Culture

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"de_1_association_europeenne_de_libre_echange_aele_a_1_espace_economique_europeen_eee_"_in_cadmos_automne_1991-fr-12ac9b89-59c6-44fd-b852-b147dc6f7d00.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 19/09/2012

De l'Association européenne de libre-échange (AELE) à l'Espace économique européen (EEE)

par Gérard Bauer

La tentative avortée de créer la « grande zone de libre-échange » (1956-1958), destinée à faire cohabiter la Communauté économique européenne (CEE) naissante, ses États membres et leurs partenaires européens, non membres de la CEE, est le premier échec des efforts tentés de cette époque à nos jours, en vue de concilier les thèses de l'approfondissement et de l'élargissement des objectifs, des institutions et des modes d'intégration économiques européens. L'histoire des divers types de coopération et d'intégration économiques de l'Europe occidentale est faite en effet d'une succession d'échecs et de succès dans les tentatives de les rapprocher. On s'est ingénié trop souvent à les considérer comme opposés au nom des thèses de l'approfondissement et de l'élargissement, alors qu'ils sont en réalité complémentaires.

Le problème, que les négociations de 1956-1958 n'avaient pu résoudre, se pose à nouveau aujourd'hui, à l'occasion de la négociation de l'« Espace économique européen ». Il se posera demain, lors de la présentation de nouvelles candidatures d'États de l'Europe occidentale à la Communauté européenne ou lors du « retour à l'Europe » des États de l'Europe centrale et de l'Europe orientale.

Les péripéties qui ont marqué l'évolution des relations de la Communauté européenne et de ses États membres avec les États de l'AELE, de la résolution de Luxembourg de 1984 aux deux déclarations du Président de la Commission européenne des 17 janvier 1989 et 1990, à la négociation de l'« Espace économique européen » (EEE) et aux difficultés qui en ont empêché jusqu'ici l'aboutissement, ne prennent leur réelle valeur que si on les considère à la lumière de l'alternative qui ne cesse d'opposer les partisans de l'élargissement et ceux de l'approfondissement de la CEE. Cette opposition a contrarié trop souvent au cours de ces derniers trente ans l'évolution naturelle des choses, celle notamment de l'inexorable interdépendance économique.

La diplomatie politico-économique de la Suisse n'a pas ménagé ses efforts en 1956-1958 pour prévenir toute division économique de l'Europe, puis pour limiter ses conséquences dommageables, enfin pour tendre finalement à des solutions, tel l'EEE, susceptibles de réaliser un marché européen sans entraîner la « dilution » de la Communauté européenne.

C'est ainsi, pour ne rappeler que ses principaux objectifs à l'époque, que la diplomatie suisse, au lendemain des Conférences de Messine et de Venise, décisives pour la création de la CEE, a plaidé en faveur d'une politique « unitaire », commune aux Six et à leurs partenaires européens dont le but principal était l'abaissement des tarifs douaniers après l'abandon des restrictions quantitatives et le retour à la convertibilité des monnaies.

Il s'agissait de reprendre, au profit de l'ensemble des États européens occidentaux, cet objectif nouveau et considéré comme prioritaire parmi les objectifs fondamentaux du « marché commun », de persuader ainsi les partenaires des Six de franchir une étape déterminante dans le processus de coopération et d'intégration en enlevant par là même à la CEE un motif, légitime tout au moins du point de vue économique, d'entreprendre une action isolée qui ne pouvait manquer d'entraîner des discriminations dans les relations intra-européennes.

Ce premier objectif et l'action économique « unitaire » proposés par la délégation suisse ne furent pas retenus, parce que, d'une part, la volonté politique qui animait d'ores et déjà les Six les conduisait à considérer l'économie comme l'instrument de leurs objectifs politiques ultimes, parce que, d'autre part, l'absence de détermination et de convergence profonde dans leurs vues amenait leurs partenaires européens à sous-estimer — déjà ! — la fermeté des résolutions des signataires du traité de Rome.

A défaut d'une action « unitaire », d'un dénominateur commun aux Six et à leurs partenaires européens, ce fut alors l'approche de l'« Europe à deux vitesses » (ou à géométrie variable) qui fut tentée.

Elle prévoyait la création d'une « grande zone de libre-échange », permettant la collaboration économique entre les dix-sept pays — de l'OECE — complétant le Marché commun et couplant le régime d'union douanière, auquel souscrivaient les Six, et celui d'une zone de libre-échange, auquel allaient les préférences des autres pays.

Conçue par les uns comme une institution destinée à sauvegarder la cohésion économique de l'Europe occidentale — compte tenu de la Communauté européenne, créée à des fins politiques et se fixant à cet effet ses propres objectifs d'intégration économique —, considérée par les autres comme une parade aux visées des Six, la « grande zone de libre-échange », en dépit de son mérite, ne pouvait qu'échouer. Les Six firent preuve d'une volonté déterminée et cohérente, à laquelle les autres pays européens ne surent opposer que la divergence de leurs conceptions sur les objectifs et les moyens de la zone de libre-échange envisagée. Le programme économique, défini par le traité de Rome, avec ses composantes commerciales, financières, ses compléments ultérieurs scientifiques et technologiques, mis en œuvre grâce à des structures de décision appropriées, créa la solidarité escomptée, efficace et progressivement irréversible entre les États de la Communauté. De tels résultats lui conférèrent la capacité d'attraction qui en fit la Communauté à Douze d'aujourd'hui.

Face à une Organisation européenne de coopération économique (OECE), divisée quant à sa raison d'être et à son avenir, ayant perdu l'« initiative des opérations », l'adoption par les fondateurs de la CEE des objectifs et des instruments de la coopération économique réalisée jusqu'ici, leur volonté d'en poursuivre l'exécution, de les compléter par la réduction et l'abolition des tarifs douaniers, eurent pour conséquence d'éloigner pour un temps les autres pays européens de l'action communautaire. Adversaires de l'intégration politique projetée ou réservés à l'égard de ses structures possibles, ils n'en restaient pas moins disposés à poursuivre le programme d'intégration économique dans ses chapitres importants.

Les motifs politiques, propres à la conception que les hommes d'État britanniques et ceux du continent se faisaient de l'avenir de l'Europe occidentale et de la contribution que pouvait y apporter son « union politique », ont influencé d'une manière décisive le sort de la négociation de la « grande zone de libre-échange ». Il faut y voir la raison majeure pour laquelle les problèmes économiques, résultant de la coexistence envisagée d'une union douanière et d'une zone de libre-échange, n'ont pu être résolus à cette époque, alors que, dans les faits, l'Europe économique dans son ensemble connaît depuis 1960 un tel régime hybride et qu'elle a néanmoins réalisé les progrès économiques, financiers et sociaux qui lui ont valu sa prospérité et sa stabilité politique.

De l'Association européenne de libre-échange à la résolution du sommet de Luxembourg (1984)

Les attitudes prises par les pays non membres de la CEE au cours des négociations multilatérales des années 1956-1958 avaient été souvent très différentes. Les mobiles qui les conduisirent à créer à Stockholm l'Association européenne de libre-échange ne pouvaient l'être moins.

Certains signataires de l'Acte de Stockholm voyaient dans l'AELE la démonstration concrète d'une coopération aux objectifs libéraux — abolition des restrictions quantitatives subsistantes, réduction, puis suppression des droits de douane —, fondée sur le régime de la zone de libre-échange. D'autres espéraient la création d'un instrument de défense contre les discriminations économiques qui résulteraient de l'union douanière préférentielle des Six. D'autres enfin prêtaient à l'AELE le rôle d'un instrument de relance dans la négociation multilatérale embrassant tous les États de l'Europe occidentale.

Les services rendus par l'AELE méritent d'être soulignés, et cela d'autant plus que les réalisations de la Communauté ne manquent pas souvent de les occulter.

La constitution de l'AELE, au lendemain de l'échec de la « grande zone de libre-échange », sa vocation libérale fermement déclarée manifestaient l'intention de chacun des partenaires européens en présence d'empêcher que ne se produise, non plus d'une manière seulement formelle et organique, mais bien concrète aussi, une scission économique de l'Europe occidentale à peine reconstruite et restaurée.

L'objectif fondamental, celui d'une zone de libre circulation des personnes, des produits, des capitaux, des services, qui était déjà celui de l'OECE de 1948, est devenu commun à l'ensemble des États membres de la CEE et de l'AELE. Grâce aussi à l'AELE, le régime du libre-échange, que l'on a toujours qualifié d'impraticable et opposé à celui de l'union douanière, s'est avéré un instrument efficace des objectifs fondamentaux que l'Association s'était fixés. Malgré la césure institutionnelle de l'Europe, la démonstration pratique a été faite de la compatibilité des deux systèmes, voués chacun à des objectifs économiques analogues, et cela en raison de l'évidence contraignante des intérêts économiques et de leur interdépendance.

Ce que donc les volontés, dites politiques, n'ont pas permis d'accomplir en 1956-1958, les nécessités économiques ont fait obligation aux partenaires européens de le réaliser.

Au surplus, l'AELE, dans son action propre et grâce à celle de ses membres, a toujours voulu et su concilier les objectifs de l'intégration européenne et ceux de l'ouverture au monde.

L'exigence de solutions communes à l'Europe s'est progressivement imposée aux hommes d'État européens. Elle fit renaître la volonté de coopérer, qui se traduisit en 1972 par la conclusion des "accords de libre-échange industriel" entre la Communauté, ses États membres et les États de l'AELE.

La mise en vigueur de ces accords, dotés d'une « clause évolutive » prévoyant leur extension à des matières non plus seulement commerciales, permit aux rapports liant les États membres de l'AELE et la Communauté de passer d'un stade de « coexistence pacifique » et compréhensive à celui d'une coopération à objectifs multilatéraux, tendant à régir progressivement les relations économiques, non plus sectorielles, mais globales. C'était là la conséquence du dynamisme de la CEE et de l'interférence obligée des problèmes économiques contemporains et de leurs solutions.

Cette phase nouvelle, si fructueuse qu'elle ait été grâce au nombre et à la diversité des arrangements conclus bilatéralement avec la CEE, ne pouvait aboutir à ressouder les deux Europes économiques, en d'autres termes à régler la globalité des rapports de la CEE et de ses États membres avec les États de l'AELE. Néanmoins, les résultats positifs de cette coopération consolidèrent, puis renforcèrent la volonté de rapprochement des États partenaires.

Les deux facteurs qui déterminèrent cette évolution sont aujourd'hui et seront encore demain le degré croissant de l'interdépendance de toute nature qui caractérise leurs rapports et la prise de conscience d'une parenté, sinon d'une communauté, de destins européens et de la nécessité d'une coordination des actions nécessaires pour les assumer. Cette volonté réaffirmée s'exprima dans les termes de la résolution d'une session ministérielle mixte des dix-huit États européens, la "résolution de Luxembourg de 1984". Les résultats du « suivi de Luxembourg » furent appréciables.

L'« Espace économique européen » (EEE)

L'EEE à la réalisation duquel la CEE, ses États membres et les États de l'AELE se sont engagés, répondant ainsi à l'appel du président de la Commission européenne des Communautés européennes, revêt une double et importante signification.

En premier lieu, depuis l'échec de la « grande zone de libre-échange » (1956-1958), le projet de l'EEE représente l'expression, après celle de Luxembourg, d'une volonté commune de réaliser la libre circulation des personnes, des marchandises, des services, des capitaux dans les limites d'un « espace économique européen dynamique et homogène ».

En second lieu, il entraîne l'abandon du mode de négociation bilatérale et de l'approche sectorielle au profit de la méthode multilatérale et générale, prenant en compte la globalisation — l'intégration — des objectifs économiques, sanctionnée notamment par l'Acte unique de la CEE.

En d'autres termes, l'approche, proposée par la CEE à ses partenaires européens et acceptée par eux, consiste en un règlement global de l'ensemble des problèmes matériels et d'organisation que comportent les

relations actuelles et à venir de la Communauté européenne, de ses États membres avec les États de l'AELE, impliquant un degré d'homogénéité aussi élevé que possible des règles appelées à régir l'espace projeté et prévoyant, à la fois le maintien de l'indépendance des deux organisations, la CEE et l'AELE, de leurs capacités autonomes de décision et la création indispensable d'« organes communs », chargés de la surveillance et de la gestion dudit espace.

Si les problèmes matériels à résoudre ne présentent plus les difficultés prétendument insurmontables devant lesquelles la « grande zone de libre-échange » a échoué — en raison même du chemin parcouru depuis, parallèlement ou par voie de coopération, par les partenaires européens —, il n'en est pas de même des "questions institutionnelles" qui accompagnent le règlement des problèmes matériels et qui, aujourd'hui comme hier, réclament des solutions propres à sauvegarder l'autonomie respective de la CEE, des États membres de l'AELE, et à assurer dans le même temps la gestion, la surveillance de l'EEE et le règlement des divergences d'interprétation et des conflits d'application.

Quel que soit le sort final de la négociation engagée, l'exercice de l'« Espace économique européen » fait et fera obligation aux responsables de la Communauté européenne, à ses États membres comme aux États de l'AELE, de considérer l'avenir de l'intégration économique de l'Europe occidentale et de leurs relations avec les États européens de l'Est. A cet effet, organisations et institutions européennes devront réexaminer leurs structures et leurs méthodes d'action en vue de les adapter aux tâches et aux dimensions nouvelles de la coopération-intégration avec le réalisme, la souplesse qu'implique, d'ores et déjà, le respect démocratique des diversités européennes et que les progrès attendus de l'intégration économique et la réinsertion des États de l'Est imposeront.

C'est, en effet, à nouveau et toujours le même dilemme qui se pose à la Communauté et à ses États membres, celui de la préférence pour l'approfondissement, l'intégrité de la Communauté et de ses acquis, ou de son orientation vers l'élargissement par le truchement de l'« Espace économique européen » projeté. Le déroulement de la négociation, les péripéties qui, d'ores et déjà, la caractérisent, les divergences de vues qui sont apparues entre États membres de la CEE ou entre membres de l'AELE, les réserves qu'elle suscite au sein du Parlement européen, le démontrent.

Mais ce dilemme n'est-il pas devenu, avec l'écoulement du temps, l'interdépendance des États des deux groupes et la convergence accrue — voulue et/ou factuelle — de leurs intentions, un "faux dilemme" ? En d'autres termes, la Communauté peut-elle, tout en ayant proposé à ses partenaires de l'AELE l'« Espace économique européen », préférer toujours dans son comportement l'approfondissement à l'élargissement ?

Cette question, de nature éminemment politique, exigera des responsables de la CEE et des États membres tôt ou tard une réponse catégorique. La Communauté, en raison même de sa vocation européenne et sous peine de voir son rôle moteur s'amenuiser, confrontée qu'elle sera à ses problèmes intérieurs et aux échéances politiques et économiques du Continent, devra savoir à l'avenir s'approfondir et s'élargir tout à la fois.

En effet, sur le plan "intérieur", sera-t-il loisible à la Communauté, en présence de l'accroissement et de la diversification actuelle des objectifs relevant du Marché unique et des tâches prochaines, projetées ou décidées, que vont lui réserver l'union politique et l'union économique et monétaire, d'exiger toujours de ses membres leur réalisation intégrale et synchronisée ? Ne deviendra-t-il pas nécessaire, si la Communauté entend à la fois s'approfondir quant aux objectifs poursuivis et s'élargir quant à leur application par les États membres, de prévoir une telle évolution à plusieurs vitesses ?

Dans les relations "extérieures" de la CEE, le souci fondamental et prioritaire de l'intégrité, de la plénitude communautaire qui a inspiré légitimement la Communauté naissante dans ses relations avec les États tiers a-t-il aujourd'hui encore la même raison d'être, eu égard à l'interdépendance de fait des économies nationales européennes et de la convergence générale — volontaire et obligée — des objectifs et des politiques économiques des États européens partenaires ?

Au reste, pourquoi la Communauté, toujours soucieuse de sa « spécificité », réclame-t-elle d'États

appartenant à l'AELE l'assimilation intégrale de l'« acquis communautaire », pourquoi exige-t-elle d'eux un degré d'« homogénéité » qui excède les conditions nécessaires d'un marché européen, tout en ne reconnaissant que parcimonieusement à ces États des procédures d'information, de consultation et de codécision, qui sont le mode de vivre des relations internationales ? Ne voit-on pas aujourd'hui la Communauté, ce faisant, notamment en accusant par ses prétentions hégémoniques le caractère « déséquilibré » du projet actuel de l'EEE, inciter paradoxalement des États tiers européens à poser leur candidature à l'adhésion, élargissement qualifié jusqu'ici d'inopportun par les responsables de Bruxelles en raison du processus d'approfondissement en cours au sein de la Communauté ?

Aussi bien la Communauté va-t-elle être conduite, volontairement ou sous la pression des faits et des événements, à mettre en œuvre une politique qui ne peut manquer à la fois de l'approfondir et de l'élargir. C'est là, d'ores et déjà, l'un des enseignements salutaires de la négociation de l'EEE.

A l'échéance politico-économique que représente l'avenir des relations des États tiers européens avec la Communauté et ses États membres, échéance à laquelle ni les uns ni les autres ne pourront plus longtemps se soustraire, quelle que soit l'issue de la négociation de l'EEE, s'ajoute celle des rapports des États de l'Est — de l'Europe centrale en priorité — avec les États européens de la CEE et de l'AELE, qui requiert, à son tour et dans un proche avenir, des solutions matérielles et institutionnelles.

A défaut d'une application souple des articles 237 et 238 du traité de Rome ou d'un statut ad hoc, que justifierait la situation imprévue, exceptionnelle, des États de l'Est, la Communauté ne saurait prétendre à être le moteur de la coopération-intégration dans l'ensemble de l'Europe.

Sans le règlement des relations de la Communauté et de ses États membres avec les États de l'AELE, selon le type d'un « Espace économique européen » équilibré, ou sous la forme d'une candidature à l'adhésion agréée, la coopération de l'Europe occidentale dans son ensemble au renouveau économique et à la réinsertion politique de l'Europe centrale ne saurait avoir la valeur symbolique qu'elle doit revêtir, ni déployer la pleine efficacité qu'on attend d'elle.

Les leçons anciennes de l'échec de la « grande zone de libre-échange », les enseignements récents de la négociation de l'« Espace économique européen », les échéances interdépendantes de l'Europe occidentale et du « retour » de l'Europe de l'Est, les solutions constructives qu'elles requièrent, exigent en priorité des décisions politiques.