

"Les négociations avec l'Autriche" in Revue du Marché commun (Avril 1965)

Légende: En avril 1965, la Revue du Marché commun décrit les enjeux des négociations qui se sont ouvertes à Bruxelles le 19 mars 1965 entre la Commission de la Communauté économique européenne (CEE) et l'Autriche afin de trouver un accord sur l'élimination des obstacles aux échanges commerciaux et sur la réalisation des harmonisations de politiques nécessaires pour éviter les distorsions de concurrence.

Source: Revue du Marché commun. dir. de publ. Epstein, Geneviève. Avril 1965, n° 79. Paris: Éditions techniques et économiques. "Les négociations avec l'Autriche", p. 161-164.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL: http://www.cvce.eu/obj/les_negociations_avec_l_autriche_in_revue_du_marche_commun_avril_1965-fr-00b554a5-bd3e-4b89-af8a-9381f49dbb13.html

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

Les négociations avec l'Autriche

Les négociations entre la CEE et l'Autriche ont été ouvertes le 19 mars 1965 à Bruxelles. Le gouvernement autrichien était représenté par Fritz Bock, ministre du Commerce et Bruno Kreisky, ministre des Affaires étrangères. La présence des deux ministres révèle l'importance que le gouvernement autrichien attache à ces négociations enfin commencées après plusieurs années de délibérations, d'études et de réflexion. A la suite de la rupture des négociations avec la Grande-Bretagne, l'Autriche, contrairement aux autres pays européens qui avaient demandé leur adhésion ou leur association, avait fait connaître son intention de continuer à rechercher un accord avec la Communauté. Des conversations préliminaires avaient été menées par la Commission, sur mandat du Conseil, comme il est d'usage en pareil cas, pendant la seconde moitié de l'année 1963. La Commission, à la suite de ces conversations, présenta son rapport au Conseil dans le courant de l'année 1964 et, sur la base de ce document, s'engagèrent entre les Six des discussions difficiles qui devaient aboutir seulement le 2 mars dernier. A cette date le Conseil parvint, en effet, à se mettre d'accord sur un premier mandat de négociations qui ne couvre pas l'ensemble des problèmes à résoudre.

Avant de procéder à une analyse des conditions dans lesquelles s'est engagée la négociation et des résultats auxquels elle est susceptible d'aboutir, il n'est sans doute pas inutile de rappeler les données essentielles du problème autrichien tel qu'il s'est posé à la Communauté.

1. Les données du problème autrichien

Les raisons pour lesquelles l'Autriche, contrairement à la Suède ou à la Suisse, pour ne citer que les pays neutres, a maintenu sa demande d'engager des négociations avec la Communauté, sont bien connues. Elles tiennent d'une part à l'importance du Marché commun comme débouché pour l'Autriche : plus de la moitié des exportations de l'Autriche se dirigent vers la Communauté. Toutefois ces raisons impérieuses d'intérêt économique n'eussent peut-être pas été suffisantes si des affinités plus profondes n'inclinaient l'Autriche vers la Communauté. Située au carrefour du monde germanique et du monde latin, longtemps sentinelle avancée de la chrétienté face à l'Orient, sa participation, sous une forme compatible avec une neutralité qui lui a été imposée par l'histoire, est dans la nature des choses.

Une association de la CEE paraît aussi à beaucoup d'Autrichiens et à beaucoup d'autres Européens, à la fois la seule forme de rapprochement entre l'Autriche et l'Allemagne qui soit sans danger pour l'Europe et la meilleure garantie contre d'autres tentations. L'après-guerre a démontré aux Autrichiens la viabilité de l'Autriche indépendante, l'association à la CEE devrait leur confirmer que cette indépendance est compatible avec un grand avenir européen.

Les affinités du parti socialiste autrichien à l'égard du socialisme scandinave, certaines méfiances à l'égard de la CEE entretenues par la propagande maladroite et parfois indécente des anciens partisans de l'*Anschluss*, devaient cependant créer quelques difficultés au sein du gouvernement. La question fit même parfois l'objet de controverses assez vives entre les partis de la coalition, les socialistes étant nettement plus réservés que les populistes au sujet d'une éventuelle rupture avec l'Association européenne de libre-échange qui serait la conséquence inévitable d'un accord avec la Communauté, si du moins dans l'intervalle ne s'était produit aucun rapprochement entre les deux groupements qui divisent actuellement l'Europe occidentale. En revanche, les avertissements multipliés par l'URSS quant aux implications d'une démarche considérée par Moscou comme difficilement conciliable avec les engagements du traité d'État ne paraissent pas avoir ému outre mesure le gouvernement de Vienne, ne serait-ce que parce qu'il n'avait pas l'intention de s'écarter en quoi que ce soit de ses obligations de neutralité.

Pour la Communauté également, la demande autrichienne soulevait des difficultés considérables. D'une part, elle était en contradiction avec la doctrine plus ou moins généralement admise suivant laquelle les pays européens développés sont appelés non pas à s'associer mais à devenir membres à part entière de la Communauté, l'association étant réservée aux pays moins développés du sud de l'Europe et considérée comme un stade transitoire vers l'adhésion. Beaucoup se demandaient également comment on pourrait concevoir entre l'Autriche et la Communauté une union douanière accompagnée d'éléments suffisants d'union économique sans avoir recours aux procédures institutionnelles qui avaient fait leur preuve à

l'intérieur de la Communauté. Comment, par exemple, imaginer le fonctionnement d'une politique commune entre l'Autriche et la Communauté alors que l'Autriche ne pourrait participer aux institutions qui ont la responsabilité de la gestion de la politique agricole de la Communauté ? De même, comment faire respecter entre l'Autriche et la Communauté des règles de concurrence analogues à celles que les Six ont établies entre eux si l'Autriche ne pouvait reconnaître dans ce domaine la compétence de la Commission ou de la Cour de justice ?

Certes ces difficultés s'étaient déjà présentées dans le cas de la Grèce et ne sont pas entièrement surmontées. Mais une association de l'Autriche, du fait de l'importance relative et du niveau de développement de l'économie autrichienne de ce pays, posait des problèmes singulièrement plus difficiles. En effet, non seulement l'Autriche ne peut prendre des engagements aliénant en quoi que ce soit sa souveraineté, mais encore elle ne peut envisager de devenir un jour membre à part entière de la Communauté, comme le peut la Grèce. En acceptant de consentir à l'Autriche les principaux avantages du Marché commun sans lui faire accepter, pour le présent ou pour l'avenir, toutes les disciplines que les Six s'étaient imposées, n'ouvrirait-on pas la porte à un redoutable précédent dont pourraient se prévaloir d'autres pays européens ?

On n'ignorait pas, d'autre part, que l'URSS voyait d'un mauvais œil la perspective d'un accord entre l'Autriche et la Communauté. Celle-ci ne manquerait pas d'invoquer les stipulations du traité d'État qui interdisent à l'Autriche toute union économique avec l'Allemagne. Était-il opportun de risquer de susciter un nouveau différent avec l'URSS à propos de l'Autriche ?

Malgré toutes ces difficultés les Six ont néanmoins fini par se mettre d'accord pour engager des négociations avec l'Autriche. Le motif essentiel de leur décision est la volonté politique de considérer le cas de l'Autriche comme un cas tout à fait particulier. D'une part il est apparu que, faute d'un accord avec le Marché commun, l'Autriche risquait de rencontrer des difficultés économiques croissantes et qu'à cet égard aucun autre pays européen ne se trouvait dans une situation analogue. D'autre part, on a fait valoir que ce n'était pas une neutralité choisie volontairement, comme celle de la Suisse ou de la Suède, qui faisait obstacle à l'adhésion pure et simple de l'Autriche à la CEE, mais une neutralité qui lui avait été imposée par les circonstances. Le rapport de la Commission avait montré, par ailleurs, qu'il n'était pas impossible de concevoir un système d'harmonisation autonome permettant à l'Autriche de s'associer, en fait, à l'essentiel des politiques communes des Six, sans aliéner la moindre parcelle de sa souveraineté. Certes, un tel système n'allait-il pas sans aléas considérables et ne pourrait certainement pas être étendu sans inconvénient à d'autres pays, mais il pouvait convenir pour résoudre un cas particulier destiné à demeurer isolé.

C'est en définitive l'insistance de l'Allemagne et de la France qui vint à bout des résistances des autres pays membres de la Communauté. L'intérêt que peut avoir l'Allemagne à un accord avec l'Autriche est évident, du fait même de l'importance des exportations allemandes en Autriche. L'attitude française est sans doute plus difficile à interpréter. Outre la sympathie que la France nourrit à l'égard de l'Autriche, il est permis de supposer que le gouvernement français voit dans une association de l'Autriche à la Communauté un renforcement de l'élément continental et peut-être aussi un affaiblissement de l'Association européenne de libre-échange. Inversement, l'Italie et les pays du Benelux étaient et demeurent plus sensibles aux inconvénients d'un accord avec l'Autriche; la méfiance traditionnelle de l'Italie à l'égard de l'Autriche avait été quelque peu renouvelée par l'irrédentisme germanique dans la région du Haut-Adige; quant aux Pays-Bas, ils ne pouvaient considérer avec faveur le coup que porterait à l'AELE le départ d'un de ses membres.

2. La négociation

C'est seulement un mandat partiel limité au domaine des échanges qui a été adopté par le Conseil. Il contient certes quelques indications très générales sur l'harmonisation des politiques économiques et sur les institutions, mais ces indications ne sont pas suffisantes pour permettre sur ces différents points une véritable négociation. Les premiers efforts des négociateurs porteront donc sur les questions tarifaires. Dans ce domaine, l'objectif recherché de part et d'autre est l'élimination des obstacles aux échanges entre l'Autriche et la Communauté et l'alignement du tarif douanier autrichien sur le tarif douanier de la Communauté.

L'élimination des obstacles aux échanges entre l'Autriche et la Communauté pose d'abord un problème de

calendrier. L'Autriche, faisant valoir que les Six se sont accordés une longue période d'adaptation pour la suppression progressive de leur protection tarifaire, demande à bénéficier elle-même d'un délai de 4 ou 5 ans pour supprimer progressivement ses droits de douane à l'égard des États membres de la Communauté. En même temps, l'Autriche invoque le déficit qu'elle enregistre dans ses relations commerciales avec la Communauté pour réclamer, de la part de celle-ci, le bénéfice du régime douanier intra-communautaire, c'est-à-dire pratiquement la franchise totale dès l'entrée en vigueur de l'accord. Les Six ne manqueront pas de faire remarquer qu'une telle conception serait contraire au principe de réciprocité qui doit être respecté dans tout accord de ce genre. Par ailleurs, l'Autriche souhaite faire échapper quelques produits au désarmement tarifaire total en vue de maintenir ses possibilités d'approvisionnement autonome en cas de guerre.

Dès les conversations exploratoires, l'Autriche s'est déclarée prête à aligner son tarif extérieur sur celui de la Communauté. Néanmoins, il ne lui a paru possible de s'engager à appliquer également cette règle à ses partenaires actuels de l'Association européenne de libre-échange et elle a demandé que la question soit réservée pour la période finale des négociations, c'est-à-dire pour le moment où le gouvernement autrichien aurait l'assurance de pouvoir aboutir à un résultat satisfaisant avec la Communauté. Un autre problème a été soulevé par l'Autriche dans ce domaine : celui du maintien de ses relations commerciales avec les pays de l'Europe orientale, en particulier les pays voisins de l'Autriche et l'URSS. L'Autriche souhaiterait être autorisée à prendre des mesures douanières de nature à permettre le maintien des courants d'échanges traditionnels avec ces pays. Sur ce dernier point les Six, tout en reconnaissant l'intérêt du maintien de ses relations commerciales traditionnelles, hésiteront vraisemblablement à laisser les mains libres au Gouvernement autrichien.

Comme toujours, l'agriculture pose un problème particulier. Lors des entretiens préliminaires avec la Commission, l'Autriche s'était déclarée disposée à réaliser une très large harmonisation de sa politique agricole par rapport à celle de la Communauté en vue de bénéficier aussi dans ce domaine de la suppression des obstacles aux échanges. Les difficultés rencontrées dans l'association avec la Grèce ont conduit les Six à adopter, sur ce point, une attitude réservée. Il a été jugé plus sage de se limiter à un échange de préférences en attendant d'avoir la certitude qu'une harmonisation effective pourrait être réalisée. La portée pratique de cette exception au moins provisoire au principe de la suppression des obstacles aux échanges ne doit pas être surestimée : les échanges de produits agricoles ne représentent en effet qu'environ 7 à 8 % des échanges entre la Communauté et l'Autriche. Il s'agit néanmoins d'une atteinte au principe, toujours soutenu jusqu'ici par la France, suivant lequel elle ne saurait participer à un système de libre échange limité au domaine industriel.

Les questions qui n'ont pas encore été tranchées par le Conseil et qui devront par conséquent faire l'objet de nouvelles délibérations parallèlement ou postérieurement à la première phase des négociations concernent l'harmonisation de la politique autrichienne par rapport à celle de la Communauté et les procédures institutionnelles à prévoir pour assurer un fonctionnement harmonieux de l'accord.

Au sujet du degré d'harmonisation nécessaire des politiques économiques dans le cadre d'une union douanière, les Six ont retrouvé des querelles qui leur sont familières. Pour certains, il est impossible de concevoir la libre circulation des produits à l'intérieur de l'union douanière s'il n'y a pas une harmonisation très poussée des politiques économiques, d'autres sont, au contraire, convaincus que des mesures très limitées seraient suffisantes pour éviter le risque de distorsions de concurrence. Un accord provisoire s'est établi pour considérer effectivement que les mesures d'harmonisation devraient être suffisantes pour éviter des distorsions de concurrence. Il reste aux experts à définir pour chaque secteur de l'union économique quelle devra être l'ampleur de l'harmonisation en tenant compte, non seulement des réglementations communautaires déjà en vigueur, mais de celles qui sont en préparation et aussi de celles qui interviendront ultérieurement. De même, la nature des engagements autrichiens devra être précisée ainsi que les conséquences d'un défaut ou d'une insuffisance d'harmonisation de la part de l'Autriche. Il faudra également prévoir quelles mesures pourra adopter la Communauté pour faire face aux conséquences d'un défaut d'harmonisation et suivant quelle procédure la Communauté adoptera ces mesures. Il est en effet essentiel que les décisions soient prises rapidement et ne soient pas soumises au veto des États membres. Aussi bien le Conseil a-t-il déjà reconnu la nécessité d'écarter dans ce domaine la règle de l'unanimité.

Il conviendra également de se prononcer sur la nature des consultations qui seront prévues entre les organes de la Communauté et les autorités autrichiennes, en ce qui concerne l'élaboration des décisions communautaires et leur approbation. Une procédure d'arbitrage devra être prévue dont on souhaite, du côté de la Communauté, qu'elle comporte un lien avec la Cour de justice de Luxembourg ce qui, du côté autrichien, soulève des objections fondées sur le souci de ne consentir aucun abandon, même formel, de souveraineté.

Enfin, la possibilité de dénoncer l'accord ou d'en suspendre provisoirement l'application est considérée par l'Autriche comme indispensable à la sauvegarde de sa neutralité.

Tous ces problèmes, sur lesquels les Six n'ont pas encore arrêté une position commune, permettent de prévoir, sans faire preuve de pessimisme, que les négociations seront longues et difficiles. Il est cependant vraisemblable qu'elles aboutiront à un accord dont le résultat serait d'établir des relations très étroites entre la Communauté et l'Autriche, même si par prudence politique on évite le terme d'« association ».

Quelles seront les conséquences d'un tel accord ? Quelles perspectives nouvelles pourrait-il ouvrir ? Telles sont les questions qui naturellement viennent à l'esprit. Certains espèrent et d'autres redoutent que malgré les affirmations relatives aux particularités du cas de l'Autriche, la solution qui sera trouvée pour l'Autriche puisse valoir pour d'autres pays européens. Moins souvent évoquée mais peut-être plus intéressante est la perspective d'une ouverture vers l'Est à travers l'Autriche. En effet, un accord avec Vienne pourrait faciliter les contacts entre la Communauté et l'Europe orientale. L'URSS elle-même pourrait estimer qu'à tout prendre une Autriche associée de fait à la CEE pourrait non seulement être mieux garantie contre les tentations d'un nouvel *Anschluss*, mais aussi servir de passerelle entre les deux moitiés de l'Europe. Tel est certainement le vœu et le secret espoir des Autrichiens.