

Wolfgang Schüssel, L'Autriche face à l'intégration européenne

Légende: En 1991, Wolfgang Schüssel, ministre autrichien des Affaires étrangères et président en exercice du Conseil de l'Association européenne de libre-échange (AELE), explique pourquoi les avancées de l'intégration européenne offrent des options nouvelles pour l'avenir économique et politique de l'Europe.

Source: EFTA Bulletin. Avril-Juin 1991, n° 2; Vol XXXII. 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/wolfgang_schussel_l_autriche_face_a_l_integration_europeenne-fr-08949660-69e9-447f-9003-27fe014adc47.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

L'Autriche face à l'intégration européenne

par Wolfgang Schüssel

Après les horreurs de la Seconde Guerre mondiale, la plupart des pays européens se sont accordés à penser que la reconstruction de l'Europe, tant du point de vue économique que sur le plan politique, ne pourrait se faire que dans le cadre d'une étroite coopération fondée sur la confiance mutuelle. Dans le domaine économique, il s'agissait essentiellement de commencer par éliminer progressivement les obstacles aux échanges commerciaux et à la circulation des moyens de paiement.

L'amorce de cette libéralisation s'est faite au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), devancière de l'actuelle OCDE, créée pour mettre en œuvre le plan Marshall d'aide à l'Europe.

Les autres efforts déployés pour l'unification de l'Europe, d'inspiration essentiellement politique, conduisirent à la création de la Communauté économique européenne, tandis que la tentative simultanée de créer une grande zone de libre-échange en Europe de l'Ouest se soldait par un échec. Cet échec n'est pas dû à des carences d'ordre technique, mais plutôt à l'absence d'une volonté politique unanime d'aboutir. C'est que les temps n'étaient pas encore mûrs.

Les États qui, pour des raisons diverses, ne pouvaient ou ne voulaient pas adhérer à la CEE, se sont trouvés, face à la politique d'intégration, devant le néant et c'est dans ce contexte plutôt morose que l'Association européenne de libre-échange a vu le jour en tant que solution intermédiaire. C'est le mérite historique des dirigeants alors au pouvoir dans les pays de l'AELE d'avoir ainsi trouvé une solution en matière de politique commerciale pour les pays non membres de la CEE. Mais la création de l'AELE avait aussi un autre but, démontrer que le concept de libre-échange peut fonctionner et en même temps préparer les voies d'accès à la CEE.

Depuis 1945, l'Autriche a pris une part active aux principaux efforts d'intégration européenne et a constamment suivi une politique de coopération et d'intégration de la démocratie telle qu'elle se pratique en Europe occidentale. Ainsi, avant même d'avoir recouvré sa pleine souveraineté par le traité d'État de 1955, elle a compté au nombre des membres fondateurs de l'OECE (1948), prédécesseur de l'OCDE. En 1956, l'Autriche a adhéré au Conseil de l'Europe.

En tant que membre fondateur de l'AELE, l'Autriche a participé à la suppression des droits de douane et des contingents sur les produits industriels, processus qui s'est concrétisé dans une très large mesure avant 1967 entre les pays de l'AELE. Les accords de libre-échange conclus en 1972 par l'Autriche et les autres membres de l'AELE avec la CE, ont débouché sur une vaste zone de libre-échange en Europe occidentale. A part la libre circulation des marchandises et la suppression des contingents, ces accords ont ouvert la voie à la coopération dans d'autres domaines, comme la suppression des obstacles techniques aux échanges. Tout compte fait, on s'aperçoit rétrospectivement que la Convention instituant l'AELE et les accords de libre-échange avec les CE ont contribué efficacement à ancrer l'économie autrichienne à l'Europe de l'Ouest et à mettre en place les structures économiques nécessaires pour faire face à la concurrence internationale. Tels ont été quelques-uns des aspects essentiels des efforts d'intégration autrichiens dans le passé.

Si l'on considère l'ampleur et la rapidité de l'intégration, il n'y avait pas de différence notable dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt entre les Communautés européennes et la zone de libre-échange AELE-CE. Aussi l'Autriche n'avait-elle, à l'époque, aucune raison de chercher à modifier profondément l'état de ses relations avec les Communautés. Il a fallu attendre la publication, en 1985, du « Livre blanc » de la Commission sur l'« achèvement du marché intérieur » – qui a provoqué un grand bond en avant dans l'histoire de l'intégration européenne – pour constater une réorientation durable de l'attitude de l'Autriche. L'idée de créer un véritable marché commun sans frontières a été certes déjà agitée et discutée depuis les premiers traités instituant les CE, mais sans jamais aboutir à des progrès décisifs à l'intérieur des Communautés. La publication du Livre blanc montrait pour la première fois et soudainement quelles sont les mesures indispensables pour disposer le 1er janvier 1993 d'un cadre économique qui mérite vraiment le nom de marché intérieur de la CE. L'eurooptimisme qui transparaissait au sein des Communautés dans les

années soixante-dix s'est transformé en optimisme. De plus, la signature de l'Acte unique européen en 1986, apportait la consécration institutionnelle.

Avec l'achèvement du marché intérieur de la CE, 320 millions de citoyens de la Communauté bénéficieront des quatre libertés – libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes –, et de la coopération en matière de politiques horizontales et d'accompagnement; cela fera faire à l'Europe communautaire un pas décisif vers la coexistence économique. Ce programme ambitieux est complété par l'union économique et monétaire et l'union politique qui devraient permettre à la Communauté de parler à l'avenir d'une seule voix vis-à-vis de l'extérieur dans les questions importantes de politique étrangère et de sécurité. Finalement, le but ultime est l'union européenne. Les deux derniers projets exigent une adaptation des traités instituant les CE. Les conférences intergouvernementales convoquées à cet effet élaborent les projets indispensables, et il n'y a pas de raison de douter de la réussite du projet d'union européenne.

Pour les États non membres de la CE, si les plans communautaires ont causé au début une certaine irritation, ils ont aussi constitué un défi. L'impression justifiées que la non-participation à ce processus pouvait comporter un danger d'isolement s'est fait jour peu à peu. Ces craintes ont été renforcées par les retombées économiques éventuelles du marché intérieur. La possibilité de développer librement dans l'avenir des stratégies européennes laisse entrevoir d'énormes avantages pour les entreprises communautaires en matière de concurrence. Les effets favorables du marché intérieur ne se limiteront d'ailleurs pas à la seule Communauté; mais il est à craindre que les unités économiques ayant leur siège dans les pays de la Communauté seront mieux placées pour tirer avantage du marché intérieur.

Malgré les déclarations des milieux communautaires selon lesquelles la réalisation du marché intérieur ne devrait pas créer de nouveaux obstacles vis-à-vis du monde extérieur, l'extension et l'approfondissement de l'intégration de la CE pourraient – qu'on le veuille ou non – conduire automatiquement à un fossé, à de nouvelles formes de discrimination entre États membres de la CE et pays tiers qui ne participent pas au processus d'intégration.

En matière de politique d'intégration, le gouvernement fédéral autrichien s'est assigné dès 1987, comme but essentiel, la participation globale et entière de l'Autriche à la substance du marché intérieur de la CE alors en gestation. Ce but devait être recherché et atteint de trois manières :

- par des efforts multilatéraux déployés en commun avec les autres États membres de l'AELE dans le cadre de la Déclaration de Luxembourg de 1984;
- par des initiatives et des négociations bilatérales dans des domaines d'importance particulière pour l'Autriche (transit, agriculture);
- par l'assimilation juridique autonome des règlements de la CE.

L'option d'une adhésion à la CE sous réserve des exigences de la neutralité permanente de l'Autriche n'a pas été exclue a priori pour l'avenir.

Cette stratégie n'a subi aucune modification essentielle depuis 1987 même si, après le discours du Président Delors devant le Parlement européen, le processus de Luxembourg a débouché en 1989 sur le processus Oslo-Bruxelles dans le cadre duquel se poursuivent des négociations intenses entre les pays de l'AELE et la CE sur la création d'un Espace économique européen.

Malgré son acte de candidature à la CE en 1989, l'Autriche a soutenu ce processus dès le début et n'a jamais cessé de marquer sa solidarité envers l'AELE. L'Autriche a compris d'emblée que l'Espace économique européen ne saurait remplacer valablement l'adhésion à la CE. L'EEE – thèse soutenue à l'origine par l'Autriche – ne sera pas une union douanière et n'englobera d'importants secteurs comme l'agriculture que de façon fragmentaire.

En l'état actuel des connaissances, quelque 60 % des libertés du marché intérieur de la CE seront réalisées dans l'Espace économique européen, alors que les pays de l'AELE n'auront vraisemblablement aucune possibilité de codécision adéquate en ce qui concerne l'évolution ultérieure des dispositions juridiques

communautaires. L'Autriche considère l'EEE comme un tremplin en vue de son adhésion.

L'accord entre les partis de la coalition gouvernementale autrichienne du 17 décembre 1990 continue à voir dans l'adhésion à la CE le but final de la politique d'intégration de l'Autriche. Jusqu'à son adhésion, il va de soi que l'Autriche remplira loyalement ses obligations envers l'AELE lors des négociations sur l'EEE.

Il faut relever que d'autres pays de l'AELE ne voient pas dans l'Espace économique européen la solution de substitution qui rendrait l'adhésion superflue et qui serait cependant en mesure d'assurer une adhésion sur la base de l'égalité des droits au concept du marché intérieur de la CE. On peut donc s'attendre – bien que les discussions internes dans ces pays ne soient pas encore terminées – à ce que l'attitude autrichienne fasse des émules à moyen et à long terme.

Les considérations qui précèdent ne sauraient nous faire oublier l'évolution des pays d'Europe centrale et orientale. La vision d'une Europe des cercles concentriques, qui implique indirectement la persistance d'un certain nombre d'obstacles internes entre le centre et la périphérie, peut parfaitement servir de solution transitoire, mais elle est apparue à un moment où les changements qui se sont produits en Europe de l'Est n'étaient pas prévisibles.

Faut-il considérer l'Espace économique européen comme une sorte de rampe de lancement offerte aux pays désireux d'adhérer, mais qui n'y sont pas encore préparés ? A terme, il faut admettre que ces pays aspirent à adhérer à part entière aux Communautés européennes comme en témoignent déjà diverses manifestations de volonté. Il est vraisemblable que l'Europe au sens géo-historique ne parviendra, au début du XXI^e siècle, à affirmer et développer sa position économique et politique que si toutes les forces disponibles sont mobilisées sur pied d'égalité.

L'acte de candidature aux Communautés européennes déposé en 1989 par le gouvernement fédéral autrichien a pu s'appuyer sur un large consensus de tous les Länder. C'est ce qui est apparu clairement non seulement lors du vote en faveur de l'adhésion, acquis au Parlement à une écrasante majorité, mais aussi dans le soutien des Länder et des partenaires sociaux. La Commission des CE prépare actuellement un avis sur la demande d'adhésion autrichienne; il faut s'attendre à ce que cet avis soit présenté d'ici à la mi-1991.

Les motifs qui incitent l'Autriche à participer au processus d'intégration et, en fin de compte, à faire acte de candidature ne sont pas seulement de nature défensive. En effet, ils n'ont pas uniquement pour but d'éviter une discrimination ou un isolement à l'égard de cet espace économique avec lequel l'Autriche réalise aujourd'hui les deux tiers environ de son commerce extérieur et auquel son économie est imbriquée au point d'atteindre un degré d'interdépendance particulièrement élevé. Il y a là aussi un aspect offensif : la participation au grand espace économique en devenir doit stimuler la compétitivité de l'Autriche en général et, du même coup, fournir à son économie la base nécessaire pour une présence renforcée sur les marchés mondiaux. De plus, la participation aux programmes de développement, de recherche et de formation de la Communauté doit conduire à la création de nouveaux postes de travail plus sûrs et aplanir les voies d'accès à de nouveaux modes de formation de la jeunesse.

L'Autriche est un pays européen de vieille souche. Avec l'ouverture des frontières orientales, il se retrouve confronté à son histoire. Sa situation particulière à un carrefour au centre du continent, lui a permis de jouer dans le passé un rôle européen spécifique. Pour continuer à l'assumer dignement à l'avenir, l'Autriche doit impérativement occuper la place qui correspond à ses intérêts et à son caractère de tête de pont.

La dynamique qui domine aujourd'hui les structures européennes offre à l'Europe des possibilités de transformation entièrement nouvelles. En tant que lieu de rencontre traditionnel, l'Autriche peut favoriser les échanges d'idées et contribuer à la prise de contacts dans bien des domaines. A une époque où, en Europe, la confrontation fait place à la coopération, l'Autriche peut, en tant que pays neutre et grâce à la diversité de ses liens sur les plans humain, historique et culturel avec l'espace européen de l'est et du sud-est, apporter à la Communauté une dimension supplémentaire, ajouter à son pouvoir de gravitation et constituer un élément de son renforcement.

En tant qu'État de droit, européen et démocratique, doté d'une structure d'économie de marché prospère, elle

remplit toutes les conditions pour adhérer à la CE.

En faisant acte de candidature, l'Autriche s'est déclarée prête à exercer les droits et à remplir toutes les obligations qui découlent des traités de la CE. Elle est convaincue de l'importance du succès des Communautés européennes en tant que point de cristallisation d'un processus d'union et de paix pour l'Europe. Elle se rallie aux objectifs fondamentaux des traités de la Communauté et de l'Acte unique européen, à la réalisation desquels elle désire participer dans un esprit de solidarité en tant que membre à part entière.

Ses structures économiques et sociales pourraient s'insérer dans la Communauté sans problèmes majeurs et ne nécessiteraient pas une adaptation particulière. L'objectif de l'Acte unique européen, qui consiste à renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté, serait, lui, plus facile à atteindre. La paix sociale, la stabilité économique et l'équilibre de son organisation sociale, les ressources du pays en main-d'œuvre, le niveau de formation des travailleurs en général et de ses techniciens en particulier, sa productivité, son faible taux de chômage et la force de sa monnaie – toutes ces conquêtes incontestables constituent des atouts.

Son adhésion renforcerait la compétitivité de la Communauté dans un monde où la concurrence devient toujours plus vive.

L'Autriche dispose d'un patrimoine et d'un potentiel intellectuel et artistique importants grâce auxquels elle peut contribuer à affirmer l'identité européenne.

Enfin, compte tenu de son produit national brut élevé – le PNB par habitant est supérieur à la moyenne de la Communauté – l'Autriche aura un solde net et apportera ainsi une contribution importante à la cohésion économique et sociale de la CE.

Dans le cadre des démarches de l'Autriche pour adhérer à la CE, la question de sa neutralité permanente pose un problème. Celle-ci est fondée sur un acte autonome du Parlement. L'Autriche seule a vocation pour l'interpréter dans le cadre du droit international et formuler sa politique de neutralité. L'Autriche a compris et comprend toujours ce statut comme une contribution spécifique au maintien de la paix et de la sécurité en Europe. La neutralité autrichienne avait une importance particulière dans une Europe d'après-guerre vouée à la confrontation mais, depuis quelque temps, la situation a changé.

L'environnement européen s'est résolument transformé dans le bon sens, et il faut espérer que c'est pour longtemps. Dans ce contexte, la neutralité autrichienne en relation avec le désir d'adhérer à la CE apparaît de plus en plus sous un jour nouveau. Compte tenu de la création de l'union politique européenne, on étudie des modèles qui permettraient aux membres neutres d'être relevés de leur obligation de soutien, dans certaines circonstances. Une telle mesure viendrait à point nommé pour raffermir le statut de l'Autriche en tant qu'Etat neutre et lui permettre d'en remplir les obligations.

L'Autriche neutre coopérera solidairement à un futur système de sécurité européen tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté. Le projet d'union politique est interprété comme une précieuse contribution à l'unité de l'Europe et considéré, avec l'union économique et monétaire, comme le prolongement logique du marché intérieur.

Dans une Europe où la mobilité et l'interdépendance économiques s'affirment de plus en plus, l'Autriche attache une importance particulière à l'amplification de la dimension sociale des Communautés.

La construction de l'Europe en est arrivée pratiquement à un point de non retour. Aucun pays ne devrait être empêché de participer sur pied d'égalité à la communauté des valeurs qui se dessine. S'y opposer reviendrait à compromettre une grande chance d'instaurer à jamais en Europe, et ce par nos propres forces, la paix et un bien-être économique mieux partagé.