

Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Autriche (31 juillet 1991)

Légende: Le 31 juillet 1991, la Commission européenne rend un avis circonstancié et positif sur la demande d'adhésion de l'Autriche aux Communautés européennes sur la base, notamment, d'un bilan de la situation économique du pays.

Source: Bulletin des Communautés européennes. 1992, n° Supplément 4/1992. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/avis_de_la_commission_sur_la_demande_d_adhesion_de_l_autriche_31_juillet_1991-fr-e22a3d78-7ef1-46e1-8dbb-f4db7c584fc4.html

Date de dernière mise à jour: 23/10/2012

Le défi de l'élargissement - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Autriche

Première Partie

[...]

L'économie autrichienne et la Communauté

En tant que membre de la Communauté, l'Autriche, tout en étant une économie de dimension moyenne¹, ferait partie du groupe des pays les plus stables et économiquement les plus forts de la Communauté. Compte tenu du degré de convergence de l'économie autrichienne avec celle de la Communauté, ce pays pourra participer pleinement aux grands projets communautaires - la réalisation du marché intérieur et de l'UEM - ainsi qu'au renforcement de la cohésion économique et sociale sans réorientation fondamentale des politiques économiques poursuivies jusqu'à présent.

1. L'économie autrichienne est prospère et dynamique. Les grands équilibres macro-économiques sont maîtrisés. Les performances d'inflation sont depuis longtemps proches des meilleures réalisées dans la Communauté et restent favorables. En moyenne, pendant les années 1986-1990, les prix à la consommation privée n'ont guère augmenté de plus de 2 % par an, un rythme inférieur à celui réalisé en moyenne par les pays participant depuis le début au mécanisme de change du SME. Certes, une certaine accélération de l'inflation est intervenue en 1990, en raison des tensions existantes sur les capacités productives, d'une pression salariale plus forte et de la hausse temporaire du prix du pétrole. Au cours des deux années à venir, la hausse du taux de chômage devrait cependant modérer les augmentations salariales et le taux d'inflation rester proche de 3 %, un niveau compatible avec la poursuite de la stabilisation du taux de change du schilling autrichien. Le déficit des administrations publiques est modéré, la dette publique en pour cent du PIB a été stabilisée à un niveau inférieur à la moyenne communautaire, et le compte extérieur courant est proche de l'équilibre.

2. Par ailleurs, un large consensus social et une approche coopérative de la politique des revenus ont permis, au cours des dernières années, de concilier l'objectif de stabilité avec des performances de croissance et d'emploi très favorables. Le niveau de vie moyen des habitants de l'Autriche est supérieur à la moyenne communautaire, et le taux de chômage est depuis longtemps relativement faible. En ce qui concerne la *croissance*, la reprise modérée de la première moitié des années 80, durant laquelle le PIB a augmenté de 2 % par an en moyenne, a débouché sur une phase d'expansion exceptionnellement dynamique.

Entre 1986 et 1990, la croissance du PIB a été de 3 %, avec des taux égaux ou supérieurs à 4 % en 1989 et 1990. L'économie autrichienne a d'abord bénéficié d'une accélération sensible de ses exportations vers la Communauté, notamment vers l'Allemagne. Cependant, l'évolution très favorable des facteurs fondamentaux internes, en particulier la maîtrise de l'inflation, la baisse des coûts salariaux unitaires réels et la réduction du déficit des administrations publiques, a largement contribué à l'accélération sensible des investissements.

Quant à l'*emploi*, il a fortement augmenté parallèlement à la reprise de la croissance. Cependant, en raison de l'afflux de travailleurs étrangers, en provenance notamment de pays du sud-est de l'Europe, la tendance à la hausse du taux de chômage n'a pas pu être renversée. Ce dernier est passé, selon la définition nationale (chômeurs enregistrés), de 2 % en 1987 à plus de 5 % en 1990, un niveau encore nettement inférieur à la moyenne communautaire. De fait, une part importante et grandissante des créations d'emploi (76 % en 1990) a bénéficié à des travailleurs étrangers.

3. Le dosage très équilibré des politiques macro-économiques a largement contribué aux bonnes performances de l'économie autrichienne. Du point de vue de la *politique monétaire*, l'ancrage du schilling autrichien au mark allemand a créé le cadre nécessaire à la stabilisation des anticipations et a exercé des effets puissants dans les autres domaines de la politique économique. Le différentiel des taux d'intérêt à long terme par rapport au mark allemand, un bon indicateur de la prime de risque, n'a pratiquement jamais excédé

un point de pourcentage et a même disparu au cours des derniers mois. En outre, la stabilité de la relation de change avec le mark allemand (et indirectement avec les monnaies des autres pays du SME) a permis de stabiliser durablement le taux de change effectif du schilling, en particulier par rapport aux pays du SME.

La politique budgétaire a, au cours des quatre dernières années, bien contribué à préserver les grands équilibres macro-économiques et la crédibilité de l'objectif de change. Les efforts de consolidation ont d'abord porté sur la réduction du déficit public et la maîtrise des dépenses publiques. La part de ces dernières dans le PIB a diminué depuis 1987, tout en restant encore supérieure à la moyenne communautaire. Ils ont aussi porté sur une réduction et une simplification de la fiscalité directe des personnes physiques et des entreprises. Ces efforts devront cependant être poursuivis, notamment dans le domaine des dépenses. D'une part, la conjoncture risque de devenir moins favorable au fur et à mesure que les effets de la réunification de l'Allemagne sur les exportations autrichiennes s'estompent. Cela contraindra le rythme d'augmentation des recettes fiscales et pourrait avoir comme conséquence une augmentation «automatique» des transferts sociaux. D'autre part, les pressions qui poussent déjà à une réduction des taux de TVA, en général plus élevés en Autriche que dans les pays de la Communauté, seraient accentuées après une adhésion. Une discipline continue sur les dépenses devrait permettre de concilier les objectifs de maîtrise de la dette publique et de baisse de la pression fiscale totale, relativement élevée en Autriche.

4. La *politique des revenus* est en Autriche un élément essentiel du dosage des politiques économiques. En principe, l'autonomie des partenaires sociaux n'est pas remise en cause. Cependant, le forum prévu dans la législation - au sein duquel les représentants des gouvernements, du patronat et des salariés discutent pratiquement des orientations de l'ensemble de la politique économique - a un rôle incitatif déterminant sur les négociations salariales et contribue très largement au consensus social particulièrement élevé en Autriche. En outre, ce n'est qu'avec l'accord de la «commission paritaire pour les prix et les salaires» que des négociations collectives, qui s'appliquent en général à l'ensemble des entreprises d'une branche, peuvent être ouvertes. Même si cette commission n'intervient pas directement dans les négociations, ses décisions influencent de toute évidence le contenu de celles-ci.

La persistance d'un chômage relativement élevé pour le standard autrichien continue à poser un défi à la politique des revenus. L'arrivée sur le marché du travail de travailleurs moins bien intégrés, la poussée du travail noir et l'éviction de travailleurs nationaux par la main-d'œuvre immigrée ont déjà conduit les autorités autrichiennes à prendre des mesures administratives limitant l'emploi de travailleurs étrangers. Cependant, la simultanéité d'une création rapide d'emploi, d'une forte immigration et de la montée du taux de chômage suggèrent que des révisions des politiques affectant l'équilibre du marché du travail - tant dans le domaine salarial que dans celui de l'adaptabilité et de la formation professionnelle - vont continuer à s'imposer.

5. Au niveau des *politiques structurelles*, enfin, l'effort doit être maintenu en vue de garantir un environnement plus concurrentiel et une productivité accrue. En effet, des dysfonctionnements liés à des rigidités structurelles risquent à terme de remettre en cause les succès macro-économiques incontestables de l'économie autrichienne. Celle-ci présente des tendances certaines au corporatisme, provenant de l'influence de nombreux et divers groupes d'intérêt qui bénéficient de réglementations spécifiques qui leur ont été concédées au fil du temps. Pour la plupart, ces réglementations limitent, notamment dans le secteur des services, l'exercice de certaines activités et l'entrée concurrentielle sur le marché.

Les secteurs ainsi protégés (notamment le transport, les télécommunications, les banques et les assurances) ont une productivité relativement faible. Par ailleurs, des rigidités existent aussi dans le secteur du commerce. Ces rigidités se traduisent en particulier par des prix de biens de consommation, mais aussi d'investissement, supérieurs à ceux pratiqués chez des pays voisins et comparables.

L'ensemble de ces dysfonctionnements constituent une perte de bien-être pour l'ensemble de la population autrichienne, même si certains secteurs bénéficient d'une rente de situation. Ils menacent en outre la compétitivité des secteurs exposés à la concurrence extérieure. Dans un tel contexte, l'adhésion de l'Autriche à la Communauté devrait à la fois donner un élan supplémentaire aux réformes structurelles déjà entamées et serait un autre gage de leur réussite.

6. Le *commerce extérieur* de l'Autriche est largement concentré sur l'Europe, reflétant les liens géographiques et historiques avec ses voisins proches. De ce fait, sur le plan commercial, l'intégration de l'Autriche à la Communauté est chose faite de longue date. Les relations commerciales de l'Autriche avec la Communauté, et notamment avec certains pays membres, ont toujours été très intenses. Le degré atteint dépasse largement les échanges intracommunautaires de la plupart des États membres entre eux.

En tant que principal partenaire, la Communauté fournit 68 % des importations totales autrichiennes, et 65 % des exportations totales de l'Autriche vont à la Communauté.

Dans les échanges CE-Autriche, l'Allemagne occupe traditionnellement la première place, suivie par l'Italie.

Pour la Communauté, l'Autriche est évidemment - en raison de sa taille économique - un partenaire d'importance relativement moindre, qui représente 4,5 % des importations et 6,5 % des exportations communautaires. L'Autriche se trouve néanmoins parmi les principaux partenaires: au cours des dernières années (1986-1990), l'Autriche a été le 5^e fournisseur (après les États-Unis, le Japon, la Suisse et la Suède) et le 3^e marché d'exportation (après les États-Unis et la Suisse et avant la Suède et le Japon).

L'excédent traditionnel de la balance commerciale en faveur de la Communauté a atteint, au cours des dernières années, 6 milliards d'écus. Ce solde représente le plus grand déficit autrichien, quatre fois plus que celui à l'égard du Japon.

La structure des échanges entre la Communauté et l'Autriche présente beaucoup de similitudes. En effet, l'essentiel des échanges se réalise dans les produits manufacturés.

La Communauté fournit presque les trois quarts des importations autrichiennes en produits manufacturés et plus de la moitié en produits agricoles. Elle absorbe, d'autre part, 65 % des exportations autrichiennes de produits manufacturés et plus de 60 % des exportations de produits agricoles.

En ce qui concerne les produits manufacturés, la Communauté et l'Autriche échangent surtout du matériel de transport, des machines, des produits «fer et acier», des produits chimiques et des textiles et vêtements. En outre, 77 % des importations autrichiennes de voitures automobiles proviennent de la Communauté; d'autre part, 70 % des exportations autrichiennes de produits «papiers et similaires» vont à la Communauté.

Quant aux relations avec les autres partenaires commerciaux importants de l'Autriche, il est à noter que les échanges avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est sont du même ordre de grandeur que les échanges avec l'ensemble des partenaires de l'AELE. En effet, l'Autriche exporte plus de 10 % vers l'AELE et importe 7 % de cette zone de libre-échange, la Suisse et la Suède étant les partenaires les plus importants.

Comparée à d'autres pays industrialisés, la part prise par les pays de l'Europe centrale et orientale (y compris l'ancienne Union soviétique et l'ancienne Yougoslavie) dans le commerce de l'Autriche est relativement grande. En 1990², l'Autriche exportait plus de 10 % vers ces pays et importait presque 7 %; les partenaires les plus importants sont l'ancienne Union soviétique, suivie de la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Pologne. A titre de comparaison, les pays de l'Europe centrale et orientale représentent en moyenne 8 % dans les exportations et importations communautaires.

Les principales destinations extra-européennes des exportations autrichiennes sont les États-Unis (3,2 %) et le Japon (1,6 %), qui fournissent 3,6 % et 4,5 %, respectivement, des importations autrichiennes.

Le marché unique et l'Espace économique européen

L'engagement pris par la Communauté de réaliser le marché unique pour le 1^{er} janvier 1993 a eu, dès le départ, un impact décisif sur les relations CEE-AELE. En avril 1984 déjà, les ministres de la CE et de l'AELE affirmaient, dans la déclaration de Luxembourg, leur volonté d'approfondir et d'élargir la

coopération dans le cadre des accords de libre-échange et au-delà de ceux-ci, en reconnaissant l'importance particulière des efforts consentis par la Communauté pour renforcer son marché intérieur.

Les deux parties ont cependant progressivement pris conscience qu'une relation plus structurée était indispensable pour consolider et renforcer suffisamment la coopération, à mesure que la Communauté progressait dans la mise en place de son marché intérieur.

C'est ainsi que, tout en poursuivant les démarches en vue de son adhésion à la Communauté, l'Autriche a également activement pris part, aux côtés de ses partenaires de l'AELE, aux négociations avec la Communauté pour la mise en place d'un Espace économique européen. En vertu de ce nouvel accord, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1993, la totalité de la réglementation du marché intérieur de la Communauté devra pratiquement être appliquée par les pays de l'AELE (après une période de transition, dans certains cas, ne devant normalement pas excéder les deux ans).

L'Autriche sera donc déjà tenue d'appliquer une large part de l'acquis communautaire qu'elle devrait mettre en œuvre en tant que nouvel État membre. C'est le cas, en particulier, de la réglementation relative à la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes ainsi qu'à des domaines tels que la politique sociale, l'environnement, le droit des sociétés, la protection des consommateurs et les règles de concurrence.

Les autres domaines de la législation communautaire qui constitueraient le principal objet des négociations d'adhésion se rapportent essentiellement à l'agriculture, aux relations extérieures, aux questions institutionnelles et budgétaires et au problème du transit alpin routier. C'est donc sur ces problèmes que porte essentiellement le présent avis.

Impact de l'adhésion

Industrie

Étant donné l'importante intégration des secteurs industriels de l'Autriche et de la Communauté qui a déjà été atteinte progressivement, l'incorporation de l'industrie autrichienne au marché intérieur communautaire devrait, malgré quelques aspects plus délicats s'opérer dans l'ensemble sans grands problèmes structurels, à plus forte raison si le contexte macro-économique reste favorable.

L'existence d'un accord de libre-échange depuis 1973 signifie que les industries autrichiennes et communautaires ont déjà une longue expérience de la concurrence et de la collaboration. La convergence des structures industrielles a, en outre, été accélérée par deux facteurs nouveaux: la restructuration et la privatisation. Ce processus sera stimulé davantage par l'entrée en vigueur de l'accord EEE le 1^{er} janvier 1993.

Le milieu des années 80 a connu une période d'intense *restructuration* qui se poursuit, surtout dans les industries de base telles que fer et acier, papier, métaux non ferreux et substances chimiques, ce qui a permis un accroissement considérable de la productivité et des performances financières (soutenu par un contexte macro-économique favorable, qui a facilité l'ajustement structurel). Ce processus apparaît plus clairement si l'on examine les chiffres de la production et de l'emploi et, dans une optique plus dynamique, les tendances de l'investissement. Au cours de la seconde moitié des années 80, le taux de croissance de l'investissement était supérieur à celui du PIB pour atteindre 24 % du PIB en 1990 et il visait surtout les industries en difficulté (en vue de leur rationalisation). Ce n'est que tout récemment qu'un glissement s'est opéré et que les investissements tendent à se porter sur le renforcement de la capacité.

Le *secteur public* constituait un élément clé de la politique industrielle autrichienne dans le passé non seulement par le biais des industries nationalisées et des banques contrôlées par l'État, mais également par celui des aides et des réglementations d'État. On observe actuellement un bouleversement de cette politique, qui se traduit par une réduction des aides d'État, une privatisation croissante, l'accent étant mis sur des

mesures horizontales pour améliorer la compétitivité et la déréglementation. La *privatisation* partielle et la restructuration globale du holding OIAG³ progressent rapidement et ont déjà conduit à un excédent d'exploitation en 1989, après plusieurs années de déficit. On procède également à la *privatisation* de deux des principales banques autrichiennes: le Creditanstalt-Bankverein et la Österreichische Länderbank AG. L'Autriche continue cependant d'être l'une des économies les plus réglementées de l'OCDE, par le biais de mécanismes institutionnels (notamment «Gewerbeordnung» et chambres de commerce et d'artisanat) et du comportement de facto des agents économiques, qui tendent à rendre l'accès et les opérations difficiles dans certains secteurs.

Une analyse préliminaire de l'évaluation faite par l'Autriche de sa législation en vigueur et de la compatibilité de celle-ci avec l'acquis communautaire dans le contexte du marché intérieur indique que l'Autriche est disposée à intégrer l'essentiel de l'acquis pour le 1^{er} janvier 1993, conformément aux obligations qui devraient résulter de la mise en place de l'EEE. Les exceptions possibles à cette règle générale seront très peu nombreuses; elles concerneront surtout le secteur de l'automobile et créeront, dans certains cas, la nécessité de périodes de transition.

Malgré le haut niveau d'intégration de la plupart des secteurs industriels de l'Autriche et de la Communauté européenne, certains problèmes subsistent (par exemple, en ce qui concerne les aides d'État pour l'acier et l'automobile, le retard dans la restructuration de l'industrie sidérurgique, l'augmentation de capacité dans des secteurs souffrant déjà de surcapacité dans la CE), mais devraient progressivement être éliminés en cas d'adhésion.

Agriculture et forêts

La situation socio-économique de l'agriculture autrichienne présente beaucoup de similitudes avec celle de la Communauté européenne. L'Autriche avait, il est vrai, pris, au début des années 60, la décision explicite d'orienter sa politique agricole sur celle de la Communauté. Par conséquent, l'adaptation de l'Autriche à la politique agricole commune de la Communauté ne devrait pas poser de problèmes fondamentaux.

L'évolution récente de la politique agricole autrichienne au cours des années 80 a néanmoins fait naître certaines différences importantes par rapport à la PAC, notamment une protection renforcée de la production nationale à travers la politique de marché et des prix et un soutien financier plus important sur les plans social, régional, écologique et d'autres fonctions agricoles (la politique agricole dite «écosociale» lancée en 1987).

Malgré la similitude des principes de base, les systèmes autrichiens actuels de soutien des prix et de réglementation des marchés ne sont pas conformes à la PAC, et une adaptation de la politique autrichienne est nécessaire. Le niveau élevé du soutien de la production actuellement pratiqué en Autriche devra être ramené - dans les plus brefs délais possibles - au niveau communautaire.

L'agriculture autrichienne devra donc supporter des baisses de prix alors que, dans le même temps, on peut s'attendre à des baisses des coûts de production soit parce que les taxes seront modifiées, soit parce que la concurrence européenne baissera les prix. Rappelons, en outre, que des diminutions du PIB sectoriel n'entraînent pas nécessairement une diminution correspondante du revenu des agriculteurs. En ce qui concerne les niveaux de production, les estimations autrichiennes indiquent une diminution de la production de céréales, de viande de porc et de volaille, mais une augmentation de la production de bœuf.

Actuellement, toute évaluation précise des adaptations ou conséquences possibles de l'adhésion dans le domaine de l'agriculture est d'autant plus difficile que la CE elle-même est en passe de modifier sa politique agricole d'une manière qui affectera non seulement les grands marchés, mais également les instruments structurels, l'environnement et la sylviculture. Le 9 juillet 1991, la Commission a adopté une communication au Conseil et au Parlement à ce sujet [COM(91) 258 final]. La révision de la politique communautaire selon les orientations de la proposition de la Commission pourrait aboutir à une appréciation différente des changements nécessaires de la politique agricole autrichienne.

En ce qui concerne le commerce extérieur, les systèmes autrichiens de protection des frontières et de soutien à l'exportation dépendent généralement du niveau de soutien intérieur, mais sont plutôt déterminés par les besoins et excédents intérieurs. En règle générale, l'adaptation ne devrait pas poser de grands problèmes. Comme la Communauté européenne est le principal partenaire commercial de l'Autriche, l'adhésion devrait présenter davantage encore d'intérêts économiques à la fois pour l'Autriche et pour la Communauté européenne.

Les normes fixées par les législations vétérinaire et phytosanitaire sont très sévères en Autriche; elles diffèrent toutefois en partie de celles de la Communauté européenne. Une adaptation rapide de la législation autrichienne aux règles communautaires est souhaitable. Cela ne devrait toutefois pas poser de problèmes majeurs, puisque ce sera de toute manière en partie chose faite en vertu de l'accord EEE.

En ce qui concerne la politique structurelle, sociale et de l'environnement, la plupart des nombreuses mesures autrichiennes dans ces secteurs existent en principe également dans la CE. Seules des modifications mineures seront nécessaires.

En ce qui concerne l'incidence de l'adhésion de l'Autriche sur les marchés communautaires, il n'y a pas lieu de craindre de difficultés importantes pour certains marchés, étant donné le faible volume de la production autrichienne par rapport à celle de la Communauté européenne, même si le degré d'autosuffisance de l'Autriche pour certains produits était encore supérieur à 100 % après l'adaptation de la production au niveau de prix CE.

Il est toutefois possible que les flux actuels de commerce régional entre les parties de la Communauté ayant des frontières communes avec l'Autriche soient affectés. Une adaptation régionale pourrait s'avérer nécessaire.

Transports

Les transports sont un enjeu économique et politique tant pour la Communauté que pour l'Autriche.

A cause de sa situation géographique entre des États membres et de la politique restrictive de la Suisse, l'Autriche est devenu le pays de transit le plus important pour la Communauté. Le transport de marchandises à travers l'Autriche allant d'un pays de la Communauté à un autre est le plus important, avec, en 1988, 17 666 451 tonnes de marchandises. Viennent ensuite le transport des marchandises entre un pays membre de la CEE et un pays tiers (4 937 551 tonnes) et le transport de marchandises entre pays tiers (244 878 tonnes).

Les autorités autrichiennes se sont, en principe, toujours efforcées de jouer le rôle qui incombe à l'Autriche comme pays de transit au cœur de l'Europe. Cela est confirmé par la construction de la première autoroute transalpine (Inntal-Brenner, achevée en 1972), par le développement de l'infrastructure ferroviaire et par les subventions des tarifs ferroviaires dans le cadre du transport combiné rail-route. Confronté à une croissance énorme du trafic routier de transit qui a quadruplé en quinze ans et à une résistance croissante de la population vivant le long des autoroutes de transit - notamment celle du Brenner -, le gouvernement autrichien a adopté une politique très restrictive contre le trafic routier de transit et un certain nombre de pratiques et de mesures unilatérales, comme le refus d'augmenter les quotas existants pour le transit routier et l'intention d'étendre ces mesures aux pays qui jusqu'ici y échappaient (Belgique, Danemark), l'augmentation des péages sur les routes de transit ou encore l'interdiction partielle de circuler la nuit.

En ce qui concerne le transit à travers son territoire, l'Autriche pratique des mesures dirigistes visant à limiter le libre choix du mode de transport par l'utilisateur. La politique autrichienne à l'égard du trafic routier de transit de la Communauté se caractérise en fait par trois objectifs:

- 1) le report sur la Suisse du trafic routier dévié à cause des mesures restrictives dans ce pays;

2) un usage plus étendu du transport combiné (report du trafic par la route sur rail, afin de protéger l'environnement);

3) la compatibilité du trafic routier subsistant avec les exigences de protection et de préservation de l'environnement.

Dans les négociations dans le domaine des transports que la Commission (sur base des directives de négociation du Conseil de décembre 1987 et de 1988) a menées dans le but de créer un régime de transit compatible avec les exigences du marché intérieur et dans les négociations sur l'EEE, l'Autriche a refusé jusqu'ici d'accepter l'acquis communautaire dans les domaines suivants: l'abolition des restrictions quantitatives dans le trafic routier, les poids et dimensions pour les véhicules et l'abolition des contrôles et formalités aux frontières.

A l'intérieur de la Communauté, la notion de trafic de transit perdra sa signification avec l'achèvement du marché unique. Comme tout autre trafic routier international, le trafic de transit sera, après 1992, libre de toute restriction quantitative. Les normes techniques et environnementales sont déjà harmonisées sur le plan communautaire.

Cela signifie que l'Autriche, dans le cas d'une adhésion, devrait renoncer à sa politique restrictive contre le transit routier intracommunautaire et devrait appliquer l'acquis communautaire.

Même si un accord (sur le degré de pollution autorisé par le gouvernement autrichien) était conclu au bout des négociations évoquées plus haut, il serait incompatible avec l'acquis communautaire et ne pourrait être que provisoire.

D'une façon générale, on peut estimer que, pour ce qui concerne le secteur des transports, l'adhésion de l'Autriche va soulever des problèmes plus difficiles pour la Communauté que les adhésions précédentes. Il est à prévoir que le problème du trafic de transit entre États membres à travers l'Autriche va constituer un noyau dur des négociations sur l'adhésion.

Relations extérieures

En tant que membre de la Communauté, l'Autriche serait tenue d'appliquer le tarif douanier commun (voir ci-après «Union douanière») et la politique commerciale commune de la Communauté vis-à-vis des pays tiers ainsi que les accords que la Communauté a conclus avec des pays tiers.

L'introduction de la politique commerciale commune impliquerait l'application au commerce extérieur autrichien des dispositions fondamentales du traité de Rome (notamment de son article 113) ainsi que de l'acquis communautaire en la matière, en particulier:

- le régime commun applicable aux importations (y compris les dispositions spéciales applicables aux pays à commerce d'État et à la Chine)⁴;
- les règles relatives à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping ou de subventions de la part de pays non membres de la Communauté économique européenne⁵;
- le régime commun applicable aux exportations⁶;
- le «nouvel instrument de la politique commerciale commune»⁷;
- les règles concernant la prévention des importations de marchandises de contrefaçon⁸;
- le système communautaire de préférences tarifaires généralisées appliqué à des pays en voie de développement.

Tous les instruments ou mesures de politique commerciale actuellement appliqués par l'Autriche devraient être modifiés ou abrogés, afin d'aligner la législation autrichienne sur l'acquis communautaire. Étant donné la politique commerciale libérale pratiquée par l'Autriche en ce qui concerne les produits industriels, aucun de ces aménagements ne semble devoir soulever de grandes difficultés.

Parmi les accords que l'Autriche devrait adopter, citons surtout les nombreux accords de la Communauté avec les membres (restants) de l'AELE, les accords européens avec les pays d'Europe centrale et orientale, les différents accords avec les pays du sud de la Méditerranée et la convention de Lomé. Aucun d'entre eux ne devrait poser de problèmes importants aux parties concernées. Dans certains cas, la Communauté elle-même pourrait être amenée à renégocier ses accords avec certains partenaires pour tenir compte de l'adhésion de l'Autriche, dans la mesure où des adaptations techniques ou des périodes de transition s'avéreraient nécessaires (notamment l'accord EEE, les accords textiles bilatéraux et certains accords préférentiels avec des pays tiers).

En ce qui concerne les accords textiles bilatéraux de la Communauté dans le cadre de l'AMF, l'adhésion entraînerait à première vue un renforcement des restrictions pour les produits textiles exportés de pays tiers vers l'Autriche, du fait que les accords bilatéraux conclus par la Communauté au titre de l'accord multifibre englobent un plus grand nombre de pays et de produits. Il est cependant possible, étant donné les calendriers, que la CE et l'Autriche parviennent déjà à concrétiser les résultats de l'Uruguay Round. L'adhésion conduirait en outre, du fait de l'application du tarif douanier commun, à une diminution de la protection tarifaire de l'Autriche, actuellement très élevée dans le secteur textile. Globalement, le niveau de protection pourrait donc bien être inférieur à ce que l'on pourrait attendre à première vue en cas d'adhésion de l'Autriche et il devrait diminuer au cours du processus d'intégration. Tout renforcement de la protection pourrait être compensé par une augmentation des contingents pour refléter les courants commerciaux traditionnels entre l'Autriche et les pays concernés.

En ce qui concerne les relations avec les pays ACP, l'adhésion de l'Autriche implique également l'adhésion à la convention de Lomé. En outre, l'Autriche devra, bien entendu, contribuer au budget communautaire consacré à la politique de développement (titre 9 du budget).

Pour que l'Autriche devienne partie contractante à la convention de Lomé, un protocole d'adhésion à la convention devra être conclu. En effet, en vertu de l'article 358 de Lomé IV, la Communauté est tenue d'informer les États ACP dès qu'elle a décidé d'entrer en négociation en vue de l'adhésion d'un État tiers. Ensuite, des contacts réguliers entre la Communauté et les États ACP sont prévus pendant le déroulement des négociations d'adhésion. Une fois que celles-ci sont conclues, la Communauté et les États ACP doivent entamer des négociations afin d'établir le protocole d'adhésion et ils doivent arrêter les mesures d'adaptation et/ou de transition qui pourraient s'avérer nécessaires.

Les informations fournies par les autorités autrichiennes indiquent que, en dehors du secteur agricole, il n'y a actuellement pas d'accord ou de convention entre l'Autriche et des pays tiers imposant des obligations permanentes à l'Autriche. Bon nombre d'entre eux devraient cependant être adaptés ou dénoncés pour que l'Autriche puisse se conformer à ses obligations de membre de la CE. C'est notamment le cas de l'actuelle convention par laquelle les droits de douane autrichiens sur les automobiles japonaises sont unilatéralement réduits de 50 % lorsque le constructeur achète une certaine quantité de pièces autrichiennes. Les différents accords de l'Autriche avec les pays d'Europe centrale et orientale devraient être réexaminés afin de déceler les clauses contraires au droit communautaire. Il faudrait procéder semblablement dans le domaine de l'agriculture, où l'Autriche a conclu plusieurs accords avec des pays tiers afin de promouvoir les échanges de certains produits tels que le fromage, le yoghourt, la viande bovine et les céréales.

L'Autriche devrait quitter l'AELE, et ses relations avec les pays membres de cette organisation seraient alors régies par les accords entre ces pays et la Communauté européenne.

La neutralité de l'Autriche

Dans sa lettre du 14 juillet 1989, adressée à M. Dumas, président du Conseil, le ministre Mock indique que, en «présentant [sa] demande [d'adhésion], l'Autriche part du principe du maintien de son statut internationalement reconnu de neutralité permanente fondé sur la loi fédérale constitutionnelle du 26 octobre 1955». Ce faisant, l'Autriche pose à la Communauté un problème spécifique qu'aucun candidat à l'adhésion n'a posé jusqu'à présent. Ce problème doit donc être étudié tant au regard des traités existants qu'au regard des perspectives ouvertes par les deux conférences intergouvernementales actuellement chargées de réviser les traités. La réflexion politique à ce sujet doit cependant tenir également compte des changements de signification du concept même de neutralité dans le contexte européen après les événements qui se sont produits à l'Est depuis la fin de 1989 ainsi que des évolutions internes actuellement en cours en Autriche à cet égard.⁹

Les faits

La neutralité de l'Autriche trouve son fondement, sur un plan juridique, à la fois dans le droit autrichien et dans le droit international public.

La base juridique en droit national est la loi constitutionnelle sur la neutralité de l'Autriche, du 26 octobre 1955. Le fondement en droit international public de la neutralité perpétuelle de l'Autriche repose sur la notification de cette loi sur la neutralité à chaque État avec lequel l'Autriche avait des liens diplomatiques en 1955 ou avec lequel elle en a noués par la suite. Dans la mesure où les partenaires de l'Autriche ont accepté tacitement ou explicitement la notification de cette loi, ils ont reconnu la neutralité de l'Autriche et ont l'obligation de la respecter.

Quel est le contenu de la neutralité perpétuelle de l'Autriche? La neutralité est un régime bien défini en temps de guerre: la défense du territoire de l'État neutre et le respect de son intégrité par les belligérants. Sur le plan économique, la neutralité confère le droit de maintenir des relations économiques normales avec les belligérants et les autres pays neutres, à condition de ne pas donner un support matériel aux activités de guerre ou à la production militaire des belligérants. La neutralité perpétuelle oblige en outre l'Autriche à se comporter déjà en temps de paix d'une telle manière qu'elle soit en mesure de respecter absolument son devoir de neutralité en temps de guerre: ce sont les soi-disant «effets anticipés» («Vorwirkungen» en allemand) de la neutralité perpétuelle. Deux de ces effets anticipés sont mentionnés explicitement dans la loi sur la neutralité: interdiction de faire partie d'une quelconque alliance militaire et interdiction de bases militaires étrangères sur le territoire autrichien. Pour le reste, les effets anticipés de la neutralité, bien qu'ancrés dans le droit, relèvent plutôt du domaine politique. De tels effets anticipés, même de nature politique, peuvent toutefois poser des problèmes à la Communauté, dans la mesure où ils amèneraient l'Autriche à s'opposer systématiquement à certaines mesures qui, dans son opinion, sont contraires à sa politique de neutralité, et ce tout particulièrement dans le cadre de la future politique étrangère et de sécurité commune.

Les problèmes posés à la Communauté par la neutralité perpétuelle de l'Autriche au regard des traités existants

La politique commerciale commune pose évidemment des problèmes en ce qui concerne l'adhésion de l'Autriche neutre à la Communauté, et notamment la pratique, maintenant constante, du Conseil d'imposer des sanctions économiques à l'encontre de certains pays au titre de l'article 113 du traité CEE, après consensus au sein de la coopération politique (par exemple Argentine, l'ancienne Union soviétique, Afrique du Sud, Iraq). En cas de guerre, de telles sanctions seraient incompatibles avec les obligations de neutralité, à l'exception, semble-t-il, des sanctions imposées par les Nations unies¹⁰. En temps de paix (sanctions «politiques»), il pourrait y avoir conflit avec la politique de neutralité de l'Autriche, mais il n'y aurait pas d'obligations juridiques qui limiteraient la liberté de l'Autriche de déterminer sa position au sein des institutions communautaires, sauf les obligations très générales de la loi sur la neutralité.

En ce qui concerne l'adhésion au traité CECA, l'article 59 (pénurie sérieuse) pourrait théoriquement entraîner une situation où l'Autriche serait contrainte d'interdire l'exportation de charbon et/ou d'acier (c'est-

à-dire exportations stratégiques) à destination des pays tiers, ce qui en temps de guerre pourrait s'avérer incompatible avec sa neutralité permanente.

Finalement, le chapitre VI du traité CEEA expose l'Autriche au risque inverse de devoir fournir - ou consentir à la fourniture par l'Agence d'approvisionnement - des matières brutes ou des matières fissiles spéciales à chaque État membre, même en temps de guerre.

Les problèmes susceptibles de se poser dans le cadre de la future politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Les conclusions du Conseil européen qui s'est tenu à Luxembourg les 28 et 29 juin derniers, affirment, sous l'intitulé «Politique étrangère et de sécurité commune», qu'il existe une «volonté unanime de renforcer l'identité et le rôle de l'Union comme une entité politique sur la scène internationale, ainsi que le souci d'assurer la cohérence de l'ensemble de ses actions extérieures».

Il a été reconnu que le projet de traité soumis au Conseil européen «constitue la base pour la poursuite des négociations». Ce projet prévoit entre autres que le «renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes, y compris par la définition à terme d'une politique de défense», fait partie des objectifs de la PESC.

La question se pose dès lors de savoir si l'Autriche serait en mesure de souscrire à de telles obligations, si elle souhaite par ailleurs, comme annoncé dans la demande d'adhésion, maintenir son statut de neutralité permanente et poursuivre sa politique de neutralité.

A supposer même que le processus de décision pour la mise en œuvre de la PESC repose sur le consensus au niveau des décisions de principe, encore faudrait-il que les États membres actuels disposent d'un minimum de sécurité juridique quant à l'aptitude de l'Autriche à participer à ce consensus sans se heurter à des obstacles constitutionnels. A fortiori, des difficultés pourraient surgir dès lors que des décisions d'application seraient prises à la majorité qualifiée. On rappellera à cet égard qu'un État candidat à l'adhésion doit veiller à rendre compatible avec le droit communautaire son droit interne, y compris ses dispositions constitutionnelles.

Comme on l'a vu précédemment, l'Autriche est d'avis que sa neutralité constitue en elle-même une contribution au «maintien de la paix et de la sécurité internationale» (terminologie de l'article 224) et que, dans le nouveau contexte mondial, elle n'aurait pas de difficulté à participer à une opération de maintien de la paix décidée par l'ONU. Il reste à clarifier le point de savoir si l'Autriche serait également à même de contribuer à une opération de maintien de la paix décidée par la Communauté (l'Union politique) sans l'aval juridique de l'ONU, quitte à lui laisser une certaine marge d'appréciation quant à la forme de cette contribution dès lors qu'elle serait solidaire des autres États membres dans la décision.

Solutions possibles aux problèmes liés à la neutralité de l'Autriche

Les solutions aux problèmes juridiques qui viennent d'être décrits doivent être recherchées dans le cadre des négociations d'adhésion soit dans la voie d'une redéfinition par l'Autriche de son statut de neutralité (avec notification de cette redéfinition à ses partenaires), soit dans la voie d'une dérogation apportée par l'acte d'adhésion au traité de Rome.

L'article 224 du traité CEE permet en effet aux États membres de se prévaloir d'une dérogation générale aux règles du traité dans deux conditions pertinentes en l'espèce: en cas de guerre et en cas d'«engagements contractés [par un État membre] en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale». Compte tenu de l'interprétation stricte qui, selon la Cour de justice, s'impose s'agissant de l'exception de l'article 224¹², la thèse développée par les autorités autrichiennes selon laquelle la neutralité de l'Autriche contribue au maintien de la paix et de la sécurité internationale et, dès lors, permettrait à l'Autriche de s'exonérer à ce titre de certaines obligations du traité n'est pas acceptable.

Il faut, par contre, dans le cadre des négociations elles-mêmes, se mettre d'accord sur une interprétation agréée de l'exception générale de l'article 224. De plus, il resterait à examiner si une telle interprétation agréée de l'article 224 du traité CEE pourrait être appliquée mutatis mutandis aux traités CECA et CEEA. Dans le cas où l'article 224 disparaîtrait du traité commun comme l'a proposé la Commission à la conférence intergouvernementale, la recherche de cette même interprétation devrait utiliser d'autres voies.

L'évolution des négociations au sein de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique devrait en outre conduire la Communauté à rechercher des assurances précises de la part des autorités autrichiennes quant à leur capacité à souscrire des engagements impliqués par la future politique étrangère et de sécurité commune.

Il résulte de ce qui a été exposé ci-dessus que la neutralité perpétuelle de l'Autriche pose des problèmes pour la Communauté ainsi que pour l'Autriche. Sous réserve des développements ultérieurs des discussions en cours à la conférence intergouvernementale «Union politique» en ce qui concerne la politique extérieure et de sécurité commune, ces problèmes ne devraient toutefois pas être juridiquement insurmontables dans le cadre des négociations d'adhésion.

Conclusions

Tant du point de vue économique que du point de vue politique, la demande d'adhésion de l'Autriche se distingue très clairement des demandes instruites jusqu'à présent.

Du point de vue économique, aucun candidat n'avait encore pu se prévaloir jusqu'à présent, en vertu de nombreux accords, d'une totale liberté des échanges de produits industriels avec la Communauté, ni de l'engagement d'une application très large de l'acquis communautaire, ni d'un degré aussi poussé d'intégration économique à la Communauté. L'Autriche jouit, en outre, d'une longue expérience de stabilité monétaire et d'un lien privilégié entre le schilling autrichien et le mark allemand, et partant avec les autres monnaies du SME.

Après son adhésion, l'orientation des politiques économiques autrichiennes ne devrait pas, de manière générale, être fondamentalement modifiée. En ce qui concerne l'acquis communautaire que l'Autriche devra appliquer en tant que nouveau membre de la Communauté, ce sera chose faite en grande partie, comme déjà signalé, en vertu d'un accord EEE. Dans les domaines restants, seuls l'agriculture et le transit semblent devoir donner lieu à autre chose qu'à des adaptations techniques. En ce qui concerne l'agriculture, des modifications substantielles seront nécessaires. En ce qui concerne le transit, la position adoptée par les autorités autrichiennes soulève une question de principe importante qui devra être examinée dans le cadre des négociations d'adhésion. Ces quelques difficultés devraient toutefois trouver leur solution dans la négociation.

La Communauté bénéficiera globalement de l'adhésion de l'Autriche, qui élargirait le cercle des pays capables, en raison de leurs performances économique, monétaire et budgétaire, de faire progresser rapidement l'Union économique et monétaire. La Communauté bénéficierait aussi de l'expérience d'un pays qui, par sa position géographique, par son histoire et par les liens qu'il a préservés et noués, est pleinement au centre de la construction de la nouvelle Europe.

Au regard des conditions économiques, la Commission considère, par conséquent, que la Communauté devrait répondre favorablement à la demande d'adhésion de l'Autriche.

Du point de vue politique, la demande doit être placée dans le contexte général de l'évolution future de la Communauté et de l'Europe en général, comme évoqué dans l'avant-propos du présent avis.

A cet égard, la neutralité perpétuelle de l'Autriche pose des problèmes pour la Communauté ainsi que pour l'Autriche. D'une part, se pose la question de la compatibilité de la neutralité perpétuelle avec les dispositions des traités existants. D'autre part, l'évolution des négociations au sein de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique devrait conduire la Communauté à rechercher des assurances

précises de la part des autorités autrichiennes quant à leur capacité juridique à souscrire des engagements impliqués par la future politique étrangère et de sécurité commune.

Toutefois, sous réserve des développements ultérieurs des discussions en cours à la conférence intergouvernementale, ces problèmes ne devraient pas être insurmontables dans le cadre des négociations d'adhésion.

[...]

(1) [...]

(2) L'Autriche occupe une superficie de 84 000km²; la population s'élève à 7,6 millions d'habitants (1989), ce qui équivaut à 2,3 % des habitants de la Communauté; la part des étrangers dans la population s'élève à 4 % en Autriche. Le PIB par tête atteint (1990) 16 300 écus, c'est-à-dire 13 % au-dessus du PIB par tête dans la Communauté (14 400 écus).

(3) Depuis 1990, les statistiques communautaires incluent l'ancienne République démocratique allemande, qui n'est donc plus comprise dans les pays de l'Est.

(4) Österreichische Industrie AG.

(5)-Règlement (CEE) n° 288/82 du Conseil, du 5 février 1992 (JO L 35 du 9.12.1982).

- Règlement (CEE) n° 1765/82 du Conseil, du 30 juin 1982 (JO L 195 du 5.7.1982).

- Règlement (CEE) n° 1766/82 du Conseil, du 30 juin 1982 (JO L 195 du 5.7.1982).

Les trois règlements ont été modifiés par le règlement (CEE) n° 1243/86 du Conseil, du 28 avril 1986 (JO L 113 du 30.4.1986)

- Règlement (CEE) n° 3420/83 du Conseil, du 14 novembre 1983 (JO L 346 du 8.12.1983).

(6) - Règlement (CEE) n° 2423/882 du Conseil, du 11 juillet 1988 (JO L 209 du 2.8.1989).

- Décision 2424/88/CECA de la Commission, du 29 juillet 1988 (JO L 209 du 2.8.1989).

(7) - Règlement (CEE) n° 2603/69 du Conseil, du 20 décembre 1969 (JO L 324 du 27.12.1969), modifié par le règlement (CEE) n° 1934/82 du Conseil, du 12 juillet 1982 (JO L 211 du 20.7.1982).

(8)- Règlement (CEE) n° 2641/84 du Conseil, du 17 septembre 1984 (JO L 252 du 20.9.1984).

(9)- Règlement (CEE) n° 3842/86 du Conseil, du 1er décembre 1986 (JO L 357 du 18.12.1986).

- Règlement (CEE) n° 3077/87 de la Commission, du 14 octobre 1987, arrêtant les dispositions d'application du règlement (CEE) n° 3842/86 (JO L 291 du 15.10.1987).

(10) Voir, dans ce contexte, la déclaration du ministre Mock en date du 17 juillet 1991.

(11) Dès lors qu'un État membre n'applique pas une décision prise en application de l'article 113, non seulement il enfreint les obligations du traité, mais il crée des obstacles à la libre circulation des marchandises.

(12) Affaire 222/84 Marguerite Johnston, Recueil 1986, p.1651, points 26, 27, 60. Une construction stricte de la deuxième condition limiterait ce cas à une action du Conseil de sécurité, au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies.