

Conférence de Manfred Scheich sur l'ancrage européen de l'Autriche (10 mai 1990)

Légende: Le 10 mai 1990 à Paris, Manfred Scheich, directeur général pour les Affaires économiques au ministère autrichien des Affaires étrangères, prononce à l'Institut français des relations internationales (IFRI) une conférence dans laquelle il insiste notamment sur l'ancrage Ouest-européen de l'Autriche.

Source: Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Emanuele Gazzo, EG. Elargissement de la Communauté. Adhésion à la Communauté européenne de l'Autriche, 15/02/1990 - 09/07/1990, EG 129.

Copyright: Tous droits réservés

URL: http://www.cvce.eu/obj/conference_de_manfred_scheich_sur_l_ancrage_europeen_de_l_autriche_10_mai_1990-fr-754e5f94-e84c-43b3-b6ed-ecee68f5cc41.html

Date de dernière mise à jour: 21/10/2012

L'Autriche - Futur membre de la Communauté européenne

Conférence de Monsieur Manfred Scheich

Délégué spécial pour les Affaires européennes, Directeur général pour les Affaires économiques au Ministère fédéral des Affaires étrangères autrichien,

à l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI), le jeudi 10 mai 1990

Hier, nous avons commémoré le quarantième anniversaire du plan Schuman. Je n'ai pas ici l'intention de me livrer à une analyse approfondie de l'œuvre historique de l'homme d'état que fut Robert Schuman.

Permettez-moi une seule observation: l'initiative Schuman apporte la preuve que la Communauté se voulait ouverte depuis ses origines, car il appelait à la création d'une organisation d'abord franco-allemande - mais aussi ouverte à la participation des "autres états européens". La même idée, le même principe ont été repris dans le préambule au traité CEE, où les états fondateurs de la Communauté appellent "les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort".

En présentant sa demande d'adhésion, l'Autriche vient d'accepter cette invitation.

L'Autriche fait partie du noyau de l'Europe; son identité, marquée par l'histoire, est fermement liée à l'idée de solutions européennes transnationales. C'est dans ce contexte que s'explique l'engagement particulier du peuple autrichien pour l'idée et les idéaux de l'intégration européenne qui ont également inspiré les traités instituant les Communautés européennes.

Dès le départ, l'Autriche avait partagé les motifs profonds qui, après la Seconde Guerre Mondiale, ont conduit les nations libres de notre continent à la coopération et à l'intégration: je me réfère à la volonté de se donner des institutions et des structures afin de rendre impossible à tout jamais des "guerres civiles européennes"; je me réfère également à l'intention de sauvegarder et de renforcer, par la coopération et l'ouverture mutuelle, notre système politico-social qui se base sur la démocratie pluraliste et l'économie de marché.

En 1948 l'Autriche figurait parmi les états fondateurs de l'OECE, organisation de type précurseur et - en quelque sorte - "école" du futur processus d'intégration. Aujourd'hui, on a tendance à oublier que la participation autrichienne au plan Marshall et à l'OECE constituait pour l'avenir du pays une orientation décisive. En dehors de toute considération économique, cette décision exprimait l'appartenance politique de l'Autriche à la famille des démocraties de l'Europe de l'Ouest. Il s'agissait là d'un pas qui requérait du courage de la part des gouvernants de cet Etat encore sous occupation quadripartite.

Dans les années cinquante, la fondation de la Communauté des Six confrontait la politique autrichienne à un certain dilemme. En raison du scénario de la guerre froide et de la confrontation Est-Ouest sur le sol européen, l'Autriche, qui avait opté pour la neutralité permanente afin de mettre un terme et à l'occupation et au risque d'une division du pays pour rétablir sa souveraineté, ne se considérait pas en mesure de participer, dès le début, aux efforts des Six. Pourtant, nombreux étaient ceux qui - par intérêt économique, mais aussi par engagement politique pro-intégrationniste - regrettaient que l'Autriche reste à l'écart.

Dès l'entrée en vigueur des Traités de Paris et de Rome et durant les années suivantes, l'Autriche se trouvait toujours en tête des efforts visant à éviter la formation de clivages entre la Communauté européenne et d'autres pays d'Europe occidentale. L'Autriche est devenue membre de l'AELE, qui était conçue ni comme fin en soi ni comme deuxième pilier de l'intégration européenne, mais comme la tête de pont à jeter vers la Communauté européenne. La voie qui a conduit depuis lors trois des sept états fondateurs de l'AELE vers la Communauté en est le témoin le plus visible.

Les Accords de Libre Echange conclus entre l'Autriche et les Communautés européennes en 1972 ont apporté une solution intérimaire qui - sans être pleinement satisfaisante - était tout du moins acceptable. En matière de produits industriels, elle a réglé le problème des droits de douane discriminatoires pour ce qui

était des marchés principaux de l'Autriche. L'arrangement restait acceptable, tant que la CE ne dépassait guère le cadre d'une union douanière.

En 1977 déjà, l'Autriche faisait un premier effort pour étendre la coopération entre la Communauté et les pays AELE au-delà du libre échange. Ceci était le sujet d'un premier sommet des chefs de gouvernement des Etats membres de l'AELE que le Chancelier Kreisky avait convoqués à Vienne.

La décision, prise en 1985, de réaliser entre les états de la Communauté un véritable Marché Intérieur, faisait resurgir pour l'Autriche le défi de l'intégration. A notre avis, la nouvelle dimension globale de l'intégration appelait une réponse tout aussi globale. Avec sa demande d'adhésion, l'Autriche a réagi en conséquence.

De prime abord, l'attitude autrichienne s'explique par l'interdépendance toute particulière de ses intérêts économiques avec ceux de la Communauté européenne. Le degré d'interpénétration dépasse même celui de certains Etats membres avec leurs partenaires au sein de la Communauté. Les chiffres suivants sont révélateurs: deux tiers de la totalité des exportations autrichiennes sont destinés à la Communauté (10 % seulement à l'AELE); environ 70 % de l'ensemble de l'activité économique avec l'extérieur - commerce et services confondus - se font avec elle. Parmi tous les états de l'AELE, c'est l'Autriche qui entretient les relations commerciales les plus intenses avec les Douze. En plus, nous voyons la politique d'intégration comme l'instrument d'une politique de libéralisation, d'ouverture et de restructuration.

En outre, notre demande d'adhésion résulte d'une nouvelle notion de "souveraineté". Le monde actuel est marqué par un degré d'interdépendance sans précédent. Ceci est particulièrement vrai pour la politique économique. Aujourd'hui, les marges de manœuvre nationales sont considérablement limitées et continuent à se rétrécir. La souveraineté des états s'exerce de plus en plus en commun, dans des organismes internationaux - tout d'abord de type régional - tel que la Communauté européenne. Néanmoins, le processus décisionnel reste pluraliste et les accords qui s'ensuivent reflètent le dénominateur commun des intérêts nationaux.

Pour nous, la question était la suivante: Qui préserve mieux son autonomie, c'est-à-dire exerce réellement sa souveraineté ? Celui qui a voix au chapitre dans l'organisation régionale le concernant le plus directement, et qui garde ainsi sa marge de manœuvre, ou alors celui qui reste à l'écart, qui maintient certes sa souveraineté formelle, mais se voit contraint, par la forces des choses, à reprendre les décisions que d'autres ont pris en son absence ? (Aujourd'hui, cette question se pose d'ailleurs à tous les états de l'AELE.)

Pour ce qui est de l'Autriche, la réponse était vite donnée: Seule l'adhésion permet la participation au processus d'intégration sur un pied d'égalité. Au vu des réalités du monde actuel, une adhésion à la Communauté doit être considérée non pas comme une atteinte portée à la souveraineté, mais - au contraire - comme une mesure permettant de la maintenir, voire de la renforcer.

Il y a enfin une dernière raison pour notre demande d'adhésion, peut-être la plus importante: la vocation européenne fondée sur l'histoire, la culture et la situation géographique de l'Autriche, ainsi que l'attachement du peuple autrichien aux idéaux de l'intégration européenne.

Le processus d'intégration, tel qu'il est soutenu et marqué par la Communauté, revêt un caractère historique et évolutif; il déterminera l'avenir du continent et par là même notre destin national. L'Autriche s'identifie aux objectifs fondamentaux des traités instituant les Communautés européennes et de l'Acte unique européen. Nous voulons participer, aujourd'hui, à leur réalisation dans un esprit de solidarité et en ayant voix au chapitre.

La Communauté est en train de faire un nouveau bond en avant. Elle réalise l'Union économique et monétaire, elle prend le chemin vers l'Union politique.

Notre engagement, bien entendu, englobe ces buts. A l'heure actuelle, où les valeurs principales de l'Europe

occidentale - la démocratie pluraliste et l'économie du marché - triomphent à travers l'Europe toute entière, l'idée de l'Union européenne nous semble particulièrement réaliste.

De même que la Communauté, nous sommes intéressés à ce que le Marché intérieur soit complété par une Union économique et monétaire. Nous partageons l'intérêt des Etats membres de la Communauté pour que le soi-disant "déficit démocratique" de la Communauté soit diminué et ensuite comblé par une plus importante participation parlementaire dans l'élaboration des politiques communautaires. La dynamique de la communauté et son orientation vers les problèmes de l'avenir exigent, de par elles-mêmes, une efficacité accrue de son processus décisionnel.

La coopération en matière de politique de sécurité ne nous fait pas peur, qu'elle soit au sein de la Communauté même ou au dehors de celle-ci. La sécurité de l'Europe est aussi la nôtre. L'Autriche est un élément naturel et "automatique" du futur arrangement européen en matière de sécurité. C'est en raison de l'image que l'Autriche se fait d'elle-même, que nous voulons participer activement à la création et au fonctionnement du nouvel arrangement européen en matière de sécurité.

A notre avis, l'Autriche neutre peut être considérée comme atout pour la Communauté - dans l'intérêt de celle-ci et de l'Europe toute entière - et ce surtout en vue du fait que la confrontation d'après-guerre est actuellement substituée par des structures et des arrangements coopératifs.

Grâce à ses expériences et à ses liens historiques avec ses voisins d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, l'Autriche peut donner à la Communauté européenne davantage de profil et de force d'attraction. Ce rôle de l'Autriche serait pleinement conforme à l'image d'une Communauté qui ne se voit pas comme bloc ou comme forteresse mais comme centre de gravitation.

Ancrée au sein d'une Communauté devenue point de référence, l'Autriche sera mieux en mesure de poursuivre sa fonction historique vis-à-vis de ses voisins de l'Est. Pour ceux-ci, c'était aussi l'Autriche - longtemps située à la limite orientale du monde libre - qui a présenté un modèle des valeurs de l'Europe occidentale et de son mode de vie pendant toutes ces dernières décennies.

La demande autrichienne d'adhésion contient une précision: le maintien de la neutralité permanente en tant que membre de la Communauté européenne. La demande précise que la neutralité constitue la contribution spécifiée que l'Autriche apporte à la paix et à la sécurité en Europe.

Certaines réactions énoncées, soit dans l'une ou l'autre capitale communautaire, soit par des média européens, ont fait apparaître des malentendus quant à l'objectif et au caractère de la neutralité autrichienne. A ce sujet, certaines précisions s'imposent:

La neutralité autrichienne repose non pas sur le Traité d'Etat de 1955, accord de droit international conclu avec les quatre Alliés, mais sur une loi du Parlement autrichien, adoptée de manière autonome et - nullement par hasard - le lendemain du jour où le dernier soldat étranger avait quitté le sol autrichien.

Il en résulte que la neutralité autrichienne est auto-déterminée. Seule l'Autriche est appelée à interpréter dans le contexte du droit international et à formuler sa politique de neutralité.

Les obligations concrètes définies par la loi de neutralité sont les suivantes: non-participation à des alliances militaires, interdiction d'admettre des bases militaires étrangères sur le territoire autrichien. Aucune disposition ne prévoit l'obligation d'une neutralité idéologique.

La déclaration autrichienne de neutralité faite en 1955 n'était nullement un acte de désolidarisation par rapport à la "communauté des valeurs" que constituent les démocraties de l'Europe de l'Ouest. L'Autriche entendait éliminer le risque d'une division, mettre fin à l'occupation et récupérer sa pleine indépendance, dans le but de sauvegarder son existence comme pays souverain - maître de son destin en tant que membre

de la famille des démocraties occidentales.

L'Autriche n'a jamais laissé de doute quant à son appartenance idéologique. Ses prises de position lors de maintes crises politiques en Europe en étaient des preuves apparentes. Cette unité d'esprit et de pensée est d'ailleurs un gage pour notre future contribution au sein de la Coopération Politique Européenne.

La demande d'adhésion autrichienne s'inscrit dans le contexte des changements intervenus, au cours des années, dans l'environnement politique en Europe.

Depuis sa fondation, la Communauté européenne s'est élargie de six à douze états membres. Les élargissements successifs ont rendu la Communauté plus pluraliste et plus diversifiée. Cette diversité, qui ajoute à la complexité du processus décisionnel communautaire, est souvent avancée pour affirmer que la Communauté ne pourrait se permettre d'autres élargissements sans compromettre la construction européenne et son évolution future. L'argument ne me paraît pas très convaincant:

Chaque élargissement a rendu la Communauté plus représentative. Son poids politico-économique et la force d'attraction qu'elle exerce sur le monde ont été renforcés à chaque fois. Ni la Communauté des six fondateurs, ni les "Neuf" ni les "Dix" n'ont déployé le dynamisme intégrationniste qui marque la Communauté des Douze d'aujourd'hui - et ce malgré les problèmes socio-économiques supplémentaires provoqués par l'élargissement vers le Sud - élargissement qui, dans le temps, ne se faisait d'ailleurs pas sans appréhensions ni avertissements préalables.

La "chimie" décisionnelle de la Communauté, élargie à douze états, fait preuve d'un dynamisme remarquable et - malgré les difficultés que pose la recherche d'une balance des intérêts - d'une efficacité impressionnante.

Par les élargissements successifs, la force d'attraction qu'exerce la Communauté et le poids politique qui lui revient sur la scène internationale, se sont sans aucun doute trouvés renforcés. La voix d'une Communauté limitée aux six fondateurs - si homogène soit-elle sur le plan politico-économique - porterait certainement moins loin que celle de la Communauté multi-dimensionnelle des Douze.

Il n'y a aucune raison de plaindre la Communauté, ni du fait de ses élargissements, ni de la diversité qui en résulte. Tout au contraire, il y a lieu de l'en féliciter. La Communauté aurait toutes les raisons pour avoir davantage confiance dans sa force intégrationniste. Néanmoins, le développement des institutions et le renforcement de leur efficacité sont et continuent à être des objectifs communautaires légitimes.

Les élargissements et sa diversité croissante ont enrichi la Communauté. Toute tendance visant à fermer la Communauté et ses institutions en invoquant le risque d'ingouvernabilité ne correspond pas aux expériences faites par le passé et contredit l'objectif même de l'interprétation européenne, à savoir l'affirmation d'une identité européenne dans toute sa diversité nationale, régionale et culturelle.

J'aimerais maintenant répondre à la question parfois évoquée dans le contexte des réserves énoncées quant à un futur élargissement de la CE, à savoir: y a-t-il une alternative satisfaisante à l'adhésion de l'Autriche ?

En prononçant son discours du 17 janvier 1989 devant le Parlement Européen, le président Delors a donné le coup d'envoi à un processus en cours aujourd'hui, qui vise à établir un "Espace économique européen" englobant la Communauté et les pays de l'AELE.

Pour l'Autriche, cette initiative peut-elle constituer une alternative satisfaisante à l'adhésion ? La réponse doit être non pour un pays qui a déclaré sa volonté politique et sa disposition à l'adhésion, pays qui considère le processus d'intégration européenne comme élément décisif pour son propre destin national.

Au stade actuel, il n'y a plus de doute que l'"Espace économique européen" n'aura pas la même étendue que l'intégration intra-communautaire. Le Marché intérieur et ses quatre libertés ne seront pas entièrement ouverts à une participation des pays de l'AELE. La politique agricole commune, par exemple, ne fera pas partie du futur accord. Le modèle envisagé à l'heure actuelle, c'est-à-dire le maintien d'une zone de libre échange - même améliorée - requiert des règles d'origine. Ceci exigera le maintien des contrôles aux frontières, même pour les marchandises. L'abolition des frontières est pourtant une caractéristique des plus significatives du Marché intérieur.

La Communauté ne laisse aucun doute à ce que les états de l'AELE, pour autant qu'ils puissent participer au Marché intérieur, devront - à titre de prix d'entrée - reprendre l'acquis communautaire, c'est-à-dire l'ordre juridique communautaire. C'est une tâche énorme, tant sur le plan législatif que sur le plan politique, étant donné que la reprise de l'ordre juridique communautaire ne va pas de pair avec une adhésion aux Communautés européennes en tant que membre à droits égaux. Les pays de l'AELE continueront à avoir le statut de pays tiers.

Ceci nous amène au problème central auquel la création de l'Espace Economique Européen confronte la Communauté et les pays de l'AELE, à savoir à la question de la co-détermination, de la participation des pays de l'AELE, aux futures décisions en matière d'intégration. Le processus d'intégration revêt un caractère séculaire. Le Marché intérieur n'est nullement destiné à rester immuable à l'échéance d'un délai donné. L'intégration est - et continuera à l'être - un processus en mouvement qui exigera de manière continue des décisions importantes et moins importantes.

Comment concilier d'un côté la revendication incontestable et légitime des états de l'AELE qui souhaitent obtenir, dans le cadre des processus décisionnels, une place qui correspond à leur engagement dans un processus d'intégration irréversible pour eux ainsi que pour les pays membres de la Communauté, et, d'un autre côté, la détermination de la Communauté à préserver son autonomie décisionnelle ? La question rappelle la quadrature du cercle.

Ces questions et problèmes ne devraient cependant pas nous faire oublier que l'initiative prise par Jacques Delors en janvier 1989, et la réponse constructive de la part des pays AELE, ont ouvert une nouvelle étape de l'intégration européenne, qui n'est pas encore accomplie dans son évolution future. Bien que l'Autriche ne puisse considérer ce processus - et je le souligne de nouveau - comme une alternative à sa demande d'adhésion, nous y participerons en tant que membres loyaux de l'AELE.

La volonté de l'Autriche de devenir membre de la Communauté européenne se fonde d'ailleurs sur un large consensus politique. C'est à une majorité écrasante que le Parlement autrichien a donné mandat au gouvernement fédéral d'œuvrer en vue de l'adhésion de l'Autriche à la Communauté européenne - la décision en la matière a été prise par le Conseil National à une majorité de 175 contre 7, et à l'unanimité par le Conseil Fédéral. Cet objectif est aussi activement soutenu par toutes les provinces fédérales autrichiennes et par les partenaires sociaux, c'est-à-dire les organisations des employeurs, des travailleurs et des agriculteurs.

Je ferais même l'observation suivante : A ce jour, aucun candidat à l'adhésion à la Communauté n'a pu se prévaloir d'un consensus national aussi solide que l'Autriche.

Je suis arrivé au terme de mes réflexions. Permettez-moi encore de résumer quelques arguments en faveur de notre position :

1) Dans le préambule du traité instituant la CE, les Etats membres appellent "les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort". En répondant à cette invitation, l'Autriche revendique le

droit politique de devenir membre de plein droit de la Communauté, tout en se déclarant prête à assumer les droits et les obligations qui en résultent.

2) L'Autriche s'identifie aux objectifs fondamentaux des traités instituant les Communautés européennes et de l'Acte unique européen, à la réalisation desquels elle veut participer dans un esprit de solidarité et en ayant voix au chapitre. Notre engagement, bien entendu, englobe l'objectif de l'Union européenne.

3) A une époque où la confrontation se trouve remplacée par la coopération, l'Autriche neutre peut, grâce à ses expériences et à ses liens historiques avec ses voisins d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, ajouter au profil de la Communauté et à sa force comme centre de gravitation.

4) Sur le plan socio-économique, l'Autriche, compte tenu de son économie et de ses structures sociales, sera un élément qui renforcera la Communauté et s'insérera de façon harmonieuse dans ses structures.

5) Le produit national brut autrichien par tête d'habitant se situe au-dessus de la moyenne de la Communauté, de sorte que l'Autriche sera payeur net au budget communautaire et pourra ainsi apporter une contribution importante à une meilleure cohésion économique et sociale de la Communauté.

6) L'appartenance de l'Autriche à la Communauté renforcera également la "cohésion géographique" de celle-ci. L'insertion de l'Autriche permettra de mieux profiter des avantages et des possibilités du Marché intérieur de la Communauté européenne, d'une "Europe sans frontières" et d'une "Europe des citoyens".

7) Son économie hautement développée, ses structures sociales équilibrées, ses ressources intellectuelles, le degré élevé de la formation de sa main-d'œuvre, son niveau de productivité et sa monnaie forte font de l'Autriche un partenaire qui élargira et renforcera la base de compétitivité de la Communauté dans l'économie mondiale.

8) Le patrimoine intellectuel et culturel de l'Autriche constitue une partie indissoluble de l'histoire de l'esprit et de la culture européennes. L'Autriche conçoit sa propre identité comme élément essentiel de l'identité européenne que la Communauté européenne s'est proposée de créer.

Un dernier mot enfin concernant la suite à donner à notre demande d'adhésion. Je ne veux pas soulever ici la question du calendrier des pourparlers et des négociations ainsi que la date effective de notre adhésion. Il nous paraît cependant essentiel que des progrès tangibles et d'adhésion elle-même soient réalisés dans les meilleurs délais. Les procédures et le rythme des négociations en vue de notre adhésion devraient refléter la dynamique qui caractérise aujourd'hui l'Europe toute entière. J'ai la conviction que l'Autriche sera pour la Communauté un partenaire de grande valeur.