

Paul Steiger, Les relations entre l'Autriche et la Communauté européenne (Juin 1978)

Légende: En juin 1978, Paul Steiger, chef de division au ministère autrichien du Commerce et de l'Industrie, examine dans le mensuel EFTA Bulletin la nature des relations économiques et commerciales, bilatérales ou à travers l'Association européenne de libre-échange (AELE), entre l'Autriche et la Communauté économique européenne (CEE).

Source: EFTA Bulletin. juin 1978, n° Vol XIX. Genève: Service de presse et d'information de l'Association européenne de libre-échange. "Les relations entre l'Autriche et la Communauté européenne", auteur:Steiger, Paul , p. 6-8.

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/paul_steiger_les_relations_entre_l_autriche_et_la_communaute_europeenne_juin_1978-fr-0e36de86-c9af-43db-bfac-a04036a980e9.html

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

Les relations entre l'Autriche et la Communauté européenne

par Paul Steiger, chef de division au ministère autrichien du Commerce et de l'Industrie

L'intensité des relations qu'un État entretient avec ses voisins est fonction de divers facteurs qu'un observateur peut apprécier différemment selon son point de vue personnel et sa tendance politique.

Cette remarque préliminaire a paru importante à l'auteur qui constate très schématiquement que la situation géographique et le développement économique de l'Autriche ont incité les gouvernements successifs de ce pays à s'occuper en détail, déjà au moment de la création des Communautés européennes, de la question de savoir quand et comment établir des relations spéciales avec la nouvelle entité politique qui se concrétisait en Europe.

Or, comme on le sait, la dernière Guerre mondiale et ses répercussions sur la configuration politique de l'Europe et, en particulier, le statut politique que l'Autriche s'est donné en tant qu'État à neutralité permanente ont exclu à priori une solution toute naturelle, à savoir une participation pleine et entière aux Communautés européennes.

La politique autrichienne d'intégration était axée, dès le début et aussi largement que possible, sur une intégration économique, tout en maintenant une indépendance politique incontestable.

Au cours des années consacrées à la recherche d'une solution appropriée, on devait constater très vite que ces deux objectifs n'étaient pas en tous points conciliables.

Dans l'intérêt de la vérité historique, il convient de relever que, du côté autrichien, l'on n'a jamais songé à compromettre la nouvelle crédibilité politique du pays, en tant qu'État neutre indépendant, en échange d'avantages économiques et que la Communauté, pour sa part, a toujours fait preuve, au cours des longues années de contact et plus tard durant les négociations, d'une compréhension totale à l'égard de cette prise de position.

Si ce calcul se révèle exact, toutes les déductions qui s'imposeront seront portées au débit de la solution économique optimum qu'on escomptait.

Dans le secteur de l'industrie et du commerce, la création d'une zone de libre-échange avec les Communautés européennes, qui s'est largement concrétisée depuis le 1er juillet 1977, aura permis d'atteindre un résultat satisfaisant. Cette constatation s'impose d'autant plus qu'une union douanière, comme on l'a vu ces dernières années, n'apporte souvent pas tous les avantages que la théorie lui attribue, alors qu'une zone de libre-échange fonctionne beaucoup mieux qu'on voulait bien l'admettre à l'époque.

Les douaniers en service aux frontières intérieures d'une union douanière ont effectivement plus à faire que beaucoup ne le souhaitent. Cette évolution, regrettable en soi, que n'ont certainement pas souhaitée les artisans de l'union douanière, rend relativement tolérable au moins une des insuffisances apparemment essentielles au niveau de l'intégration entre l'Autriche et les Communautés européennes. « Relativement », bien sûr, en faisant abstraction de l'objectif des Communautés européennes de réaliser une union économique ou même une union européenne d'un caractère fédératif. Nous reviendrons plus loin sur les considérations de cette stratégie à long terme.

Si, comme nous l'avons dit, le secteur de l'industrie et du commerce a bénéficié à courte échéance d'une solution assez satisfaisante en matière de politique commerciale, il ne faut pas oublier que des produits d'exportation d'une importance primordiale pour l'Autriche, au premier chef les produits de l'industrie du papier et de la sidérurgie, sont toujours en tant que « produits sensibles » dans une phase transitoire précédant le libre-échange. Ce n'est pas avant le 1er janvier 1980 (pour le papier dès le 1er janvier 1984) qu'ils seront exempts de droits et ne tomberont plus sous le coup d'une surveillance stricte des importations qui n'a pas manqué d'entraver considérablement les échanges.

D'autre part, les restrictions effectives aux échanges que la Communauté impose encore à une série de produits autrichiens – traditionnellement des produits d'exportation – contribuent sans aucun doute à la détérioration constante de la balance commerciale, observée ces derniers temps.

Par conséquent, l'Autriche s'efforce constamment d'obtenir un allègement de ces entraves aux échanges jusqu'à les réduire au minimum tolérable. Il convient toutefois de souligner ici, contrairement à certaines affirmations, que la détérioration de la balance commerciale et de la balance des paiements de l'Autriche ne saurait être attribuée au libre-échange des produits industriels instaurés entre l'Autriche et les Communautés européennes. Les causes en sont multiples et on trouvera bien une solution à ce problème en donnant une orientation nouvelle à la politique économique, non en abandonnant le libre-échange – dans la mesure où celui-ci est pratiqué équitablement par tous les partenaires.

Compte tenu de l'importance majeure de la production sidérurgique pour l'économie autrichienne, l'accord signé entre l'Autriche et la Communauté européenne du charbon et de l'acier prévoit l'application générale du système des prix conçu pour les pays de la Communauté, sur le territoire de toutes les parties contractantes, en ce qui concerne les livraisons de chacune d'elles; l'accord assure ainsi simultanément un contrôle et une pénalisation uniformes des infractions. C'est grâce à cette disposition que le secteur de la sidérurgie a pu être admis dans le libre-échange, sans danger d'une distorsion de la concurrence.

L'importance d'une harmonisation des conditions du marché dans ce secteur particulier de l'activité économique est apparue lors de la récente crise de l'acier : la CECA prit des arrangements spéciaux très stricts, suivis en mars 1978 d'un échange de notes entre l'Autriche et la CECA. Ces arrangements et l'échange de notes qui suivit doivent entraîner une stabilisation du prix de l'acier dans la zone de libre-échange européenne et contribuer à faciliter les adaptations structurelles nécessaires dans ce secteur. Le succès que connaîtra cette orientation dépend dans une large mesure de la discipline qu'observeront les entreprises concernées qui, placées devant l'alternative d'une lutte concurrentielle ruineuse ou d'une stratégie de crise planifiée, devront prouver leur maturité économique.

Pour la première fois, les organisations de libre-échange sont mises à l'épreuve : peuvent-elles surmonter des situations de crise ou bien le système de libre-échange, qui s'est révélé si bénéfique pour l'économie ces dernières années, est-il viable seulement dans le climat tempéré de la haute conjoncture ?

Le secteur agricole pose un problème particulier dans les relations entre l'Autriche et les Communautés européennes. Bien que les pays de la Communauté soient les principaux partenaires commerciaux de l'Autriche pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, il n'a pas été possible d'inclure dans les accords de 1972 une mesure de sauvegarde satisfaisante concernant ce secteur important de l'activité économique autrichienne. La raison ne tient pas à l'absence de solution technique que pouvait suggérer le système de libre-échange; dans tous les cas, la délégation autrichienne a présenté lors des négociations bon nombre de propositions parfaitement acceptables.

La raison de la position nettement tranchée de la Communauté à cet égard doit être recherchée plutôt dans le désir qu'elle a exprimé à maintes reprises, à savoir de n'ouvrir le marché commun agricole qu'aux seuls États membres – ce qui implique, comme on le sait, une limitation très sérieuse de la souveraineté.

C'est ainsi que l'Autriche n'a pu finalement s'assurer auprès de la Communauté que certaines possibilités d'exportation dans des secteurs partiels – mais néanmoins importants – de la production bovine, fromagère et viticole, cela à la fois dans le cadre du *Kennedy Round*, des accords additionnels à ceux de 1972 et des années suivantes. Or, ces possibilités d'exportation sont compromises en raison des difficultés d'écoulement, respectivement des mesures agromonétaires adoptées par les Communautés européennes et qui sont particulièrement défavorables à l'Autriche.

En fin de compte, l'Autriche reste un « pays tiers » pour le marché commun agricole. C'est ainsi que les exportations autrichiennes de produits agricoles à destination des Communautés sont restées absolument stationnaires depuis la conclusion de l'accord de libre-échange, alors que les ventes des Communautés à l'Autriche ont accusé une progression sensible qui a nettement accru la part afférente aux CE dans les

importations autrichiennes de produits agricoles.

L'aggravation rapide entre 1972 et 1977 du déficit commercial des produits agricoles est imputable pour une bonne moitié au commerce avec la Communauté. Celle-ci ne cesse de développer sa production agricole et protège en même temps de plus en plus son marché contre les importations des pays tiers. En outre, les ventes de produits agricoles sont stimulées par des subventions à l'exportation substantielles et peuvent ainsi facilement concurrencer l'industrie alimentaire autrichienne non seulement sur son propre territoire, mais aussi sur les marchés de remplacement potentiels. Il est évident, qu'il faut une bonne fois rompre ce cercle vicieux. Celui qui connaît la situation politique et économique de l'Autriche sait que cette question est une des préoccupations majeures du gouvernement fédéral.

La conclusion de l'accord de 1972 ne pouvait évidemment marquer la fin des efforts visant à un règlement global des relations économiques entre l'Autriche et les Communautés européennes. Bon nombre de questions importantes n'ont pas été abordées dans les négociations et il fallait s'attendre à ce que l'intensification des échanges soulève de nouveaux points essentiels qui devront trouver une solution en temps opportun.

Toutes ces questions ne doivent pas nécessairement être réglées dans le cadre bilatéral ou dans les relations multilatérales existantes. Il serait en tous points préférable, pour résoudre les différents problèmes qui se posent, de se départir des idées reçues et de rechercher de nouvelles conceptions de travail qui pourraient parfois se révéler très appropriées et surtout plus faciles à mettre en pratique. La tâche importante de réaliser l'intégration économique de l'Europe nécessite, par conséquent, un instrument plus perfectionné et de meilleures méthodes de travail si l'on veut avant tout maîtriser les problèmes qui ne se posent apparemment pas dans l'immédiat, mais qu'en dernière analyse l'on ne saurait ignorer afin de mener cette tâche à bien.

L'esprit d'invention est encore vivace et la Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique (COST) nous en fournit la preuve; à part les membres de la Communauté et de l'AELE, bon nombre de pays européens collaborent avec succès à cette organisation. Sans vouloir surestimer l'importance de son activité, compte tenu de l'ampleur des problèmes de recherche scientifique et technique qui se posent au niveau européen, on doit reconnaître qu'on a trouvé et appliqué des méthodes et instruments montrant clairement qu'il existe toujours des possibilités nouvelles, également pour résoudre les problèmes économiques.

Si nous avons évoqué ici les méthodes et moyens, il ne faut pas oublier pour autant qu'en dernier ressort la volonté politique de tous les participants est déterminante pour réaliser de véritables progrès. Étant donné que celle-ci ne se manifeste souvent pas par la force des choses, il est utile de donner de temps en temps une impulsion au processus de pensée international.

Des considérations de cette nature ont certainement aussi incité les pays de l'AELE, lors de la réunion au sommet de Vienne le 13 mai 1977, à rendre la Communauté particulièrement attentive au danger qu'il y a pour les États constituant les deux zones de libre-échange européennes de mener une existence séparée. Les gouvernements de l'AELE ont exprimé le désir de développer la coopération existant avec les Communautés européennes en vue de sauvegarder le libre-échange et d'améliorer le contexte économique général. A part divers problèmes d'actualité, comme la situation conjoncturelle et les questions monétaires, on a aussi mentionné divers domaines en relation avec le développement futur des Communautés dont l'élaboration de normes juridiques concordantes dans des secteurs offrant un intérêt économique commun, la politique des transports, la recherche et la protection de l'environnement. Et l'on n'a pas manqué non plus de souligner qu'il fallait renforcer la collaboration à des degrés d'intensité différents, sur une base pragmatique et pratique. Ce faisant, on précisait que pour les pays de l'AELE le processus d'intégration n'est pas encore achevé, mais que les problèmes qui se posent ne revêtent pas la même importance pour chacun d'eux ou ne les concernent pas forcément tous. L'avenir des relations entre les pays de l'Association et la Communauté se dessine ainsi déjà plus ou moins clairement. Alors que la Communauté vise, pour sa part, à atteindre un degré d'intégration plus élevé, les membres de l'AELE n'accorderont leurs positions vis-à-vis de celle-ci que dans des cas concrets présentant un intérêt commun; sinon, chacun d'eux recherchera les meilleurs moyens, au gré de ses besoins et possibilités, pour résoudre les problèmes particuliers touchant les Communautés.

Dans le secteur des transports par exemple – ne serait-ce qu'en raison d'une position géographique différente –, chacun des pays de l'Association a des problèmes particuliers avec les Communautés.

La position centrale de l'Autriche, dont le réseau routier est utilisé intensément pour le transit entre deux membres de la Communauté, l'Italie et la République fédérale d'Allemagne, et le trafic avec la Turquie et la Grèce, deux États associés à celle-ci, implique une lourde charge pour l'économie autrichienne. L'augmentation constante du trafic des poids lourds exige un réseau routier efficace et met aussi les voies de communication à rude épreuve. Dans un État où le caractère alpin est dominant, cette situation est une source de dépenses très élevées.

L'Autriche a déjà consacré plus de 34 milliards de schillings à l'extension des principales routes internationales et elle devra encore dépenser 70 milliards pour l'achèvement du réseau. Ces voies de communication sont utilisées surtout pour franchir les frontières, sans qu'une contribution de la part des propriétaires de véhicules ne soit perçue; ces véhicules ne font même pas le plein d'essence sur le secteur autrichien relativement court pour éviter de payer l'impôt sur le carburant.

Au niveau européen, ce problème pourrait être résolu d'une manière assez satisfaisante par un système concerté d'indemnisation du coût des routes; or, une telle mesure est encore loin de se concrétiser. Pour faire face à une situation d'urgence, l'Autriche introduira cette année une taxe sur le trafic routier frappant le transport des marchandises effectué à l'intérieur du pays aussi bien par des véhicules autrichiens que par des véhicules étrangers. Dans sa formulation, la loi contient déjà les éléments d'une indemnisation du coût des routes internationales et elle n'a pas d'effets discriminatoires. De plus, le projet de loi du gouvernement et le Parlement précisent bien que le moment venu l'Autriche ne s'opposera pas à une solution européenne. Cette question, que nous avons mentionnée ici surtout en raison de son actualité, montre à l'évidence que l'Europe est encore loin d'avoir résolu ses problèmes économiques au sens large du terme. On ne saurait en aucun cas parler de conditions économiques pour le moins semblables à celles qu'on rencontre entre les grands concurrents de l'économie mondiale.

Pourtant, toutes les démarches entreprises depuis la Seconde Guerre mondiale en vue de l'intégration économique de l'Europe se sont inspirées de la considération réaliste que les pays européens n'auront des chances égales que s'ils parviennent à supprimer autant que possible les obstacles à la concurrence résultant de la multiplicité des États de ce continent. Il ne faut certes pas être un fédéraliste convaincu pour demander que désormais on ne perde pas de vue cet objectif. Une conscience des réalités de la politique économique et la menace de se trouver en marge du développement futur de l'économie mondiale devraient être des motivations suffisantes.

En 1973, dans le dernier chapitre de son livre *L'intégration européenne*, le diplomate autrichien Simon Hausberger déclare ce qui suit à propos du développement d'une entité européenne globale : « Dans le contexte de l'histoire européenne, les succès remportés jusqu'ici sont... encourageants, mais ils n'offrent pas encore la garantie d'une réussite complète. Cette garantie existerait certainement si nous étions assurés que la jeunesse européenne participera à l'édification de l'Europe avec autant d'enthousiasme que la génération d'après-guerre, qui a surmonté tous les obstacles après une expérience douloureuse ».

Ces considérations gardent toute leur signification aujourd'hui.