

Suisse – UE: la souveraineté en question:

1.L'Autriche et l'intégration européenne

C'est avant tout le résultat de l'histoire et de la situation géographique de l'Autriche. L'Autriche partage deux voisins avec la Suisse – l'Allemagne et l'Italie; mais nous partageons aussi une longue frontière avec 4 pays de l'Europe centrale – CZ,SK,H,Slo – qui sont maintenant tous de „nouveaux membres“ de l'UE.

Cette situation très spécifique détermine la conception de la souveraineté qui est intimement liée à celle de l'identité nationale. L'identité de l'Autriche n'a pas vraiment pu se développer après la chute de l'empire Austro-Hongrois, pendant toute la période de la 1ère République qui s'est effondrée en 1938.

Suite à 10 années d'occupation d'après guerre, ce n'est qu'en 1955 avec le Traité de l'Etat que l'Autriche a regagné sa souveraineté. On pourrait dire que c'est la loi constitutionnelle sur la neutralité qui a constitué le véritable élément fondateur de la jeune nation autrichienne.

Mais cette neutralité n'a jamais été conçue comme un obstacle à un engagement international ou à une politique de neutralité active, fermement ancrée dans les valeurs démocratiques de l'Europe occidentale. Contrairement à la Suisse, l'Autriche est devenue membre de l'ONU dès 1955.

L'Autriche a aussi déclaré sa volonté de participer à l'intégration européenne presque depuis ses débuts – c'est à dire dès les années 50. En tant que membre fondateur de l'AELE, elle a toujours voulu s'associer à la CEE, mais ces efforts n'ont pas abouti. C'est pourquoi l'Autriche a par la suite – de la même manière que les autres pays membres de l'AELE – dirigé ses efforts vers un accord de libre échange avec la CEE quand le Royaume Uni, le DK et l'Irl en sont devenu membres.

Dans les années 80, la politique étrangère de l'Autriche s'est réorientée sur l'intégration européenne, suite à la nouvelle dynamique lancée par l'arrivée de la CE.

Aujourd'hui, on lit souvent que la décision d'adhésion de l'Autriche est liée au contexte de la situation politique de 1989 avec la fin du communisme en Europe de l'est et la chute du mur à Berlin.

Mais ceci n'est pas exact. L'Autriche a commencé à changer sa politique bien avant cela. Une déclaration du gouvernement de 1987 n'excluait déjà plus l'option de devenir membre à part entière de la CE. La demande d'adhésion déposée en 1989 –avant la chute du mur de Berlin et sans attendre que les autres pays membres de l'AELE prennent une décision similaire avait pour but d'éviter des solutions intermédiaires et partielles, comme celle d'un Espace Economique Européen proposée par Jacques Delors.

J'ai été un peu long sur les aspects historiques pour souligner que l'Autriche a commencé à opter discrètement pour l'adhésion dès qu'il est devenu clair que la réalisation du programme du marché intérieur (acte unique européen) et que le Traité de Maastricht risqueraient non seulement de pénaliser les produits provenant des pays de l'AELE mais aussi de créer une barrière beaucoup plus profonde à la participation des pays non-membres de la CE à l'intégration européenne.

Dans cette perspective, l'EEE n'a jamais été vue comme une alternative à l'adhésion. Bien sur, la question de la neutralité n'était pas facile à résoudre – ni dans la discussion interne, ni dans les négociations avec nos partenaires.

Lors du processus d'adhésion, les négociateurs autrichiens ont dû trouver le moyen de faire cohabiter l'idée autrichienne de neutralité avec celle de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune), qui était née avec le traité de Maastricht en 1993 et pendant la période des négociations d'adhésion de l'Autriche avec l'UE.

Sur le plan interne, cela signifiait une interprétation militaire de la neutralité, qui était implicitement ancrée dans la constitution.

Du côté de l'UE, la participation pleine et entière à la PESC était facilitée par la précision importante que la PESC ne préjuge pas des politiques extérieures nationales (« clause irlandaise »), ce qui est d'ailleurs maintenu dans le traité de Lisbonne.

Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, diverses améliorations ont été apportées par le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 :

- l'introduction des missions dites de Petersberg dans le titre V (PESC) du traité sur l'Union européenne pour traduire la volonté commune des Etats membres d'assurer la sécurité en Europe par le biais d'opérations telles que les missions humanitaires ou de rétablissement de la paix;
- les mesures de mise en œuvre des « stratégies communes » peuvent être adoptées à la majorité, sauf si elles ont des implications militaires;
- la représentation internationale de l'Union est confiée au secrétaire général du Conseil;
- une cellule d'analyse et d'alerte rapide pour la politique étrangère et de sécurité commune est mise en place;
- enfin une procédure d'abstention constructive permet à un ou plusieurs États de se tenir à l'écart d'une action sans l'empêcher.

Cette abstention constructive permet notamment de tenir compte du fait que certains États de l'Union ont un statut de neutralité les empêchant d'intervenir militairement dans des conflits armés.

La constitution autrichienne a été formellement complétée par l'article 23 f B-VG, qui permet de participer aux missions de Petersberg.

2. Le bilan depuis 1995

Quand 66% de l'électorat en Autriche a voté pour l'adhésion lors du référendum de 1994 c'était aussi grâce à un large consensus de presque tous les partis politiques (à l'exception du FPÖ de J. Haider), des associations économiques, du secteur agricole et des syndicats.

Tirer un bilan objectif après 15 ans n'est pas facile.

Du point de vue économique, il y a consensus sur ce que l'adhésion a contribué à une croissance additionnelle bien qu'il soit difficile de distinguer les effets de l'adhésion de ceux des autres facteurs comme par exemple l'émergence de nouveaux marchés en Europe de l'est et la globalisation. On a fait parfois une comparaison avec la Suisse. La croissance économique a été nettement supérieure en Autriche qu'en Suisse ces derniers 15 ans. Mais là aussi il faut se garder des conclusions trop simples. La Suisse a toujours un BIP per capita plus élevé que l'Autriche et il est donc normal que l'Autriche devrait gagner du terrain.

Il est plus facile d'expliquer la performance en Autriche par les effets indirects de l'adhésion. Il y a 15 ans, l'économie autrichienne avait encore pas mal de secteurs protégés avec un rôle de l'Etat plus fort que dans la majorité des pays de l'Europe occidentale. Les investissements des entreprises autrichiennes à l'étranger n'ont commencé à se développer que dans les années 90. Il y avait donc un effet de libéralisation qui permettait à l'économie de l'Autriche de bénéficier pleinement du grand marché intérieur.

Les effets de l'adhésion à l'UEM à partir de 1999 sont aussi difficiles à mesurer, mais là aussi il existe un large consensus parmi les observateurs de ce que le bilan est très positif et que l'euro a limité l'impact de la crise financière et économique.

L'Autriche a sans aucun doute profité de l'élargissement en 2004 et déjà avant de l'ouverture de nouveaux marchés. Mais il faut aussi dire que - bien que l'élargissement de l'UE et de la zone Schengen en 2007 ont rétabli la liberté de mouvement dans le territoire de l'ancien empire austro-hongrois et au-delà - ce développement n'a pas été jugé positif par tous. Des périodes de transition jusqu'à l'ouverture complète des marchés de travail ont été stipulées pour protéger la main d'oeuvre autrichienne et répondre à la peur d'un dumping social.

L'attitude des Autrichiens, telle que reflétée dans les sondages est quelque peu contradictoire: les effets positifs ne sont très souvent pas attribués à l'UE tandis que les effets négatifs de la globalisation sont souvent vus comme la conséquence de l'adhésion. En même temps le consentement à l'UE a été renforcé par la crise, l'UE et l'euro étant vus comme un bouclier protecteur.

Il est aussi intéressant qu'une majorité des Autrichiens plaide en faveur d'une Europe plus forte dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité. En même temps, beaucoup constatent un manque de transparence et critiquent les décisions prises à Bruxelles „au-dessus de leur tête“.

En vérité on a du mal à trouver des décisions prises au Conseil des Ministres sans le consentement de l'Autriche quand des intérêts fondamentaux sont en cause.

Par contre, on sous-estime très souvent les possibilités des petits et moyens pays membres d'influencer les décisions et les grandes lignes de politique à Bruxelles.

Pour vous donner quelques exemples, je voudrais mentionner la politique de l'élargissement, la politique climatique et énergétique, la question des OGM, la coopération policière et judiciaire – tous des domaines où l'Autriche a joué un rôle clé pour défendre ses intérêts.

Rares sont les cas où les grands Etats membres prennent position contre les petits et moyens Etats membres. Les „alliances“ et les majorités sont basées sur les intérêts nationaux et ne suivent pas un modèle simpliste.

En matière de politique extérieure et de sécurité, l'Autriche a déclaré clairement qu'elle allait participer activement aux tâches prévues dans le Traité d'Amsterdam, soit des tâches humanitaires, lors de missions de sauvetage, des tâches de maintien de la paix ainsi que dans le cadre de missions visant à maîtriser des crises y compris les mesures de création de la paix. En tant que membre de l'UE, l'Autriche participe sur un pied d'égalité à la planification et aux décisions relatives à ces actions.

3. Le Traité de Lisbonne et les perspectives pour l'Autriche

L'Autriche a activement soutenu les principaux changements du Traité de Lisbonne, en particulier:

- le renforcement des institutions pour une politique plus cohérente, surtout en matière de la PESC. On a ainsi créé le nouveau poste du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui est en même temps Vice Président de la Commission Européenne. Un Président du Conseil stable présidera le Conseil Européen.
- Un droit d'initiative pour les citoyens
- Un Parlement Européen renforcé: la codécision est étendue à la plupart de domaines politiques
- Une Législation simplifiée: les décisions à la majorité remplacent l'unanimité dans un grand nombre de domaines au sein du Conseil
- Une personnalité juridique unique pour l'UE
- Consolidation des droits fondamentaux: intégration de la Charte de droit fondamentaux dans le droit européen premier et futur adhésion de l'UE à la Convention européenne de Droits de l'homme
- Rôle renforcé des parlements nationaux: dans le contexte de la subsidiarité qui pour l'Autriche est très importante

Enfin deux conclusions:

- 1) La conception de la souveraineté est devenue une conception relative qui ne se présente plus en termes classiques du 19ème et 20ème siècle dans l'Europe d'aujourd'hui
- 2) Quand l'Autriche a pris la décision de devenir membre de l'UE il y a presque 20 ans, il ne s'agissait non seulement de tirer des avantages économiques de l'intégration européenne mais aussi de contribuer à la construction de la maison de l'Europe