

4 septembre 1989

CONFIDENTIELNote de synthèseRéactions internationales au dépôt de la candidature
de l'Autriche aux Communautés européennes

Cette synthèse est tirée des rapports reçus du 12.7. au 16.8.1989 des capitales d'Europe de l'Ouest, d'URSS et de Hongrie. Aucun écho ne nous est encore parvenu d'autres pays d'Europe de l'Est ni des Etats-Unis. Il a aussi été tenu compte d'articles de presse transmis par les ambassades ou reproduits par l'"EFTA Gazette".

La candidature de l'Autriche, remise à Bruxelles le 17 juillet par le ministre des Affaires étrangères Mock en personne, a été diversement accueillie dans les pays de la CE. Economiquement, l'Autriche aurait sa place dans la CE, mais la réserve de neutralité figurant dans la lettre autrichienne dérange. Des négociations ne sont envisageables qu'à partir de 1993, ce qui laisse entrevoir à certains la possibilité d'une redéfinition de la situation politique en Europe centrale de nature à aplanir l'essentiel des obstacles. Conséquence immédiate de la réserve, la candidature autrichienne sera examinée non seulement par la Commission, mais, parallèlement, dans le cadre de la coopération politique européenne. Dans les pays scandinaves, la démarche autrichienne n'a pas, bien entendu, constitué une surprise; tous ne sont cependant pas totalement convaincus que la capacité d'action de l'AELE n'en sera pas affectée. A l'Est, un espoir est né en Hongrie, mais Moscou, avec retard, a sourcillé et averti Vienne que la candidature ne devait pas permettre de remise en cause de la neutralité perpétuelle liée, selon l'aide-mémoire remis au chancelier Vranitzky, au traité d'Etat autrichien de 1955.

Il nous a semblé intéressant de regrouper les observations qui nous ont été communiquées sur cinq points:

- 1° l'appréciation générale de la candidature autrichienne
- 2° la réserve de neutralité
- 3° la durée de la phase de candidature
- 4° les répercussions sur la collaboration au sein de l'AELE
- 5° les relations avec l'URSS

La lettre du 17.7.1989 (adressée à chaque Communauté: CEE, CECA, Euratom) (1) et les "dix points" de la déclaration de presse du MAE Mock faite à Bruxelles le même jour (2) constituent deux nouveaux textes de référence sur la candidature autrichienne. S'y ajoute l'aide-mémoire soviétique, parvenu très rapidement à la connaissance de la presse (3).

1. Dans la CE le ton général de l'accueil donné à la démarche autrichienne n'est pas enthousiaste. Seule l'Italie a fait entendre un commentaire "très positif", en raison du rôle que l'Autriche détient sur l'axe européen N-S et de celui qu'elle pourrait prendre en charge dans la dimension E-O. Aux Pays-Bas, l'avis est que cette candidature, considérée favorablement en principe, est prématurée, car les membres de la CE sont occupés par d'autres priorités jusqu'en 1992. Au Foreign Office, on comprend qu'un Etat non-membre ne puisse s'abstenir de demander l'adhésion, mais on souligne que la réserve de neutralité réclame un traitement particulier de l'approche autrichienne. La condition du maintien de la neutralité, que l'Autriche a énoncée en négligeant, de l'avis de certains, de déclarer du même coup vouloir accepter tous les devoirs et obligations imposés aux membres, préoccupe à divers degrés chacun des Douze: la Belgique, en la personne de son MAE Eyskens, a été inconditionnelle en refusant, le 17.7., que la demande d'adhésion autrichienne fût immédiatement inscrite à

(1) déjà publiée par la presse autrichienne le 5 juillet, voir fax de l'ambassade de Suisse à Vienne du 5.7.89 (777.230 Oest)

(2) fax de la mission à Bruxelles du 21.7.89 (777.230 Oest)

(3) Die Presse, 11.8.89 transmis par fax de l'ambassade de Suisse à Vienne (777.230 Oest)

(le document de base reste le rapport du 17 avril 1989 du Gouvernement autrichien au Parlement sur la configuration future des relations de l'Autriche avec les CE)

l'ordre du jour du Conseil, quittancée, et transmise à la Commission pour examen. Maladroitement, le MAE belge a même laissé penser, dans un interview à un quotidien viennois, qu'il envisageait de consulter Moscou au sujet de la définition de la neutralité autrichienne. Non seulement la Belgique, mais aussi la Grande-Bretagne et l'Italie (malgré donc sa position de fond favorable) étaient résolues à demander au Conseil de discuter en priorité de la question de la neutralité (4). Les MAE ayant remis au Coreper le soin de préparer leur décision, l'Espagne s'est jointe aux partisans d'un débat politique (5) et la solution trouvée a consisté à envoyer la candidature de Vienne parallèlement pour examen à la Commission et en coopération politique européenne.

Au moins l'Autriche a-t-elle été bien avisée, selon le MAE français Dumas, de faire sa démarche au début de la présidence française, car "Paris ne saurait oeuvrer en faveur d'un rejet de Vienne par les CE". A Bonn, les avis sont nuancés: dans l'entourage du chancelier Kohl, on estime que la RFA considère favorablement l'idée de l'admission autrichienne; dans celui du MAE Genscher, on juge exclue une réserve de neutralité dans un traité d'adhésion. Au Portugal, par contre, la perspective d'une construction européenne en cercles concentriques séduit, et autorise à se déclarer toujours favorable à des relations très étroites avec les ex-partenaires de l'AELE.

2. La formulation de la lettre autrichienne laisse supposer que l'Autriche s'attend à voir sa neutralité perpétuelle protégée dans le texte par le traité d'adhésion. Lors de sa conférence de presse du 17.7., le MAE autrichien a pourtant déclaré que son pays acceptait sans réserve les finalités de l'Union politique et qu'il ne voyait pas de contradiction entre les obligations découlant du traité de Rome et le statut de neutralité. D'autres sources tendent à confirmer que le gouvernement autrichien n'a pas l'assurance affichée à

(4) Die Presse, 15/16.7.89

(5) Wiener Zeitung, 1.8.89

Bruxelles par son représentant: ainsi, à Paris (6), les Autrichiens apparaissaient ne pas se faire d'illusions sur l'aboutissement de leur requête et donnaient même l'impression, quelques jours avant leur démarche officielle, de s'attendre à ce que la réaction de la Communauté prenne la forme d'une contre-proposition restant en-deçà de l'adhésion pleine et entière. A Vienne, le chancelier Vranitzky s'est référé aux réactions suscitées par la candidature autrichienne pour répéter, à l'adresse de l'ÖVP, qu'il est simpliste de croire que l'appartenance à la CE est conciliable sans autre avec la neutralité (7).

La question d'un éventuel traitement particulier dans la CE telle qu'on la connaît aujourd'hui repose sur l'interprétation des art. 223 - 225 du traité CEE; elle n'est qu'une partie du problème, qui englobe aussi le développement d'une politique extérieure commune, le potentiel de défense de l'Europe de l'Ouest et le but d'Union politique. La réserve de neutralité n'est pas compatible avec la coopération politique, a-t-on entendu à Londres et à La Haye. Tablant sur l'évolution des circonstances en Europe centrale, des proches du MAE ouest-allemand et un responsable du ministère des affaires étrangères italien (8) jugent inutile de débattre tout de suite de la condition autrichienne. Ils estiment que la substance de la neutralité de l'Autriche pourrait rapidement subir des mutations. La même source allemande va jusqu'à souhaiter que la candidature soit examinée en laissant d'abord entre parenthèses la question politique. En Irlande, le gouvernement fraîchement installé s'est vu sommé d'expliquer comment la neutralité du pays pouvait encore être prise au sérieux en comparaison de celle de l'Autriche.

(6) fax de la délégation Suisse auprès de l'OCDE, 12.7.89
(777.230 Oest)

(7) Standard, 14.8.89

(8) cet avis, rapporté par l'ambassade de Suisse à Rome le 31.7.89, s'inscrit aussi à l'encontre de la nouvelle de "Die Presse" citée plus haut

3. Quant au lancement des négociations, les Autrichiens savent qu'ils devront attendre la fin de 1992; ils comptent que les pourparlers dureront ensuite deux ans. Ces perspectives situent la conclusion d'un traité d'adhésion au-delà d'un délai de cinq à six ans au moins. Pour les trois prochaines années, dit-on à Londres, il ne faudrait pas donner à l'Autriche des signaux trop encourageants.

4. Le gouvernement autrichien a assuré ses partenaires de l'AELE que la coopération visant la participation économique au marché communautaire garde sa raison d'être et toute sa valeur. A Bruxelles, le MAE Mock a souligné que son pays resterait un membre loyal et actif de l'AELE jusqu'à l'adhésion, tout en précisant que des arrangements sectoriels vont aussi dans l'intérêt de l'Autriche. Dans la CE, une opinion provenant du Foreign Office affirme que la candidature autrichienne fournit une raison supplémentaire de clarifier et de mieux structurer les relations CE-AELE. En Suède, l'avis prévaut que la démarche autrichienne n'aura pas d'incidence sur l'AELE avant un à deux ans. En Finlande, on nie, au gouvernement, qu'elle puisse entraver la capacité d'action de l'association. Au contraire, commente un quotidien viennois (9), le fait que, après de longs débats, l'Autriche se soit résolue à présenter sa candidature clarifie les perspectives de l'AELE, qui reste indispensable à la politique d'intégration autrichienne jusqu'en 1992. En Norvège, on note un mouvement de mauvaise humeur, dû à des considérations de politique intérieure: le gouvernement social-démocrate redoute que le choix autrichien n'entame la crédibilité de la formule consistant à se rapprocher de la CE via l'AELE; notre ambassade n'exclut pas que, sous la pression de l'opinion publique, la Norvège tente de rechercher des accords bilatéraux afin de sauvegarder ses intérêts spécifiques si, d'ici quelques mois, la voie multilatérale devient trop lente.

(9) Die Presse, 16/17.7.89

5. Le dernier coup d'oeil de ce rapide tour d'horizon amène à la Hongrie et à l'URSS. En Hongrie, la candidature du voisin occidental est accueillie comme une opportunité considérable d'accélérer l'établissement de relations étroites avec la CE; un risque diamétralement opposé apparaît cependant, celui de voir l'Autriche forcée à renoncer à des relations traditionnelles. Moscou, restée silencieuse en juillet, se manifeste par un aide-mémoire au chancelier Vranitzky publié le 11 août. Il y est rappelé l'importance que la neutralité autrichienne revêt pour l'URSS et exprimé le voeu que la candidature n'aille pas à l'encontre des principes endossés par Moscou au moment du traité d'Etat de 1955. L'espoir qu'avec Gorbatchev l'URSS tolèrait en silence que l'Autriche prenne le chemin de la CE a donc été démenti (10). A l'inverse, on pourrait voir dans la démarche soviétique un gage à l'intention de ceux qui - à l'image du secrétaire général du ministère français des Affaires étrangères (11) - soupçonnaient Moscou de viser, par son attitude bienveillante, à affaiblir politiquement la CE en y introduisant un pays neutre. Pour Vienne, la prise de position soviétique devait nécessairement avoir lieu et ne constitue pas une pression accrue comme l'a dit parfois la presse (12).


Ch Meuwly

(10) Die Welt, 14.8.89

(11) propos rapporté par la délégation suisse auprès de l'OCDE, fax du 29.7.89 (777.230 Oest)

(12) telex de l'ambassade de Suisse à Vienne, 17.8.89 (777.230 Oest)



Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Integrationsbureau

Département fédéral des affaires étrangères
Département fédéral de l'économie publique
Bureau de l'intégration

3003 Bern
Bundeshaus Ost

7 septembre 1989

Ø 031 / 61

22 04

Ihr Zeichen
Votre signe
Vostra sigla

CONFIDENTIEL

Unser Zeichen
Notre signe
Nostra sigla

777.230 Oest - mew/kae

an	HIR						a/a
Datum	29						
Visa	20						
EDA	12. Sep. 1989						
Ref.	C.41 770.0 (Au)						

~~LA~~ ~~FW~~ ~~GU~~ ~~DUC~~

~~HIR~~ ~~FUR~~ ~~BEG~~ ~~GXP~~ ~~CO~~

- Ambassades de Suisse à Athènes, Bonn, Bruxelles, Copenhague, Dublin, La Haye, Lisbonne, Londres, Luxembourg, Madrid, Paris, Rome; Helsinki, Oslo, Stockholm, Vienne; Ankara, Berlin, Bucarest, Budapest, Moscou, Prague, Sofia, Varsovie, Washington;
- Mission suisse auprès des CE, Bruxelles
- Délégation suisse près l'AELE et le GATT, Genève
- Délégation suisse près l'OCDE, Paris
- Représentation permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, Strasbourg
- DFAE, Direction politique, Division politique I
- DFAE, Direction politique, Service économique et financier
- DFAE, Direction du droit international public
- DFEP, OFAEE, Service des pays de la Zone de libre-échange
- DFEP, OFAEE, Service des pays de l'Est, CEE/ONU (Maz)
- blf, ari, kel, bau, col, fed, mey, nep, rey, sal, wit

Réactions internationales au dépôt de la candidature de l'Autriche aux Communautés européennes

Mesdames, Messieurs,

Nous vous faisons parvenir ci-joint une synthèse des rapports et informations qui nous sont parvenus au sujet du dépôt de la candidature autrichienne. Nous remercions les auteurs de ces communications et vous invitons à poursuivre votre observation pour nous permettre d'actualiser notre appréciation si nécessaire.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distingu es.

BUREAU DE L'INTEGRATION DFAE/DFEP

Jakob Kellenberger

(Jakob Kellenberger)

--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--

Annexe mentionn e