

L'AUTRICHE ET L'ÉLARGISSEMENT À L'EST DE L'UNION EUROPÉENNE

PAR

SOPHIE ENOS-ATTALI (*)

Devenue membre de l'Union européenne (UE) en 1995, l'Autriche se trouve particulièrement concernée par le processus d'élargissement de cette dernière aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) : de fait, partageant environ la moitié de ses frontières (1) avec des pays post-communistes (2) (Hongrie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie), à 100 km desquels résident 50 % de ses 8 millions d'habitants, elle est appelée à subir de plein fouet les conséquences de l'admission, au sein de l'Europe communautaire, de ses voisins directs. Conscients de cela, les dirigeants de l'Etat autrichien veillent à faire entendre leur voix dans les négociations menées avec les pays candidats. Mais leur posture, loin d'être cohérente, présente un caractère ambivalent, qui la rend difficile à cerner, et témoigne en réalité d'un malaise profond au sein de la société autrichienne.

L'AMBIGUÏTÉ DE L'AUTRICHE FACE À L'ÉLARGISSEMENT...

À la veille de son entrée dans l'UE, la petite République alpine et danubienne offre l'image d'un pays intéressé par la perspective d'élargissement à l'est de l'Europe communautaire : d'ailleurs, à cette époque, les hommes d'Etat autrichiens promettent aux PECO que leur pays les aidera dans leurs démarches visant à se rapprocher de Bruxelles et à intégrer l'UE. De son côté, l'Union semble convaincue qu'en comptant l'Autriche parmi ses membres, elle sera à même de nouer des relations solides avec les pays post-communistes d'Europe centrale et orientale. Quant à ces derniers, ils atten-

(*) Doctorante en Science politique à l'Institut d'études politiques de Paris.

(1) Soient près de 1 250 km.

(2) L'expression « post-communiste » est utilisée ici pour désigner les pays d'Europe centrale et orientale sortis du régime communiste suite à la chute du Mur de Berlin et à l'effondrement de l'URSS. Pour des précisions sur cette expression, on peut se référer à : Georges MINK/Jean-Charles SZUREK, « Rupture et transitions », in Georges MINK/Jean-Charles SZUREK (dir.), *Cet étrange post-communisme : rupture et transition en Europe centrale et orientale*, Presses du CNRS/La Découverte, 1992, pp. 7-15; Claude KARNOUGH, *Postcommunisme fin de siècle. Essai sur l'Europe du XXI^e siècle*, L'Harmattan, Paris, 2000, pp. 7-16.

dent beaucoup du nouvel Etat membre « centre-européen » (3) de l'Union, dont ils espèrent profondément qu'il va leur apporter assistance et soutien pour faciliter leur propre adhésion à l'UE.

Pourtant, les choses prennent rapidement une tournure bien différente de ce que pouvaient laisser présager les déclarations encourageantes formulées par l'Etat autrichien au moment de son intégration à l'UE. Et, en fin de compte, la position de l'Autriche sur l'élargissement s'avère peu claire, l'enthousiasme qu'affichent pour ce processus les dirigeants du pays contrastant fortement avec le comportement frileux de ces derniers en la matière.

Le double discours des dirigeants autrichiens

Comme l'affirme Andreas Unterberger (4), « *le gouvernement et le ministère des Affaires étrangères sont officiellement très favorables à l'élargissement* » (5). De fait, lorsqu'ils s'expriment sur l'élargissement en s'adressant à leurs partenaires membres de l'UE ou aux pays candidats, les dirigeants autrichiens tiennent généralement des discours très volontaristes, dans lesquels ils décrivent ce processus comme une chance pour l'Europe, et désignent l'Autriche comme « le » pays ayant mission à rapprocher les deux Europe, la « communautaire » et la « post-communiste ». Fréquemment assimilé par la classe politique autrichienne à une « *tâche historique* » (6), et compris comme un investissement dans l'avenir même du continent (7), l'élargissement est souvent présenté comme un moyen, pour le pays, d'être pleinement au cœur de l'Europe. Ainsi, le Président autrichien Thomas Klestil, soulignant ce en quoi l'élargissement représente, pour son pays, une chance de quitter sa position périphérique pour redevenir le noyau du continent européen, pense que l'Autriche, forte de son expérience d'Etat-frontière, d'intersection et de passage, doit s'investir activement dans l'accomplissement d'une Europe unie (8); partisan de l'élargissement, dans lequel il voit la possibilité d'une profonde réunification du continent, il affirme, au nom du peuple autri-

(3) La notion d'Europe centrale est l'objet de définitions très diverses. Pour aborder cette question, on peut se reporter à : Jacques LE RIDER, *La Mitteleuropa*, PUF, Paris, 1996 (2^e éd.), pp. 3-16; Peter KATZENSTEIN, « Central Europe : A Geopolitical Terrain and an Ideological Construct », in Peter KATZENSTEIN (dir.), *Mitteleuropa. Between Europe and Germany*, Berghahn Books, Providence, 1997, pp. 3-8.

(4) Rédacteur en chef de l'un des quotidiens nationaux généralistes autrichiens les plus importants, *Die Presse*.

(5) Andreas UNTERBERGER, « EU-Osterweiterung : Wien bekommt eine Schlüsselrolle », *Die Presse*, 5 décembre 1997.

(6) Discours du vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères Wolfgang Schüssel, prononcé le 19 janvier 1999, et consulté sur le site du ministère fédéral des Affaires étrangères le 13 déc. 1999 : www.bmaa.gv.at.

(7) Discours de la secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, Benita Ferrero-Waldner, prononcé le 23 septembre 1998, et consulté sur le site du ministère fédéral des Affaires étrangères, le 13 déc. 1999 : www.bmaa.gv.at.

(8) Cf. Thomas KLESTIL, *Themen meines Lebens : Österreich auf dem Weg ins nächste Jahrtausend*, Styria, Graz, 1997, 175 p.

chien : « *promouvoir l'unité de l'Europe et y parvenir totalement, tel est sans doute notre plus grand défi sur la route vers le prochain siècle* » (9).

La déclaration gouvernementale signée par Wolfgang Schüssel (ÖVP (10)) et Jörg Haider (FPÖ [11]) en mars 2000, semble aller dans le même sens : reconnaissant que l'élargissement de l'UE à de nouveaux pays permettra d'élargir l'espace de paix et de stabilité sur le continent européen, et rendra plus efficace la coopération en matière de politique étrangère, elle affirme que « *l'avenir de l'Autriche passe par la poursuite de l'intégration et de l'élargissement de l'Europe* » (12). Et nombreux sont les membres du gouvernement de coalition conduit par Wolfgang Schüssel, au premier rang desquels la ministre des Affaires étrangères Benita Ferrero-Waldner, qui se prononcent en faveur de ce processus.

Mais dans le même temps, comprenant également des personnalités qui n'hésitent pas à stigmatiser l'élargissement, cette coalition au pouvoir depuis février 2000 s'est engagée, auprès de ses administrés, à tenir compte des intérêts spécifiques de l'Autriche en termes de compétitivité (13), et à conférer au processus une certaine souplesse, par l'intermédiaire de clauses conditionnelles, par l'instauration de différentes vitesses d'intégration et par la mise en place de périodes de transition. Cette attitude, qui laisse entrevoir de possibles blocages de la part du pays lors des négociations menées avec les États candidats, apparaît comme une probable manifestation d'une instrumentalisation du thème de l'élargissement sur la scène politique interne.

En fait, les responsables autrichiens semblent tendre à une certaine ambivalence quand ils s'expriment sur l'élargissement : tout en se présentant comme soucieux de contribuer à un processus qu'ils estiment bon pour leur pays et dont des études scientifiques indépendantes montrent les probables impacts positifs (14), les dirigeants autrichiens, sensibles aux opinions majoritaires au sein de la population, affirment devant leurs concitoyens, être conscients des menaces que comporterait l'élargissement et s'engagent à en tenir compte (15). Cette rhétorique quelque peu duelle s'accompagne d'une pratique également assez ambiguë.

(9) Discours du Président fédéral Thomas Klestil lors d'un repas réunissant, à Vienne, les ministres des Affaires étrangères, chefs de gouvernement et d'Etat d'Union européenne, le 11 décembre 1998.

(10) *Osterreichische Volkspartei* ou Parti populiste autrichien : parti conservateur chrétien-démocrate de droite.

(11) *Freiheitliche Partei Österreichs* ou Parti libéral d'Autriche : parti populiste et démagogique, aux relents nationalistes, considéré d'extrême droite.

(12) Cf. *Le Monde*, 5 mars 2000.

(13) Sont citées pour exemple, la sécurité des emplois, de l'environnement et de l'énergie nucléaire, l'agriculture, et les questions relatives aux échanges.

(14) Cf. notamment Fritz BREUSS/Fritz SCHEBECK, « *Ostöffnung und Osterweiterung der EU* », *Monatsberichte*, n° 2, 1996, pp. 139-151.

(15) Ils citent le plus souvent le crime organisé, le trafic de drogue, les flux incontrôlés de migration, les conséquences négatives des guerres civiles se produisant à proximité du territoire autrichien, etc.

L'Autriche, vecteur de facilité dans le processus d'élargissement ?

L'Autriche, qui, dès avant la chute du Mur de Berlin, avait déployé une politique d'assistance envers ses voisins d'Europe de l'Est, travaille désormais en partie à les aider à se rapprocher de l'UE.

– *La coopération régionale entre l'Autriche et les PECO : un atout pour intégrer l'UE* : Quand elle s'est portée candidate à l'UE, l'Autriche a fait valoir la bonne qualité de ses relations avec ses voisins orientaux, évoquant même la perspective éventuelle d'émergence d'un véritable pôle « centre-européen » au sein de l'Europe communautaire. Cette idée, nombre d'intellectuels et d'hommes politiques du pays l'ont toujours à cœur, soucieux qu'ils sont de faire entendre la voix de leur petit pays sur la scène européenne. Aussi, afin de la rendre crédible, ils ne cessent de faire en sorte de lui donner un contenu concret, assurant dans le même temps que cela favorise également les démarches des PECO en vue d'adhérer à l'UE.

C'est ainsi qu'en contribuant à faire vivre encore les associations régionales que sont l'Alp-Adria (16), l'Initiative Centre Européenne (17) et l'ARGE-Donau (18), l'Autriche assure travailler à l'émergence d'une synergie régionale, dont l'existence constitue un atout pour les PECO candidats à l'Union européenne : de fait, grâce à cela, mais aussi grâce à la coopération politique, économique et culturelle intense qu'entretient le pays avec ses voisins post-communistes, ceux-ci peuvent selon elle faire valoir auprès de Bruxelles, l'étroitesse de leurs relations entre eux, mais aussi avec un pays membre de l'Union.

Parmi les autres gestes de l'Autriche en faveur de l'élargissement, on peut citer l'assistance aux pays candidats dans leur préparation à l'adhésion à l'UE : Vienne accueille ainsi régulièrement, dans ses ministères, des fonctionnaires hongrois, slovènes –, pour qu'ils rencontrent le personnel autrichien qui avait été chargé, au moment de l'entrée du pays dans l'UE, d'adapter les règlements en vigueur aux exigences de cette dernière. Cette forme d'assistance continue constitue, selon l'Autriche, une aide précieuse pour les pays candidats à l'Union. Par ailleurs, soucieux de montrer sa bonne volonté en matière d'élargissement, le gouvernement fédéral actuel a nommé au poste de « chargé de la communication sur l'élargissement », Erhard Busek, artisan de longue date de relations soutenues avec les pays

(16) Entente interrégionale créée en 1978 dans le but de développer la coopération régionale et transfrontalière et comprenant, après nombre d'élargissements, une partie des territoires allemand, autrichien, croate, hongrois, italien et slovène.

(17) Organisation de coopération politique et économique sous-régionale, connue initialement (en 1989) sous le nom de Quadrangulaire, et comprenant actuellement 16 membres : l'Albanie, l'Autriche, la Biélorussie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Hongrie, l'Italie, la Macédoine, la Moldavie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Ukraine.

(18) Association des Régions européennes frontalières du Danube, réunie pour la première fois en mai 1990 et comprenant une partie des territoires allemand, autrichien, croate, hongrois, moldave, roumain, slovaque, tchèque, ukrainien et yougoslave.

frontaliers de l'Autriche, et partisan convaincu de l'élargissement à l'est de l'Union européenne.

Arguant de son profond souhait de voir l'Union européenne s'élargir à ses voisins, l'Autriche se prévaut donc d'un rôle dynamique dans la coopération régionale, dont elle assure qu'il sert les PECO dans leur tentative d'intégrer l'UE. Sa contribution au processus d'élargissement s'est également manifestée à l'occasion de sa présidence de l'Union européenne.

– *La présidence autrichienne de l'UE : un pas vers l'élargissement* : Quand elle entame sa présidence de l'UE (19), l'Autriche se fixe comme objectif premier l'accélération du processus d'élargissement : « *pendant notre présidence, nous assurerons l'application effective de la stratégie de pré-accession à l'Union et chercherons à ramener les négociations à un niveau substantiel* », promet Benita Ferrero-Waldner, alors secrétaire d'État aux Affaires étrangères (20).

Soucieux de donner un contenu réel à leurs déclarations, les dirigeants autrichiens profitent de leur fonction temporaire de présidents de l'UE, pour mettre en avant la spécificité de leur pays au sein de l'Europe. Ainsi, inaugurée par un festival dit de la « culture centre-européenne », la présidence autrichienne est par ailleurs la première sous laquelle le président du conseil des ministres des Affaires étrangères rend visite à tous les pays candidats à l'UE; en outre, entre juillet et décembre 1998 sont ouvertes pour la premières fois, des négociations concrètes en matière d'élargissement, portant sur sept des trente et un chapitres composant l'*Acquis communautaire*. Mais, parallèlement à ces gestes encourageants, l'Autriche fait montre, durant sa présidence, d'une certaine prudence vis-à-vis de l'élargissement. Ainsi, elle profite de son statut de présidente, pour exprimer de manière insistante ses exigences; or, il s'agit le plus souvent d'exigences élevées, qui reviennent en réalité à freiner l'élargissement.

Par suite, la présidence autrichienne donne lieu à un bilan mitigé. Tandis que plusieurs observateurs pensent, à l'instar de Stefan Lehne (21) ou Christa Peutl (22), du *Ballhausplatz*, que l'élargissement constitue le principal succès de la présidence autrichienne, car l'Autriche a procédé à l'ouverture de négociations concrètes avec six des pays candidats sur près d'un quart des chapitres de l'*Acquis*, d'autres, tel Mathias Jopp, de l'Institut de politique européenne au Centre « Europe » de Bonn, insistent plutôt sur l'impact positif qu'a eu la présidence sur la manière dont les Autrichiens abor-

(19) La présidence autrichienne de l'UE a été inaugurée le 1^{er} juillet 1998, pour une durée de six mois.

(20) Benita FERRERO-WALDNER, « The priorities of the Austrian Presidency », in Otmar HÖLL (dir.), *The Austrian presidency of the European Union*, OIIP, Laxenburg, 1998, pp. 24-25.

(21) Cf. Stefan LEHNE, « Die österreichische Präsidentschaft und die Erweiterung der Europäische Union », *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1998*, Braumüller, Vienne, 1999, pp. 25-44.

(22) Christa PEUTL, « Key matters of the Austrian presidency and future consequences », in Otmar HÖLL/Sonja PUNTSCHE RIEKMANN (dir.), *The Austrian presidency of the European Union : assessment and perspectives*, OIIP, Laxenburg, 1999, p. 34.

dent la question de l'élargissement (alors qu'en mars 1998, 50 % de la population autrichienne refusait l'élargissement, ils n'étaient plus que 44 % en octobre de la même année [23]), et soulignent l'orientation choisie par le ministre W. Schüssel, lequel, dans son discours, a évoqué l'importance stratégique de l'élargissement et la nécessité d'une stabilité en Europe, et non pas, comme beaucoup d'autres hommes politiques autrichiens le font généralement, les problèmes d'emploi soulevés par l'arrivée de produits bon marché et de populations de l'Est.

A l'opposé, certains commentateurs s'entendent pour montrer que l'accélération tant promise par les dirigeants autrichiens, est en fait restée purement verbale : Hans Dietmar Schweisgut, directeur général au ministère des Finances à Vienne, trouve ainsi que « *la présidence autrichienne ne s'est pas caractérisée par des décisions spectaculaires et des découvertes capitales* » (24); Sonja Puntscher Riekman, directeur de recherche à l'Académie autrichienne des Sciences de Vienne, estime quant à elle que la présidence autrichienne n'est pas parvenue à dépasser le stade de l'observation en matière d'élargissement et à faire réaliser de réels progrès au processus.

Si le bilan de la présidence autrichienne de l'UE est mitigé en termes d'élargissement, l'Autriche n'en affiche moins un véritable souci de travailler à faciliter l'élargissement, ce qui se manifeste tant dans ses discours que *via* la coopération régionale qu'elle assure insuffler. Mais, qu'en est-il véritablement, quand le pays est appelé à se prononcer au cours des négociations avec les pays candidats ?

Les exigences élevées de l'Autriche en matière d'élargissement

« *Depuis 1995, l'Autriche n'a rien fait pour l'élargissement* » (25). Tel est le constat que dresse, au printemps 2000, l'intellectuel et homme politique Erhard Busek, déplorant le fait que son pays n'ait déployé aucune stratégie pour mener à bien ce processus. En fait, décidée à se préserver de tout effet nocif de l'élargissement, l'Autriche se montre très exigeante vis-à-vis des pays candidats, ce qui donne le sentiment qu'elle cherche au fond à freiner le processus d'ouverture à l'Est de l'Union européenne.

– *L'Autriche à l'heure des règlements de compte* : L'Autriche a vu dans l'ouverture de l'Est, l'occasion de prendre la défense de ceux qui avaient été victimes des décrets AVNOJ (26) et Benes (27), textes par lesquels, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie avaient expulsé de leur territoire les populations germano-

(23) Cf. Stefan LEHNE, *op. cit.*

(24) Hans-Dietmar SCHWEISGUT, « Key matters of the Austrian presidency and future consequences », in Otmar HÖLL/Sonja PUNTSCHER RIEKMANN (dir.), *op. cit.*, p. 31.

(25) Erhard BUSEK, « Europa : weit, weiter, erweitert », *Wiener Journal*, n° 236, mai 2000, pp. 4-5.

(26) Il s'agit des décrets émis entre 1943 et 1944, par l'assemblée des délégués du peuple slovène constituée en comité exécutif de l'assemblée antifasciste de libération du peuple de Yougoslavie.

(27) Il s'agit des décrets émis en Tchécoslovaquie entre 1945 et 1948, par le Président Edvard Benes.

phones, des biens desquelles elles s'étaient par ailleurs emparé, procédant à leur nationalisation. Les discussions sur l'élargissement constituent pour Vienne, un moyen de faire pression sur Prague et Ljubljana, afin d'obtenir réparation.

Si le gouvernement autrichien a assuré à diverses reprises vouloir complètement dissocier la question des décrets AVNOJ et Benes du processus d'élargissement, il a en réalité fortement insisté auprès des membres de l'UE et de ses institutions, sur le caractère discriminatoire de textes non abolis, et sur leur incompatibilité avec les principes de l'Union. Cette attitude, ajoutée à l'adoption, par le Parlement fédéral, d'une résolution établissant un lien entre l'abolition des décrets AVNOJ et Benes et l'élargissement, et à l'inscription, dans le programme du gouvernement actuel, de l'objectif d'annulation des décrets, laisse entrevoir de nombreuses difficultés au moment de la concrétisation de l'élargissement de l'Union européenne à la Slovaquie et à la République tchèque. De fait, le processus est conditionné par un vote favorable des parlements de chaque pays de l'Union et il n'est pas sûr que les députés autrichiens soient prêts à ne pas faire du règlement de la question des décrets, une condition de l'adhésion de la Slovaquie et de la République tchèque à l'UE. Toutefois, si elle est bel et bien présente dans les discussions sur l'élargissement, la question des décrets AVNOJ et Benes reste moins problématique que celle de la protection de l'environnement.

– *L'environnement, un prétexte pour freiner l'élargissement?* Si l'appartenance à l'Europe communautaire de nombreux Etats nucléaires n'a pas freiné l'adhésion de l'Autriche à cette dernière, en revanche, à l'aube de l'élargissement, le pays, dont la population s'est prononcée en 1978, contre la production et l'utilisation d'énergie nucléaire sur le territoire national, est très inquiet à l'idée que soient admis au sein de l'Union, des Etats dont il juge les infrastructures nucléaires dangereuses. Par suite, Vienne, profitant de l'absence de norme nucléaire commune à tous les pays de l'Union, et jouant de sa proximité avec les pays candidats, attend de ces derniers qu'ils remplissent des conditions très élevées en terme de sûreté nucléaire, des conditions qui dépassent le plus souvent les critères posés par l'Agence internationale d'énergie nucléaire.

Le « zèle » déployé ici par l'Autriche constitue un frein important dans les négociations organisées dans le cadre de l'UE avec la Slovaquie, la République tchèque, et surtout la République tchèque. En ce qui concerne cette dernière, la situation est en effet extrêmement tendue : alors que Prague affirme que la centrale de Temelin est conforme aux standards de sécurité de base, ce dont attestent par ailleurs des rapports internationaux indépendants et les conclusions de la première réunion des parties contractantes de la Convention sur la sécurité nucléaire en avril 1999, les Autrichiens se prononcent contre le fonctionnement de cette usine, dont ils pensent qu'elle ne correspond pas au niveau technique de l'Union; puis, en décembre 2001, ils se

résignent, *via* un accord signé à Bruxelles, par Wolfgang Schüssel et le Premier ministre tchèque Milos Zeman, à la prochaine mise en service de la centrale en échange de garanties sur sa sécurité qui seront inscrites dans le traité d'adhésion de la République tchèque à l'UE; mais, courant janvier 2002, le FPÖ lance une consultation populaire (28) appelant la population à signer un texte préconisant un veto autrichien à l'élargissement de l'UE à la République tchèque si Prague ne s'engage pas à faire sortir le pays du nucléaire.

La manière dont Vienne tend à faire du thème de l'environnement un argument contre l'élargissement montre combien celui-ci est un sujet sensible en Autriche, ce que révèle également la question de la libre circulation des travailleurs.

– *La protection du marché intérieur du travail : un impératif pour l'Autriche* : La peur d'une invasion du marché national du travail par une population active peu coûteuse et volontaire, est très répandue en Autriche : une importante frange de la population, attentive aux mises en garde émanant des partenaires sociaux, lesquels sont favorables à une ouverture tardive du marché du travail autrichien aux nouveaux entrants, est persuadée qu'en terme d'emplois, l'élargissement et son corollaire, à savoir la libre circulation des hommes et des marchandises, représentent un réel danger pour l'Autriche.

Aussi Vienne, sensible à cette opinion largement représentée au sein de la population, a-t-elle très tôt exigé, outre des subventions communautaires spécifiques pour les régions concernées au premier chef par les conséquences de l'élargissement, un niveau socio-économique minimal des pays candidats. Unies dans cette revendication, l'Allemagne et l'Autriche sont finalement parvenues à obtenir de Bruxelles l'instauration d'un délai maximal de sept ans, avant que soit totalement autorisée la libre circulation des travailleurs, ce qui constitue un frein réel à la réalisation intégrale de l'élargissement.

Dans l'ensemble, le bilan de la politique autrichienne en matière d'élargissement semble donc plutôt négatif : malgré leurs déclarations encourageantes, destinées à inspirer confiance, et malgré les signes réels d'un véritable volontarisme du pays en matière d'élargissement, les responsables autrichiens multiplient en réalité les gestes visant à freiner ce processus.

... SIGNÉ D'UN MAL-ÊTRE IDENTITAIRE ?

Le décalage important qui existe entre, d'un côté, l'affirmation d'une vocation à rapprocher l'Europe occidentale des PECO, en tant que

(28) Une consultation populaire n'a pas de caractère contraignant. La loi prévoit qu'à partir de 100 000 signatures, le sujet sur lequel elle porte soit discuté au Parlement et que si une majorité de députés en décide ainsi, un référendum soit organisé.

« parente » de ces derniers et, de l'autre, une attitude majoritairement hostile à l'élargissement à l'Est de l'Union européenne, rend difficile la compréhension de la position autrichienne : pourquoi un pays qui a brillamment profité du démantèlement du Rideau de fer, semble-t-il paradoxalement souhaiter retarder le plus possible l'inclusion de ses voisins post-communistes dans le processus d'intégration européenne, alors même que cela devrait lui être bénéfique ? De quelle manière expliquer le double jeu que semble jouer l'Autriche sur la question de l'élargissement ?

L'élargissement, un processus craint par de nombreux Autrichiens

Si « *les Autrichiens entretiennent le patrimoine impérial et cultivent sa mémoire* », en revanche, dans le même temps, ils « *fuijnt tout ce [que cela] implique comme obligation... ils se refusent à jouer le rôle de médiateur pour un élargissement de l'Union européenne* » (29). Ce constat, que dresse Jacques Le Rider, directeur d'études à l'École pratique des Hautes Études, se trouve confirmé par celui d'Hermann Polz, ancien rédacteur en chef d'un journal de Haute-Autriche, selon lequel « *actuellement, l'Europe existe avant tout, dans la conscience de la plupart des Autrichiens et Autrichiennes, en tant que peur de l'élargissement à l'est* » (30).

De fait, les sondages révèlent une hostilité assez prononcée des Autrichiens vis-à-vis du processus d'élargissement à l'Est de l'Union. Ainsi, alors qu'en décembre 1989, 81 % des Autrichiens voyaient dans l'ouverture des frontières orientales du pays un « *événement historique* » (31) et qu'entre novembre 1990 et janvier 1991, une majorité de la population se disait favorable à l'établissement d'une politique de bon voisinage vis-à-vis des PECO (32), depuis l'intégration de l'Autriche dans l'UE, l'enthousiasme pour les pays européens post-communistes a connu une chute vertigineuse, si bien qu'en 1997, les Autrichiens sont, au sein de l'Union européenne, les moins favorables à l'élargissement : seuls 38 % des sondés se prononcent pour ce processus (33), tandis qu'une majorité se dit opposée à un engagement du gouvernement fédéral dans ce domaine (34).

Le faible enthousiasme des Autrichiens par rapport à la question de l'élargissement est en partie le fruit de la campagne vigoureuse qu'ont menée contre le processus divers acteurs de la société civile autrichienne : alors que le SPÖ (35), l'ÖVP, certains organismes nationaux (chambre de commerce

(29) Cf. Marc SEMO, « L'Autriche et son passé refoulé », *Libération*, 4 février 2000.

(30) Hermann POLZ, « Inmitten Europas danebenstehen », *Die Presse*, 19 juin 1999.

(31) Cf. Rudolf F. BRETSCHNEIDER, « *Zukunft ohne Grenzen. Wie erleben wir die Osterweiterung?* », *I.D.M.-info*, avril 1999, pp. 1-3.

(32) Paul LUIF/Hanspeter NEUHOLD, (dir.), *Das aussenpolitische Bewusstsein der Österreicher. Aktuelle internationale Probleme im Spiegel der Meinungsforschung*, Wilhelm Braumüller, Vienne, 1992, 411 p.

(33) Wolfgang BÖHM, « Osterweiterung bleibt für Bevölkerung weiter emotionales Problem », *Die Presse*, 6 juillet 1999.

(34) Wolfgang BÖHM, « Österreicher gegen Ost-Engagement », *Die Presse*, 23 janvier 1998.

(35) *Sozialistische Partei Österreichs* ou Parti socialiste d'Autriche : parti politique classé à gauche.

et d'industrie, représentants d'industriels...) et nombre d'intellectuels, s'appuyant notamment sur les résultats d'études prospectives réalisées par des instituts d'études indépendants, tentent de convaincre leurs concitoyens de l'importance, pour l'Autriche, d'une intégration des PECO au sein de l'UE, dans le même temps, des arguments contre l'élargissement sont propagés dans le pays *via* différents organes.

Ainsi, le quotidien (36) populiste aux accents parfois nationalistes *Die Neue Kronenzeitung*, qui aime jouer sur l'émotion de son lectorat, tient sans cesse des discours alarmistes sur les conséquences prévisibles de l'élargissement; or, il s'agit-là d'un journal lu par plus de la moitié de la population autrichienne (37), d'où un impact fort de ses idées sur les Autrichiens. De la même façon, le FPÖ fait valoir avec un certain succès ses arguments d'opposition à l'élargissement (sécurité, immigration, chômage...). Quant aux partenaires sociaux, quand ils s'expriment sur l'élargissement, ils appellent le plus souvent à la prudence et se prononcent pour un retardement du processus ou l'instauration de clauses conditionnelles très contraignantes. Qu'il s'agisse de journaux, de partis politiques ou de syndicats, nombre d'acteurs de la société civile se distinguent donc par des discours farouchement opposés à l'élargissement : le succès qu'ils rencontrent traduit et alimente dans le même temps le sentiment d'hostilité qu'éprouvent nombre d'Autrichiens par rapport à la perspective d'intégration de PECO au sein de l'UE.

Le « oui, mais » à l'élargissement, une attitude judicieuse ?

Les dirigeants autrichiens se trouvent ainsi placés dans une position délicate : alors que nombre de chercheurs, d'économistes, d'hommes politiques et d'intellectuels autrichiens montrent, dans leurs études et à travers leurs réflexions, les effets positifs qu'aurait l'élargissement sur la situation économique et sociale en Autriche et alors que Bruxelles, mais surtout les pays d'Europe centrale candidats à l'UE, attendent des responsables autrichiens qu'ils agissent en faveur du processus d'intégration, la population autrichienne, influencée en cela par certains journaux, partis politiques et autres organismes sociaux, est majoritairement hostile à tout dispositif allant dans le sens d'une plus grande ouverture vers l'Est.

Face à cela, les responsables du pays ont donc fait le choix d'une attitude ambiguë : tout en affichant la volonté profonde de voir l'Autriche être si ce n'est « le », du moins « un » moteur de l'élargissement, ils se montrent attentifs aux craintes éprouvées par une frange importante de la population, n'hésitant pas pour cela, à surenchérir dans le maniement d'arguments contre le processus et se gardant de toute action trop ostensiblement favo-

(36) Il dispose également d'une station de radio très écoutée.

(37) A ce titre, *Die Neue Kronenzeitung* présente le taux de pénétration le plus élevé au monde. Cf. Paul PASTEUR, « L'Autriche, de la libération à l'intégration européenne », *Notes et études documentaires*, n° 5088-5089, février 1999, p. 164.

nable à celui-ci. En agissant ainsi, ils se placent dans une sorte de « *prison rhétorique* » (38), associant des discours volontaristes à une pratique frileuse par rapport à la question de l'élargissement à l'est de l'Union européenne.

Si cette stratégie, qui peut être qualifiée d'électorale, profite aux hommes politiques qui l'appliquent (elle leur assure à la fois les voix d'ennemis et de partisans modérés de l'élargissement), elle est en revanche loin de servir la cause de l'élargissement : en cherchant à freiner la réalisation de ce processus et en ne s'en cachant pas sur la scène politique intérieure, les responsables autrichiens légitiment en quelque sorte le fait que celui-ci suscite des craintes dans le pays et contribuent finalement quelque peu au succès des thèses anti-élargissement. A l'opposé, s'ils décidaient d'agir en la matière indépendamment des attentes de leurs administrés, ceux-ci reporteraient probablement leurs voix sur des partis politiques hostiles à l'élargissement, propulsant ceux-ci au pouvoir et faisant alors de l'Autriche, un obstacle total au processus.

Mais, alors, serait-ce à dire que les responsables autrichiens, pris dans une sorte de cercle infernal, sont forcément condamnés à continuer à mener le double jeu qui est le leur depuis plusieurs années ? En fait, tout semble se passer comme si les dirigeants du pays ne disposaient que d'une faible indépendance vis-à-vis de leurs administrés, à la pression continue desquels ils seraient en grande partie soumis. Cette situation, à l'origine d'une attitude ambiguë sur la question de l'élargissement, paraît en partie liée à la mentalité qui prévaut actuellement au sein de la population autrichienne.

Le malaise identitaire de la société autrichienne

La faible marge de manœuvre dont semblent disposer les hommes politiques autrichiens, si elle témoigne évidemment de l'influence de l'électorat et, de manière plus large, de la société civile autrichienne, est surtout le signe de la difficulté qu'éprouvent nombre d'Autrichiens à se projeter dans une Europe ouverte et grande, incluant, outre les Etats occidentaux déjà membres de l'UE, des pays ayant autrefois appartenu à l'empire austro-hongrois et récemment sortis du communisme. Cette difficulté s'explique essentiellement par une tendance des Autrichiens au repli sur soi et au conservatisme, une tendance qui se manifeste au niveau politique et culturel interne, mais aussi à l'échelle européenne.

Ce qui prévaut en Autriche, c'est, bien davantage qu'un sentiment d'appartenance à un même peuple, un attachement régionaliste profond. Or, cet attachement, que Jacques Le Rider considère comme une sorte de « *national-régionalisme* » (39), se nourrit de la peur de tout ce qui est différent,

(38) Expression de Janos Matyas Kovacs, exprimée lors d'un entretien, à Vienne, le 8 juin 2000.

(39) Jacques LE RIDER, « Le haidérisme, c'est la haine de l'Autriche », *Le Monde*, 9 février 2000.

autre. De là une tendance marquée des Autrichiens à s'opposer à tout ce qui ne fait pas partie de leur univers.

Cette caractéristique se trouve accentuée par la fragilité de l'identité nationale en Autriche, une Autriche qui, héritière d'un empire multinational, est actuellement un petit Etat neutre situé au cœur du continent européen. Ainsi que l'explique le journaliste Marc Semo, l'Autriche, « *nationalement homogène* », aurait en fait du mal à assumer son histoire et avec, « *le patrimoine et la mémoire proportionnellement démesurés d'un empire multiséculaire et multi-ethnique* » (40). Les Autrichiens éprouveraient en outre des difficultés à surmonter l'éroulement successif de plusieurs caractéristiques nationales, dans lesquelles ils étaient jusque-là nombreux à voir des éléments forts d'identification : après le mythe d'une « Autriche, première victime de l'Allemagne nazie » et l'idée, longtemps répandue, d'un nécessaire consensus politique entre le Parti socialiste et le Parti chrétien-démocrate, c'est la neutralité qui a perdu récemment de son assise, notamment en raison de la chute du Mur de Berlin, qui a amoindri la signification de ce statut. Historiquement né du conflit Est-Ouest il a été longtemps considéré comme « le » moyen, pour l'Autriche, de se distinguer sur la scène européenne, dans le contexte diplomatique difficile de la Guerre froide. Cette fragilisation récente d'une série d'éléments identitaires a fortement contribué à affaiblir le sentiment national autrichien.

Se sentant de la sorte plus vulnérables, nombre d'Autrichiens ont tendance à définir leur « européenité » non pas comme le fait de partager un fond commun avec les autres membres de l'UE, mais plutôt par opposition à tout ce qui n'appartient pas à l'Europe communautaire.

Tout cela témoigne d'une profonde faiblesse de l'identité nationale autrichienne, faiblesse qui se traduit, dans le pays, par une sorte de « *crise du sens* » (41). Se définissant comme « *l'incapacité... d'élaborer et de proposer ou d'imposer [à une société]... un système de références... qui [lui] permettraient de donner un sens stable et cohérent à [son] existence* », cette crise semble donner à chacun le sentiment de pouvoir s'emparer librement de s'emparer des images, symboles, mythes et références de son choix. D'où un foisonnement d'idées opposées sur la question de l'élargissement, idées parmi lesquelles les Autrichiens, pourvus d'un sentiment national et européen assez faible, choisissent majoritairement celles qui vont dans le sens d'une protection plus grande de leurs acquis sociaux, de leurs habitudes, bref, de leur confort. En d'autres termes, la faiblesse du sentiment national autrichien pousse la population à se fermer et la rend particulièrement attentive aux discours alarmistes sur les possibles conséquences néfastes de l'élargissement à l'est de l'UE.

(40) Marc SEMO, « L'Autriche et son passé refoulé », *Libération*, 4 février 2000.

(41) Alain BIHR, « Crise du sens et tentation autoritaire », *Le Monde diplomatique*, février 1997, p. 11.

La société autrichienne semble donc traversée par un véritable malaise identitaire : dépourvue de repères solides auxquels se rattacher, elle tend à se replier sur elle-même et à rejeter tout élément nouveau susceptible de la déstabiliser, d'où une hostilité assez répandue dans le pays vis-à-vis de l'élargissement.

Or, plutôt que de contrer ce sentiment dominant, les dirigeants du pays ont fait le choix de le ménager, tout en cherchant dans le même temps à offrir au reste du monde l'image d'un Etat favorable à l'ouverture de l'Europe. Cette attitude ambivalente, loin de faire avancer les choses, tend au contraire à enfermer l'Autriche dans une sorte de cercle vicieux, dans la mesure où elle nourrit l'argumentaire des opposants à l'élargissement, en allant dans leur sens. Et tout laisse à penser que si les pouvoirs publics ne se lancent pas prochainement dans une vaste campagne de communication sur l'Europe communautaire et son élargissement à venir, ni l'opinion de leurs administrés ni l'attitude du pays ne changeront et l'Autriche risquera alors de se trouver de plus en plus isolée sur la scène européenne, où déjà presque plus aucun Etat ne croit à sa volonté affichée de jouer un rôle efficace dans le processus d'élargissement. Cela, la ministre fédérale des Affaires étrangères Benita Ferrero-Waldner, semble en avoir pris conscience, puisqu'elle a récemment créé une plate-forme réunissant hommes d'Etat, représentants de la société civile et hommes de la rue pour discuter, précisément, de l'élargissement.