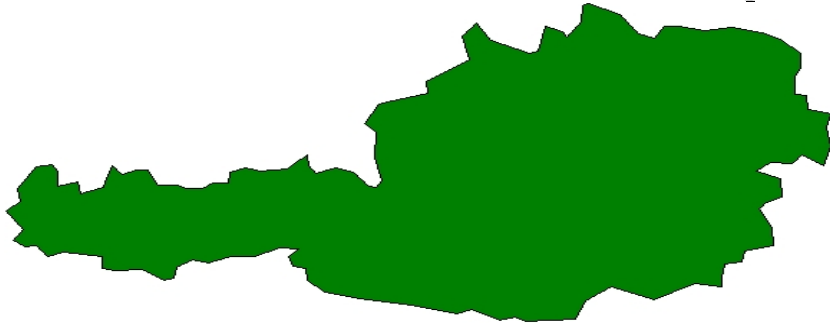


COLLEGE INTERARMEES  
DE  
DEFENSE

MEMOIRE DE GEOPOLITIQUE



NEUTRALITE AUTRICHIENNE : SIGNIFICATION DANS L'ARCHITECTURE  
EUROPEENNE ACTUELLE.



CHEF D'ESCADRON SCHMITT

DIVISION B

GROUPE 6.

# Sommaire.

Sommaire 1

Introduction 2

1. Qu'est-ce que la neutralité aujourd'hui? 3

1.1. Définition de la neutralité. 3

1.2. Les droits et les devoirs des pays neutres. 3

a) Généralités. 3

b) Les spécificités liées à la neutralité permanente. 4

2. La neutralité autrichienne jusqu'en 1990: Une contribution  
à l'équilibre européen. 5

2.1. La mise en place du statut de la neutralité. 5

2.2. La réalité de la neutralité autrichienne jusqu'en 1990. 6

a) La neutralité armée. 6

b) La neutralité active. 7

3. La neutralité autrichienne dans la nouvelle architecture  
de sécurité européenne. 8

3.1. Le dilemme autrichien: Vers une adhésion à une  
alliance de sécurité collective. 9

3.2. Vers une nouvelle interprétation de la neutralité. 10

a) Au sein de l'ONU. 11

b) Au sein de l'Union Européenne. 11

c) Au sein d'une alliance militaire. 12

Conclusion. 14

Bibliographie. 15

Introduction.

"L'Autriche, c'est ce qui reste" avait dit Georges Clémenceau après la ratification du traité de Saint-Germain en 1919. Derrière la férocité de ce propos, force est d'admettre que le pays issu de cet accord est un petit pays qui regroupe uniquement les régions germanophones du défunt empire austro-hongrois. Ce nouveau pays issu de la monarchie va vivre durant presque vingt ans une période républicaine. Annexé à l'Allemagne hitlérienne en 1938, l'Autriche a recouvré son indépendance en 1955

par la signature d'un traité d'Etat qui la replace dans ses frontières de 1919. C'est aussi la date à laquelle l'Autriche adoptera le statut de la neutralité permanente qui est encore le sien aujourd'hui.

L'Autriche est confrontée actuellement de diverses façons à une crise d'identité face à l'évolution de ce concept de la neutralité.

L'effacement de la confrontation Est-Ouest au profit de nouvelles structures coopératives, la mise en place d'organisations paneuropéennes, le renforcement de la construction européenne sont autant d'évènements visant à relativiser la spécificité des Etats neutres voire à marginaliser ces Etats dans le cadre du nouvel ordre politique européen.

L'Autriche a contribué avec les autres pays neutres européens (Suisse, Suède et Finlande) à donner une définition moderne de la neutralité dans les relations internationales depuis 1945. La neutralité se heurte aujourd'hui à une nouvelle appréciation des relations internationales à la suite des changements intervenus après l'effondrement du bloc de l'est. La division de l'Europe en deux blocs antagonistes conférait aux neutres une responsabilité diplomatique plus importante que ne leur aurait permis le jeu de leurs propres forces nationales.

L'Autriche se trouve actuellement confrontée à un dilemme important. L'opinion publique autrichienne est très attachée au maintien du statut de la neutralité alors que le contexte international voudrait indiquer que la neutralité est devenue obsolète. Face à ce choix, le gouvernement de Vienne semble avoir opté pour la voie d'une "neutralité flexible", qui permettrait à la fois de maintenir son statut de neutre et de garder son rang sur la scène internationale. La difficulté pour le gouvernement de Vienne consiste à faire admettre cette position à la communauté internationale et surtout aux pays membres de l'Union Européenne à laquelle l'Autriche vient d'adhérer en 1995.

La neutralité est un statut juridique spécifique instauré par la conférence de La Haye en 1907. Ce statut comprend pour le pays qui l'adopte des obligations particulières qui seront détaillées dans une première partie. Ensuite, nous analyserons la manière dont la neutralité a été instaurée en Autriche en 1955 et le rôle qui a été le sien jusqu'en 1990. Avec l'effondrement du bloc soviétique, l'Autriche s'est trouvée dans une situation nouvelle l'obligeant à faire évoluer son statut de neutre. L'étude de cette adaptation fera l'objet de la troisième partie.

## 1. Qu'est-ce que la neutralité aujourd'hui?

-

-

### 1.1. Définition de la neutralité.

Le LAROUSSE définit la neutralité comme étant "la situation d'un Etat qui demeure à l'écart d'un conflit international". En droit international une définition similaire est employée; la neutralité qualifie l'attitude d'un Etat qui ne prend pas part à un conflit entre deux ou plusieurs Etats. Le droit de la neutralité fait l'objet de règles établies lors de la conférence de La Haye en 1907 et qui sont encore valables aujourd'hui. La neutralité ne s'applique qu'en temps de guerre. Elle peut pourtant être préparée et garantie dès le temps de paix par la mise en place d'une stricte politique de neutralité et par la ratification et le respect d'accords internationaux. La neutralité apparaît dès lors comme un régime juridique comportant un ensemble de droits et d'obligations.

On distingue deux formes de neutralité:

-la neutralité temporaire: L'Etat qui dispose du statut de neutre temporaire est un Etat qui ne participe pas à un conflit armé entre deux Etats. La règle veut que dans un tel cas il y ait une déclaration de neutralité qui soit prononcée. La neutralité temporaire n'existe qu'en période de crise ou de guerre.

-la neutralité permanente: cette neutralité décrit le statut d'un Etat qui s'est engagé à rester neutre en toutes circonstances.

Le droit des neutres définit les droits et les devoirs du pays neutre et des pays belligérants. Ce droit considère indifféremment les neutres temporaires et les neutres permanents.

### 1.2. Les droits et les devoirs des pays neutres.

#### a) Généralités:

Les droits sont essentiellement au nombre de deux:

- droit au respect de l'intégrité territoriale,
- et droit au maintien des relations avec les autres Etats.

Les belligérants ne peuvent donc pas utiliser le territoire de l'Etat neutre à des fins militaires et aucune troupe ou aucun matériel militaire étranger ne peut stationner en temps de paix et à fortiori en temps de guerre sur le territoire du pays neutre. Ceci implique que ce dernier a le droit de défendre son intégrité territoriale et qu'il doit élaborer une politique de défense qui soit adaptée à sa politique de neutralité. Le droit de l'Etat neutre d'entretenir des relations avec les autres Etats est plus ambigu. Il s'agit avant tout, en temps de guerre, de traiter de manière égale tous les belligérants.

Un pays qui se déclare neutre a plusieurs devoirs en temps de guerre:

-il doit empêcher que son territoire soit utilisé par les belligérants et préserver son intégrité territoriale,

-il ne doit pas soutenir les belligérants,

-et il doit adopter une attitude impartiale à l'égard des belligérants.

Les droits et les obligations de l'Etat neutre, ainsi établis s'appliquent en cas de conflit et peuvent être aisés à définir dans le cas d'une neutralité temporaire. Il en va différemment pour une neutralité permanente, qui suppose la mise en place de règles particulières dès le temps de paix.

-

#### b) Les spécificités liées à la neutralité permanente.

Le pays neutre permanent a choisi de ne participer à aucun moment à une guerre. La seule situation pour laquelle il peut faire la guerre concerne celle de l'autodéfense à la suite d'une agression caractérisée par un Etat tiers.

L'Etat neutre permanent voit sa liberté d'action sur le plan diplomatique contingentée. Il ne peut faire partie d'une alliance ou de tout autre traité comportant des obligations d'aide politique ou militaire. De même le pays neutre ne peut, en principe, adhérer à une union douanière ou économique, car il renoncerait par là, du moins partiellement, à sa souveraineté en matière économique et commerciale. Dans ce sens l'Union Européenne avec l'Acte Unique pose la question de la neutralité car sa ratification place l'Etat neutre dans une situation telle qu'il ne peut plus réellement rester impartial en situation de conflit. Le devoir de solidarité avec les pays membres de l'Union s'impose à lui.

Il doit aussi mener une politique générale de neutralité de manière à ne pas être impliqué dans des conflits. Cette politique de neutralité peut placer les Etats dans une position difficile face aux regroupements politiques d'Etats, qui sont désormais courants. Ces regroupements risquent d'isoler les pays neutres. C'est la raison pour laquelle de nombreux Etats neutres ont développé la pratique d'une politique de relations extérieures originale. Cette pratique, conforme à la règle de l'impartialité,

privilégie la politique de "bons office" qui est encore qualifiée de "diplomatie active". Il s'agit pour l'Etat neutre de créer, de maintenir ou de surveiller un règlement international à une crise. Cette politique se pratique en principe dans le cadre d'une organisation internationale ( ONU ou OSCE ). Il arrive également qu'elle intervienne de manière autonome. Elle peut assurer un avenir à la neutralité, car elle permet aux pays neutres de se maintenir au premier plan de la scène internationale.

Dès le temps de paix le pays neutre doit se doter d'une force militaire suffisante pour pouvoir assurer la défense de son statut. En effet, la neutralité d'un Etat n'a de valeur que si celui-ci est à la fois prêt et en mesure de défendre son territoire. En réalité cela signifie qu'un Etat ne peut être considéré neutre que lorsqu'il dispose des moyens de préserver sa neutralité face à ceux qui ne la respecteraient pas. Le pays neutre doit donc investir dans une force de défense significative.

Il existe deux statuts de neutralité. La neutralité temporaire est librement choisie pour rester en dehors d'un conflit précis et demeure ponctuelle. La neutralité permanente s'applique dès le temps de paix et suppose la mise en place d'une politique adaptée au statut. L'Autriche a choisi le statut de la neutralité permanente en 1955 et a donné depuis à ce statut une réalité parfaitement acceptée par la communauté internationale.

## 2. La neutralité autrichienne jusqu'en 1990: Une contribution à l'équilibre européen.

-

### 2.1. La mise en place du statut de la neutralité.

L'idée de la neutralité de l'Autriche existait déjà durant la période de l'entre deux guerres. Qu'elle n'ait pas été mise en application tient à deux faits essentiels. D'abord, l'idée d'un rattachement à la "Grande Allemagne" (GrossDeutschland) était assez répandue en Autriche et remportait l'adhésion d'un grand nombre d'Autrichiens. Ce contexte faisait qu'il était difficile au gouvernement en place de pouvoir instaurer le statut de neutralité. D'autre part, bien que la France et la Tchécoslovaquie furent assez favorables à la neutralité de l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne y étaient opposés car la réalisation de cette neutralité était contraire à leurs intérêts.

Durant cette période l'idée de la neutralité d'un Etat véhiculait dans la communauté internationale une image d'égoïsme et de lâcheté. Elle n'était reconnue que dans le cas où des Etats tiers ne pouvaient déterminer où se trouvait le bon droit lors d'un conflit entre deux Etats. La conviction de la communauté internationale voulait que la

paix ne pouvait être assurée que si tous les Etats s'engageaient du côté de pays agressé. Ce concept demeure vrai aujourd'hui, du moins théoriquement, dans le cadre de l'ONU. C'est aussi le concept qui a cours auprès des alliances de défense comme l'OTAN.

En 1938 lorsque les troupes de Hitler envahirent l'Autriche, aucun Etat n'a mis en application ce principe pour se ranger du côté de l'Autriche.

En 1945 de meilleures conditions étaient réunies pour affirmer l'idée de neutralité. Lorsque l'Autriche est rétablie après la seconde guerre mondiale en tant qu'unité étatique, elle est soumise, au même titre que l'Allemagne, à une occupation quadripartite par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France et l'Union Soviétique. Par la "Déclaration de Moscou" du 1<sup>er</sup> novembre 1943 les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'URSS dénonçaient l'Anschluss (l'annexion) et s'engageaient à rétablir après la guerre l'Etat Autrichien dans son entité de 1937. L'idée essentielle est encore de séparer l'Autriche de l'Allemagne. Sauver une identité autrichienne en 1945, c'était à la fois pour l'Autriche se proclamer comme non belligérant en raison de l'annexion de 1938 et d'autre part éviter une partition, qui allait être le destin de l'Allemagne, et se refaire une respectabilité politique.

Le premier gouvernement autrichien souhaite obtenir l'évacuation des troupes étrangères et une souveraineté réelle. Il propose l'idée d'une neutralité autrichienne alors que Staline semble tendre vers un partage du pays. Il faudra attendre la mort de ce dernier en 1953 pour que l'idée de la neutralité puisse devenir réaliste et possible.

A partir de cette date l'Autriche très marquée par le second conflit mondial et par les rivalités entre les deux blocs souhaite, en s'appuyant sur l'image de la Suisse, accéder à un statut qui l'éloigne de ces tensions. L'URSS est favorable à cette idée. Elle va dans le sens du "Plan de sécurité collective en Europe" défendu par le ministre des affaires étrangères Molotov. En effet, il suffit de regarder une carte pour voir qu'une Autriche neutre au côté de la Suisse sépare le domaine de l'OTAN en deux alors que le Pacte ne subit aucune conséquence. Dès lors il n'est en effet pas trop osé d'affirmer que la neutralité autrichienne est une pièce de l'architecture européenne de la guerre froide proposée par les Soviétiques. Au cours de discussions qui conduisirent à la signature du traité d'Etat autrichien en 1955, les Soviétiques attachèrent une grande importance à la neutralité militaire en cas d'indépendance. Le gouvernement de Vienne oeuvra pour obtenir sa souveraineté, qui était conditionnée par l'accord des Soviétiques. En effet, les alliés occidentaux étaient favorables à une souveraineté depuis la signature de la Déclaration de Moscou en 1943. Ainsi au cours de négociations bilatérales entre Moscou et Vienne fut ratifié un gentleman's agreement : le Mémoire de Moscou. Dans ce document le gouvernement autrichien s'engageait à faire ratifier par le parlement une déclaration de neutralité, comparable à celle de la Suisse, immédiatement après la ratification du traité d'Etat; la partie soviétique s'engageait à reconnaître et à faire reconnaître la neutralité autrichienne.

Une conférence des ambassadeurs des quatre puissances occupantes siégea pour mettre en forme le traité d'Etat du 2 au 12 mai 1955. Celui-ci fut signé le 15 mai 1955. Il ne portait pas mention de neutralité même si les articles 4 et 13 contiennent

les dispositions qui y sont liées. L'article 4 prévoit que le pays s'engage à n'entrer dans aucune alliance et l'article 13 lui interdit de posséder certains armements précis (armes atomiques, missiles longues portées...). La non mention du statut de neutralité dans ce traité permettait à l'Autriche d'éviter l'impression d'une neutralité imposée par les quatre puissances. Le 26 octobre 1955 après que le dernier soldat étranger ait quitté le sol autrichien, le parlement fédéral autrichien adopta la loi constitutionnelle relative à la neutralité permanente de l'Autriche. Le texte de cette loi fut notifié à tous les Etats avec qui l'Autriche entretenait des liens diplomatiques en leur demandant de reconnaître ce statut. L'Autriche était désormais considérée par tous comme un Etat neutre permanent.

La déclaration volontaire de neutralité permanente n'est pas imposée par les quatre puissances victorieuses. Elle est issue directement d'une discussion entre les Autrichiens et les Soviétiques. La neutralité autrichienne est selon le vœu de Moscou une neutralité armée; elle implique une volonté politique de défense. La neutralité autrichienne se caractérise également par son aspect "actif". L'Autriche, vestige de l'empire austro-hongrois, n'a jamais pu se résoudre à jouer les seconds rôles dans le domaine diplomatique. C'est la raison pour laquelle malgré la neutralité, l'Autriche a développé une importante activité dans le cadre des missions de "bons offices".

## 2.2. La réalité de la neutralité autrichienne jusqu'en 1990.

### a) La neutralité armée:

La pratique de la neutralité autrichienne se caractérise par trois points:

- l'Autriche n'autorise pas de la présence et le stationnement de troupes sur son territoire,
- l'Autriche ne prend part à aucune alliance militaire,
- l'Autriche a le devoir de défendre sa neutralité.

La neutralité a donc avant tout un caractère militaire. Si on analyse la situation depuis 1955, on s'aperçoit que jusqu'à des événements récents les deux premiers points ont toujours été respectés. Personne ne peut accuser l'Autriche d'avoir violé ces règles. Le troisième point prête davantage à discussion, car il sous-entend que dès le temps de paix le pays consente un effort de défense important pour la défense de sa neutralité. Dès le début, l'Autriche a choisi de négliger cet aspect et de consacrer une faible part de son budget à la défense. Ce dernier avoisine les 1% du Produit Intérieur Brut (PIB), ce qui place l'Autriche au dernier rang des pays européens en ce qui concerne le budget de la défense.

L'armée autrichienne a été créée en 1955 avec du matériel donné par les trois puissances occupantes occidentales. L'achat d'un arsenal complet et moderne aurait été impossible pour un petit pays comme l'Autriche. Par ailleurs, une interprétation de la loi constitutionnelle, qui s'avère être fautive, mais qui convenait aux socialistes au pouvoir durant de nombreuses années, interdisait des armes à propulsion (missiles AC et AA). Cette interprétation de la loi était confortable, car elle permettait aux gouvernements qui se sont succédés de ne consacrer qu'une très faible part du PIB (moins de 1%) au budget de la défense. Au vu de ces éléments il n'est pas osé d'affirmer que l'Autriche n'a jamais réellement été neutre car elle ne disposait pas de la capacité de dissuasion et de défense de son indépendance et de sa neutralité.

La politique de défense autrichienne est définie par la loi constitutionnelle de 1955. Son rôle est d'assurer de façon permanente l'indépendance du pays et de préserver l'inviolabilité du territoire. L'interdiction d'installer des bases militaires de pays tiers et de posséder certains armements limite la capacité de défense. Une loi de 1975 qui complète la constitution crée la "défense nationale globale" (Umfassende Landesverteidigung: ULV). Cette défense est fondée sur l'association entre défense civile et défense militaire. Le concept de "Raumschutz" (défense du territoire) est la transposition militaire de la défense globale. Il prévoit dès le temps de paix des zones aménagées, où les unités appelées à les défendre s'instruisent et préparent le terrain. Ce concept adapté aux caractéristiques montagneuses de l'Autriche pouvait s'avérer efficace, mais il ne permettait pas de durer.

L'Autriche occupait une place stratégique de premier plan en Europe dans le contexte de la guerre froide. L'Autriche en position centrale était entourée de neutres et de non-alignés (Suisse et Yougoslavie), de pays de l'OTAN (RFA, Italie) et des pays du Pacte de Varsovie (Hongrie, Tchécoslovaquie). La vallée du Danube était une voie de pénétration prioritaire pour les deux camps. En cas de conflit le gouvernement de Vienne considérait, peut-être à tort, que la neutralité le protégeait. Si le Pacte franchissait la frontière, l'OTAN aurait occupé l'Autriche occidentale et rattaché le sud de l'OTAN au centre de cette alliance. Si l'OTAN avait agressé en premier, les Russes auraient pris les points stratégiques à l'est de l'Autriche pour s'en servir comme points d'appui pour une action vers l'ouest et l'Italie. La position autrichienne consistait donc à penser qu'aucune des deux alliances ne chercherait à s'approprier des points stratégiques en Autriche. A la lecture de différentes archives, on sait aujourd'hui qu'aucun des deux camps n'aurait respecté la neutralité en cas de confrontation. L'Autriche n'aurait pas pu s'opposer à ces violations.

#### b) La neutralité active:

La neutralité pratiquée par l'Autriche se veut une neutralité "active". Cette neutralité est permanente, mais elle se veut orientée sur le monde extérieur, comme le moyen d'une diplomatie originale principalement adaptée à la confrontation Est-Ouest. La neutralité armée autrichienne ne la protège pas en raison d'un effort de défense assez faible des risques d'une agression extérieure. Aussi l'Autriche a-t-elle cherché à assurer avant tout sa sécurité, en déployant une intense activité diplomatique au profit du maintien du dialogue Est-Ouest. Les gouvernements autrichiens successifs ont considéré que la sécurité de leur pays reposait essentiellement sur l'existence de

relations normales entre les deux camps. La politique étrangère de l'Autriche tendait à favoriser le maintien de ces relations.

Durant cette période, les fondements de la politique autrichienne sont l'appartenance à la civilisation occidentale avec une neutralité face aux deux blocs, la préservation et le renforcement de l'indépendance nationale. L'Autriche a cherché à contribuer à une paix européenne et mondiale. Au travers des organisations internationales l'Autriche a essayé de développer sa stratégie de neutralité active. A cet égard, deux domaines caractérisent son action: les Nations-Unies et l'OSCE.

L'Autriche fait partie des Nations-Unies depuis 1955. Le pays souhaitait, en adhérant, rétablir une partie de sa grandeur d'avant 1914. Sa neutralité permanente ne devait pas être un obstacle à cette participation, car les Nations-Unies dans leur Charte n'obligent pas les Etats membres à des sanctions ou à des interventions automatiques. L'article 48 de la Charte permet en outre d'exempter certains Etats membres des décisions prises par le conseil de sécurité.

L'Autriche constitue toutefois une exception au sein de l'ONU, car ce pays participe à des opérations de maintien de la paix ou à des sanctions économiques décidées par le conseil de sécurité ce qui va à l'encontre de son statut de neutre permanent. Dès 1960 le gouvernement de Vienne a envoyé des casques bleus (Congo 1960). Plus de 17000 soldats autrichiens ont servi les Nations Unies. Pour permettre cela une loi a été votée en 1965, qui autorise l'envoi d'unités à la demande d'Organisations Internationales. L'Autriche considère que les Organisations Internationales comme l'ONU offrent un forum dont les Etats aux ressources limitées peuvent utilement se servir et qui confèrent à leurs membres un accès garanti aux décisions sur la base du principe d'égalité.

L'appartenance à l'OSCE est l'autre aspect important l'activité diplomatique autrichienne. Vienne n'a pas participé au volet sécurité et désarmement, mais a pris des initiatives en matière économique et dans le développement des relations humaines en direction des pays de l'ex Europe soviétique. L'Autriche s'est efforcée d'établir un pont entre l'est et l'ouest de l'Europe.

La neutralité autrichienne était avant tout une affaire de diplomatie. Elle a permis, depuis 1955, de garder une identité nationale. La question cruciale qui se pose à l'Autriche depuis la chute du mur de Berlin est de savoir où la neutralité va la mener. En effet, cette neutralité accordée par les soviétiques n'est plus réellement d'actualité. Elle suscite d'importants débats en Autriche où certains considèrent que la neutralité condamne le pays à jouer les seconds rôles dans le concert des nations. Pour le gouvernement de Vienne il s'agit de définir le rôle de la neutralité dans l'Europe contemporaine. L'Autriche vient d'adhérer à l'Union Européenne. Cette adhésion met le pays dans une situation nouvelle, pour laquelle la neutralité n'a peut-être plus de signification.

-

-

### 3. La neutralité autrichienne dans la nouvelle architecture de sécurité européenne.

La sécurité de l'Autriche résultait de sa position claire dans l'affrontement des deux blocs et était une conséquence quasi automatique de la sécurité globale en Europe. La nouvelle architecture de sécurité, issue de la chute du mur de Berlin, a modifié les données et l'Autriche s'est trouvée dans l'obligation de revoir son concept de défense et de sécurité.

Avec l'abandon du traditionnel statu quo militaire, la neutralité autrichienne a du évoluer. L'importance du rôle géostratégique du territoire autrichien a diminué. Pour l'Autriche apparaît désormais un large spectre de défis, de risques et de dangers nouveaux. A cause de sa situation géographique, l'Autriche serait un des premiers pays touchés par le développement d'une crise dans un des pays ayant appartenu au Pacte de Varsovie. Par ailleurs, la valeur de la neutralité en tant que concept stratégique de sécurité d'un petit Etat doit être remise en cause. Face aux défis géopolitiques actuels, la neutralité ne permet plus de faire face à toutes les menaces. Cela signifie que la politique de défense doit être globale pour faire face au large spectre des nouveaux défis. Cette politique de sécurité doit également intégrer davantage qu'elle ne le fait aujourd'hui l'aspect de la prévention. Dans ce domaine un petit Etat neutre isolé n'a pratiquement pas de possibilités d'agir seul. La prévention suppose une plus grande coopération en matière politique et militaire. Cette coopération heurte le principe de la neutralité.

#### 3.1. Le dilemme autrichien: Vers une adhésion à une alliance de sécurité collective.

-

Dans les débats actuels en Autriche l'on s'interroge pour savoir si le pays doit garder sa neutralité permanente ou s'il doit l'abandonner, en intégrant éventuellement un système de défense collective. Les préférences de Vienne dans le cas d'une intégration à une alliance militaire concernent une adhésion à l'OTAN ou à l'UEO.

L'avis prédominant, qui est par ailleurs également celui du gouvernement de coalition actuel, est que la neutralité permanente couvre la totalité du spectre de la sécurité autrichienne. En effet l'Autriche, qui est membre de l'Union Européenne et de l'ONU, qui dispose d'un statut d'observateur à l'UEO et qui a signé avec l'OTAN un accord dans le cadre du Partenariat pour la Paix (PfP) considère que la neutralité associée à ces différents mandats suffit à protéger le pays. L'idée prévaut, que la neutralité permanente a non seulement protégé le pays dans le passé, mais qu'elle donne à l'Autriche suffisamment de sécurité dans la nouvelle architecture de sécurité, qui est en train de se mettre en place. Vienne considère également que la neutralité est importante pour la communauté internationale, car elle peut, comme par le passé, permettre au pays de jouer un rôle dans le concert des nations.

Avec la fin de la confrontation entre l'Ouest et l'Est, la sécurité des petits pays neutres s'est améliorée. Désormais les conditions de succès d'une politique de sécurité ne reposent plus uniquement sur les aspects militaires. En effet, la maîtrise des situations de crise se règle au plan international par la prise de mesures collectives. Cette manière d'agir est compatible avec le statut de la neutralité. Il ne faut toutefois pas exclure un certain risque militaire résiduel qui pourrait subsister. Pour l'Autriche, ce risque réside surtout dans le cas d'actions militaires dans les pays voisins qui pourraient s'étendre sur le territoire national. Actuellement un tel cas n'existe pas, mais rien ne laisse présager qu'un conflit ne pourrait pas survenir dans le futur. Si une telle situation devait se présenter, il faut souhaiter que les moyens de dialogue et de coopération pourront l'empêcher. Il demeure néanmoins vrai qu'en pareille situation il vaut mieux être membre d'une alliance.

On ne peut pas exclure complètement la participation autrichienne à un conflit armé. En effet, une politique de défense cohérente doit comprendre le "worst case scénario". Dans la plupart des scénarios militaires actuellement prévisibles les petits Etats pourraient intervenir seuls. Il est évident que jusqu'à présent les autres neutres européens ont fourni un effort de défense plus important que l'Autriche. Pendant la guerre froide, nous l'avons déjà évoqué, il existait une forte probabilité pour que chacun des deux blocs ait protégé l'Autriche face à une agression du bloc adverse en raison d'intérêts stratégiques. Aujourd'hui, dans la nouvelle architecture de sécurité européenne, une intervention militaire rapide et efficace par des pays tiers n'est pas garantie pour un pays qui ne serait pas membre d'une alliance. Le conflit yougoslave en a été une parfaite illustration.

Les coûts croissants des équipements militaires créent des problèmes aux petites et aux moyennes puissances, de telle manière que de ce point de vue, une coopération avec d'autres Etats est également à privilégier.

La chute du mur de Berlin et ses conséquences ont modifié les fonctions de la neutralité permanente et donc celle de l'Autriche. Elle a perdu la raison pour laquelle elle a été mise en place en 1955. La mise en place d'une neutralité en Autriche imposée par les soviétiques avait créé une zone tampon entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie et elle séparait la partie sud de la partie centrale de l'OTAN. A la question souvent posée aujourd'hui: La neutralité entre qui et contre qui ? On peut essayer de répondre que depuis 1989 les conflits dans la zone européenne se sont multipliés. Le besoin d'aide politique neutre par des missions de "bons offices", des négociations ou des missions militaires de maintien de la paix fournies par des pays neutres n'a cessé d'augmenter. Il faut toutefois noter que les Etats neutres d'Europe n'ont pas forcément assuré leurs responsabilités et que de telles missions sont assurées de plus en plus par des Etats membres d'alliances. Ainsi en 1993 la première rencontre entre l'OLP et Israël s'est déroulée à Oslo et la première rencontre entre Clinton et Eltsine à Vancouver. Il s'agit là de deux villes se trouvant dans des pays membres de l'OTAN. Malgré cette évolution nouvelle, les Etats neutres ont toutefois su garder après la guerre froide une part de leur capital issu de leur politique de neutralité. De nombreuses capitales neutres demeurent le siège d'organisations internationales. Ainsi Vienne a réussi à garder un important centre de l'ONU et elle demeure la ville où siège l'OSCE.

La Politique Européenne de Sécurité (PESC), définie par le traité de Maastricht, réduit sensiblement le champ d'activité d'un pays comme l'Autriche, même si cette politique a beaucoup de difficultés à s'imposer. En réalité l'acceptation de la neutralité permanente par les Etats membres de l'Union Européenne est difficile à réaliser. Ils ne comprennent pas que dans le cadre d'une communauté il y ait des Etats qui se marginalisent en se retirant de l'aspect de la défense commune de cette même communauté. Dans le cadre de la PESC la neutralité autrichienne n'a aucun rôle à jouer. Une adhésion à cette politique suppose même, en théorie du moins, un abandon de la neutralité

La neutralité est un concept qui est difficile à faire admettre à la communauté internationale dans le contexte actuel. Soit l'Etat neutre est en mesure d'assumer l'ensemble de ses responsabilités au plan international et dans ce cas il peut maintenir son statut de neutralité. Soit il est dépendant d'autres pays ou d'alliances multinationales et il ne demeure pas réellement neutre. Ce dernier cas décrit la situation dans laquelle se trouve l'Autriche. Toutefois le gouvernement de Vienne ne souhaite pas abandonner une neutralité à laquelle l'opinion publique est très attachée. A Vienne on considère que la neutralité peut être maintenue moyennant quelques aménagements et quelques concessions de la part des Organisations Internationales.

-

### 3.2. Vers une nouvelle interprétation de la neutralité.

Une nouvelle alternative pourrait être définie dans la mesure où la neutralité bénéficierait d'une nouvelle définition qui l'harmoniserait avec les autres modèles de sécurité. Il faut comprendre qu'il ne s'agit pas uniquement de modifier des règles politiques mais aussi des règles de droit. Ceci concerne surtout les textes du droit de la neutralité qui définissent la neutralité permanente. L'Autriche a déjà franchi plus d'une fois les limites imposées à sa neutralité en autorisant par exemple le passage de troupes américaines qui allaient se déployer en ex-Yougoslavie dans le cadre de l'opération IFOR. Le gouvernement autrichien a donc déjà démontré qu'il pouvait interpréter les devoirs du pays neutre pour se donner davantage de liberté de manoeuvre en matière de politique extérieure et de sécurité. Que les Etats tiers n'aient pas protesté, a été perçu par Vienne comme un agrément de la communauté internationale face à cette pratique. En réalité, depuis 1990, l'Autriche a adopté en plusieurs occasions une neutralité à "géométrie variable".

#### a) Au sein de l'ONU:

Comme nous l'avons vu précédemment, la neutralité s'est surtout illustrée dans la participation au règlement des crises internationales, que ce soit au sein de l'ONU et du maintien de la paix ou dans le cadre des missions de "bons offices" que l'Autriche exécutait. Ces actions sont fortement remises en cause à l'heure actuelle.

Déjà en 1955, lors de l'adhésion aux Nations-Unies, il fallait adapter la neutralité à cette participation. Des pays comme la France ou la Grande-Bretagne étaient opposés à une adhésion autrichienne, qui selon eux allait à l'encontre du principe de neutralité. Fondamentalement, le fait d'intervenir dans le cadre d'un système de sécurité collective contre un Etat agresseur va contre le principe de la neutralité.

La participation de l'Autriche à l'Organisation des Nations-Unies reste ambiguë. Lors des travaux préparatoires à la création de la Charte, il a été question de décréter l'incompatibilité entre le statut de neutralité et les engagements impliqués par une participation à l'ONU. Si cette position n'a pas été retenue, il n'en demeure pas moins que le pays neutre se trouve dans une situation particulière au regard des opérations de sanctions des Nations Unies. Le Conseil de Sécurité peut dispenser un pays neutre de participer à une sanction décidée par l'ONU, ce qui laisse les obligations du pays neutre à la discrétion du Conseil de Sécurité. L'Etat neutre laisse donc une partie de son pouvoir de décision et de sa neutralité entre les mains de l'ONU. L'Autriche accepte cette situation qui heurte le principe de la neutralité.

La participation d'un pays neutre à des actes de guerre dans le cadre de l'ONU est une question déterminante. Le chapitre VII ne prévoit pas l'action de guerre entre l'Etat sanctionné par l'ONU et les pays intervenants, toutefois il faut noter que dans le cas d'une intervention, une possibilité d'évolution vers l'Etat de guerre existe. Dans une telle situation, la participation d'un pays neutre serait en contradiction totale avec son statut. Dans le cas de sanctions qui excluent l'emploi de la force, la participation est possible même si elle est sujette à interprétation. Nous avons en effet déjà vu que la neutralité s'appliquait avant tout à la guerre et à la non-belligérance. Les sanctions économiques peuvent donc intervenir selon que le gouvernement du pays concerné le juge opportun. Là aussi il s'agit d'une interprétation du statut de la neutralité.

La participation à l'ONU suppose désormais des adaptations du statut de la neutralité. L'Autriche accepte ces ajustements car elle considère que l'ONU contribue à permettre au pays de rayonner dans le domaine international.

#### b) Au sein de l'Union Européenne:

Lors de l'adhésion de l'Autriche à l'Union Européenne en 1995 une modification de la loi constitutionnelle est intervenue pour autoriser la participation autrichienne à des sanctions économiques. En adhérant à l'Union Européenne l'Autriche a accepté le principe de la Politique de Sécurité Commune (PESC), qui est un des aspects définis dans le Traité de Maastricht. Cela signifie que Vienne est désormais dans l'obligation de redéfinir son statut de neutralité. Le gouvernement de Vienne doit donc participer complètement à la Politique de Sécurité Commune et ne pas laisser aux autres Etats de l'Union le soin de réaliser cette politique.

En cas de maintien d'une neutralité cela reviendrait à considérer que le pays se retrouverait exclu de la PESC et qu'il serait obligé d'assurer seul et avec ses moyens sa sécurité. Nous avons déjà noté que les moyens militaires autrichiens étaient limités. Par ailleurs la situation internationale a évolué et le pays ne se trouve plus à

l'abri derrière la confrontation des blocs. En cas d'attaque aucun pays ne serait obligé d'intervenir au profit de l'Autriche. Seule l'ONU aurait cette obligation, mais son action demeure très limitée comme la crise yougoslave l'a prouvé. La politique européenne de sécurité (PESC) réduit sensiblement le champ d'activité d'un pays comme l'Autriche, même si cette politique a beaucoup de difficultés à s'imposer. En réalité l'acceptation de la neutralité permanente par les Etats membres de l'Union Européenne est difficile à réaliser. Ils ne comprennent pas que dans le cadre d'une communauté il y ait des Etats qui se marginalisent en se retirant de l'aspect de la défense commune de cette même communauté.

Par ailleurs, on peut également considérer que l'attitude des Etats neutres empêche ou retarde la réalisation de ce processus de construction d'une Politique de Défense Commune. La neutralité n'a donc pas de place dans une Union Européenne qui souhaite construire une défense commune. L'Autriche est consciente de cette situation. Vienne considère toutefois que la neutralité modulable peut trouver sa place dans la future Europe de la défense.

-

#### c) Au sein d'une alliance militaire:

L'Autriche est membre du Partenariat pour la Paix dans le cadre de l'OTAN. Elle mène également une réflexion pour une éventuelle adhésion à cette alliance militaire. Cette réflexion est d'autant plus vive que deux de ses voisins immédiats: la Hongrie et la République Tchèque viennent d'être admis au sein de l'OTAN.

Comme nous venons de l'évoquer, l'Autriche a pratiquement réduit sa neutralité permanente à son unique substance militaire. A côté de la non-participation à d'éventuels conflits armés, l'Autriche maintient la non-participation à des alliances militaires et la non autorisation d'installations militaires d'autres Etats sur son territoire.

Mais même cette interprétation réduite de la neutralité montre des limites. Celles-ci sont avant tout atteintes lors de l'adhésion à une alliance. Les règles de solidarité entre alliés et de traitement égal de tous les pays membres heurtent le principe de la neutralité. En effet, la neutralité permanente ne contribue pas à assurer aux Etats un haut degré d'intégration. En Autriche on a déjà tenté de développer et de faire admettre l'idée d'une neutralité réduite géographiquement. L'Autriche serait restée neutre pour les conflits ou les interventions en dehors de l'Europe et n'aurait été liée par traité que pour les actions en Europe. Il faut constater que la solution est irréaliste et qu'aucune alliance n'accepterait qu'un de ses membres participe d'une manière sélective aux interventions.

Dans les discussions en Autriche, des voix se sont élevées qui affirment que lors d'une adhésion à l'OTAN, le pays pourrait préserver sa neutralité si l'OTAN n'exigeait pas de l'Autriche une participation systématique à la défense commune dans le cadre de l'article V du traité de Washington. Cela suppose que l'OTAN interviendrait au profit de l'Autriche, mais que l'Autriche pourrait décider seule si elle intervient au profit d'un membre de l'OTAN. Cette proposition relève également de l'utopie.

Lors de toutes ses déclarations récentes (Berlin en 1996 ou Madrid en 1997) pour le développement de la sécurité collective et des opérations "out of area", l'OTAN a toujours affirmé vouloir rester une alliance dans laquelle tous les membres ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. C'est d'ailleurs cet aspect de la défense commune qui attire les pays de l'Est vers l'OTAN. D'autre part, il est difficile d'admettre que les pays de l'OTAN manifestent un tel intérêt pour l'Autriche qu'ils interviendraient et protégeraient l'Autriche sans exiger de contre-partie, uniquement dans le but de préserver la neutralité autrichienne.

Une éventuelle adhésion à l'OTAN suppose donc que l'Autriche abandonne son statut de neutralité permanente. En aucun cas l'OTAN ne pourra se contenter du maintien d'une neutralité à "géométrie variable" qui exempterait l'Autriche de certaines responsabilités et devoirs. Le vœu de l'Autriche de pouvoir adhérer selon certaines conditions est donc parfaitement irréaliste.

Le gouvernement de Vienne est parfaitement conscient que la neutralité n'est plus adaptée au contexte géopolitique actuel. Une adhésion à une alliance militaire supposerait un abandon complet de la neutralité. L'adhésion à l'Union Européenne permet pour l'instant de continuer à développer le principe de la "neutralité modulaire" qui ne donne toutefois pas totalement satisfaction et qui ne permet pas de remplir tous les devoirs d'un allié.

## Conclusion.

L'Autriche aura mis cinq ans pour prendre conscience que l'environnement international géopolitique régional et mondial avait réellement changé, y compris pour elle-même. Elle aura mis ce temps pour apprécier les risques que lui valent sa position dans la nouvelle configuration régionale. Dans une situation plus exposée qu'auparavant l'Autriche doit repenser sa politique de sécurité et de défense et donc s'attaquer sous une forme ou une autre au tabou de la neutralité. L'Autriche doit s'adapter, c'est-à-dire s'engager vers l'Europe et vers l'extérieur.

L'idée de neutralité a perdu de sa force et de sa justification en Europe. L'Autriche s'est vue obligée de reconsidérer sa conception de la neutralité. La nécessité de faire preuve de solidarité avec les puissances occidentales, dans l'optique d'une adhésion communautaire à l'Union Européenne, a poussé le gouvernement de Vienne à accorder des facilités aux forces occidentales engagées dans la guerre du Golfe en 1990. Ce fut la première grave entorse à la neutralité autrichienne. Il y en eut une

seconde lors du déploiement des forces américaines de IFOR qui transitèrent par l'Autriche pour rejoindre le territoire de l'ex-Yougoslavie à partir de décembre 1995. Par ailleurs l'armée autrichienne a participé à des opérations extérieures (IFOR et SFOR-Albanie), ce qui était difficilement envisageable avant 1990.

Le réexamen de la neutralité concerne également la politique extérieure de l'Autriche qui depuis l'annonce de l'adhésion à l'OTAN de deux de ses voisins (Hongrie et République Tchèque) craint de se trouver marginalisée. L'Autriche cherche donc à renforcer ses relations diplomatiques. Cette situation se réalise aux dépens de la neutralité ou en nécessitant une adaptation de cette dernière.

La situation européenne s'est modifiée pour les neutres comme pour les membres des alliances. Ce changement a montré l'ambiguïté de la position de la neutralité et la dépendance vis-à-vis du système international. L'Autriche a adhéré à l'Union Européenne. Cette adhésion suppose que Vienne participe à la Politique Européenne Commune. Là aussi la neutralité est remise en cause dans ses fondements.

Le maintien de la neutralité dans un cadre international comme il est défini aujourd'hui, suppose de pratiquer la neutralité de façon crédible. Cette pratique pourrait se résumer à l'absence d'automatismes en matière de prise de décision tout en maintenant une solidarité avec la communauté internationale. L'absence d'automatismes suppose que l'Autriche puisse faire valoir une diplomatie indépendante susceptible d'être reconnue par les parties opposées comme une contribution au règlement de la crise.

L'Autriche s'est résolument engagé dans cette voie. La neutralité ne disparaîtra pas de sitôt, elle évoluera et prendra une configuration "à géométrie variable" pour s'adapter au cas par cas à la situation. Vienne cherche une voie particulière pour s'affirmer sans se perdre, pour s'engager sans s'intégrer.

### Bibliographie.

-

-

#### LIVRES:

-

Alain CARTON

Les Neutres, la neutralité et l'Europe.

FED 1991.

IFRI

RAMSES 1998

IFRI 1997.

Pierre LELLOUCHE

Défendre le XXI<sup>e</sup> siècle.

Plon 1996.

ARTICLES:

-

Rapport de fin de mission.

Colonel Jean-Georges PHILIPPS Septembre 1997.

Die Neutralität im Wandel

Landes Verteidigung Akademie Avril 1994.