

Oliver Rathkolb

Perceptions internationales de la neutralité autrichienne après 1945

L'article se concentre sur les principales perceptions externes de la neutralité autrichienne depuis 1955 afin d'analyser les interprétations par les principaux intervenants de la guerre froide d'un concept supposé clair de la loi internationale. Une vue plus profonde en arrière-plan d'une perception beaucoup plus large de la neutralité vue de l'extérieur pourrait être utile dans le débat qui se poursuit en Autriche quant à l'avenir de sa neutralité après la fin de la guerre froide et l'adhésion à l'Union européenne. Bien que la neutralité autrichienne de 1955 soit certainement un résultat des premiers signes de détente de la guerre froide et la conséquence directe de l'administration alliée de 1945-1955¹, les discussions en cours alimentent le mythe selon lequel le gouvernement autrichien (et parfois l'Union soviétique) serait seul à l'origine de la neutralité et de la politique de neutralité après 1955 ; je pense qu'il s'agit là d'un point de vue typiquement isolationniste et particulièrement limité.² Dans la politique réelle, la neutralité est toujours influencée par le cadre environnant, dont celui des grandes puissances, qui décident des options et des capacités de prise de décision.

1955 : Autriche (divisée) – aucun modèle de neutralité

Très tôt, le nouveau président, Dwight D. Eisenhower, inversa la politique totale d'anti-neutralité de l'administration Truman concernant la solution autrichienne. De son point de vue, la "neutralisation" de l'Autriche seule – à savoir sans inclure d'autres pays "divisés" comme l'Allemagne ou même les pays non-alignés du "Tiers Monde" – pouvait réduire le fossé entre les forces conventionnelles en présence sur la ligne de séparation Nord-Sud de l'OTAN. Déjà en tant que Commandant suprême de l'OTAN, il se rendit compte que du fait des réductions massives de troupes dans les trois zones alliées occidentales de l'Autriche et de la présence d'environ 30 000 soldats soviétiques dans la partie orientale de l'Autriche, les forces conventionnelles autrichiennes pro-occidentales, comprenant 35 000 soldats sous les armes, étaient en mesure de retarder une attaque possible de l'Armée rouge et d'assister ainsi les forces de l'OTAN dans la mobilisation de l'axe Nord-Sud entre l'Allemagne et l'Italie en passant par l'Autriche.³

Le secrétaire d'Etat, John Foster Dulles, qui préférait des solutions simples à la guerre froide, a attendu la fin de la Conférence de Berlin de 1954 pour accepter le statut de neutralité comme option possible si, comme l'exprimait le président Eisenhower, l'Autriche acceptait un statut semblable à celui de la Suisse et était prête à défendre sa neutralité par la force militaire. Il tenta toutefois d'empêcher la délégation autrichienne de faire une "déclaration de neutralité" à Berlin car il craignait un effet de contagion "négative" en ce qui concernait l'Allemagne. Alors qu'Eisenhower savait qu'un statut de neutralité militaire pour l'Autriche impliquerait un renforcement des forces conventionnelles pro-occidentales de la région, Dulles retourna même

¹ Les recherches et analyses historiques les plus complètes des sources et des études sur la question peuvent être trouvées dans l'impressionnante édition récente de Gerald Stourzh, *Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs, 1945-1955* (Editions Böhlau. Vienne, 1998).

² Pour ce qui est du débat actuel, comparer les différentes contributions dans *Streitfall Neutralität*, éd. Andreas Weber (Editions Czernin. Vienne, 1999) ; en ce qui concerne le débat européen plus large, voir *Beitreten oder Trittbrettfahren. Die Zukunft der Neutralität in Europa*, éd. Günther Bächler (Editions Rüegger. Zurich, 1994).

³ *Foreign Relations of United States (= FRUS) 1951, vol.IV,2*, éd. US Department of State (US Government Printing Office. Washington, DC. 1985), 1034f. Oliver Rathkolb, « The Foreign Relations between the USA and Austria in the late 1950s, » in *Austria in the Nineteen Fifties. Contemporary Austrian Studies 3* (Editions New Brunswick, 1995), 28.

l'argument du président américain et "nota que l'Autriche pourrait devenir une route d'invasion propice par le Sud, comme ce fut le cas en Belgique en 1914"⁴. Pendant la conférence de Berlin, il se rendit compte que la Nomenklatura Post-Stalinienne avait retourné la propagande de "neutralisation" imposée par Staline tout particulièrement en 1952. Les communistes autrichiens se virent expressément demander de stopper leur propagande pour la neutralité.⁵ De toute évidence la ligne dure qui entourait Molotov, le ministre des Affaires étrangères russe, n'était pas le moins du monde intéressée par un changement de statut quo – pas même en ce qui concerne l'Autriche qui était certainement (totalement) au-delà de la sphère d'influence soviétique, malgré la présence de troupes soviétiques en Autriche orientale et à Vienne. Après sa prise de pouvoir absolu au Kremlin, Khrouchtchev poursuivit les premières options prises après la mort de Staline par Malenkov et Benja en vue d'obtenir la détente.⁶ Malenkov, en particulier, considéra l'Autriche comme l'élément d'une nouvelle stratégie dès mai 1953. Il se concentra à nouveau sur le marchandage de l'Autriche, qu'Eisenhower mentionnait également dès 1953, comme option de relâchement de la tension et lieu de rencontre au sommet. Selon lui, le retrait des soldats soviétiques de la partie est de l'Autriche, auquel Molotov s'était également opposé, n'affaiblirait pas réellement les capacités stratégiques militaires soviétiques même si cela impliquait pour l'Union soviétique d'abandonner les lignes de communication et l'affectation de troupes en Hongrie et en Roumanie.⁷ Il comprenait très bien que l'Autriche était à la fois complètement intégrée dans l'économie d'Europe occidentale et dans la culture occidentale. Dans le même temps, l'objectif central de la planification d'après-guerre pour l'Union soviétique, à savoir séparer l'Autriche de l'Allemagne⁸, devait être garanti par la neutralisation – même au prix, en cas de conflit avec l'OTAN, d'une alliance de l'Autriche avec ce dernier, dans le prolongement de l'assistance militaire américaine (déjà bien connue à ce moment-là dans la formation et l'équipement d'un noyau de l'armée autrichienne, la B-Gendarmerie).

Pour Moscou, la neutralité autrichienne constituait principalement - jusqu'à la fin des années 80 – une garantie contre un renouveau de l'"impérialisme" ouest-allemand et des mouvements contre la frontière soviétique. Dans le même temps, l'Autriche servait de test : si la neutralité autrichienne disparaissait en période de paix, cela constituerait – comme en 1938 – le signe d'une attaque contre le bloc de l'Est. Le traumatisme des dirigeants communistes soviétiques suite à la seconde guerre mondiale était si fort, avant Gorbatchev, qu'ils croyaient en une répétition de l'histoire.

Du fait de la faiblesse constitutionnelle du bloc militaire occidental, l'"autre" perception envisageait davantage un conflit global et non pas, comme dans le cas des Soviétiques, un signe de danger avant-coureur. En 1955, le secrétaire d'Etat Dulles pressa le gouvernement autrichien de continuer à constituer une armée autrichienne sous la direction d'experts américains, essentiellement basée sur l'armement et la technologie américaines. Il indiqua clairement qu'il s'agissait d'une condition préalable à l'approbation du State Treaty par le

⁴ Oliver Rathkolb, Washington ruft Wien. US-Großmachtpolitik und Österreich 1953-1963. Mit Exkursen zu CIA-Waffenlagern, NATO-Connection, Neutralitätsdebatte (Editions Böhlau. Vienne, 1997), 68.

⁵ Willi Scholz. Unveröffentlicher Diskussionsbeitrag für die Sitzung des Zentralkomitees der KPÖ, 13 mars 1957 (une copie de ce rapport a été donné à l'auteur par Dr Viktor Matejka).

⁶ Concernant la lutte post-stalinienne au sein de l'élite du Kremlin, voir Vladislav Zubok et Constantine Pleshakov, Inside the Kremlin's Cold War. From Stalin to Khrushchev (Harvard University Press. Cambridge, 1996), 157ff.

⁷ Manfred Rauchensteiner, Der Sonderfall : Die Besatzungszeit in Österreich, 1945-1955 (Editions Styria. Graz, 1979), 332.

⁸ Oliver Rathkolb, « Historische Fragmente und die « unendliche Geschichte » von den sowjetischen Absichten in Österreich 1945, in Österreich unter Alliiertter Besatzung 1945-1955, éd. Alfred Ableitinger et al. (Editions Böhlau. Vienne, 1998), 142-149.

Congrès américain. L'assistance militaire américaine devint le noyau de l'armée autrichienne jusque dans les années soixante. A notre connaissance, ce concept pro-OTAN en cas de guerre totale était défendu par l'OTAN.⁹ L'attaché militaire à Vienne, le Colonel Oden, déclara en mars 1956 que "les autorités militaires autrichiennes considéraient la participation active du côté de l'Occident comme la seule action possible pour leur pays en cas de conflit mondial. Leurs plans prévoyaient la mise à disposition de leurs forces et de leurs réserves, de sorte ... qu'ils pourraient se retirer et défendre la base de Klagenfurt et le Tyrol".¹⁰ En cas de défaite militaire, cela aurait eu pour résultat une séparation de l'Autriche. Ce concept de l'OTAN – consistant à scinder les notions de neutralité militaire et d'autodéfense de l'Autriche, fut cependant mis en place par l'état-major autrichien jusqu'à la fin des années cinquante (neutralité divisée). Les efforts de la même élite militaire pour établir un bureau de liaison directe à Rome dès novembre 1955 furent bloqués par les diplomates américains car cela aurait fourni à l'Union Soviétique – si les services secrets l'avaient appris – une excuse pour remettre en question le statut de neutralité en tant que tel.¹¹

A ce stade, il convient de faire référence à la composante militaire de la neutralité autrichienne. Du point de vue des Américains, l'armée autrichienne devait principalement être capable de réprimer un coup d'Etat communiste au sein de la nation et de retarder une attaque du bloc de l'Est passant par le territoire autrichien. Cela signifiait également le maintien de la neutralité militaire puisque l'équipement militaire était limité à ces objectifs. Dans le même temps, le budget autrichien – en accord avec les intérêts de la population autrichienne – ne commença qu'en 1956 à refléter les nouveaux besoins de dépenses militaires (ce qui fut assez mal perçu par l'opinion publique). Ce n'est que grâce à la pression extérieure et à l'aide internationale américaine que ces 10 années sans grandes dépenses militaires purent être inversées pour atteindre le niveau de budgets comparables en matière de PNB. Ainsi, avec les 10 années de démilitarisation et l'absence de nécessité de changer radicalement la ligne budgétaire d'après-guerre après 1955 du fait de l'assistance américaine, le budget militaire de l'Autriche n'a jamais atteint celui de la Suisse ou de la Suède, ni celui de pays plus petits de l'OTAN.

En matière de politique internationale, toutefois, le gouvernement américain ne tenait pas du tout à ce que l'Autriche en général et Vienne en particulier deviennent un pôle de rencontre pour la détente Est-Ouest et les discussions sur le désarmement – il ne fallait pas que le concept de neutralité s'étende. John Foster Dulles s'opposa immédiatement aux "pressions insistantes" des Soviétiques pour organiser le sommet de 1955 à Vienne.¹² Même en 1958, lorsque le chancelier Julius Raab tenta de vendre aux Américains un rôle plus actif de l'Autriche dans les négociations de détente, ces idées ne furent pas du tout approuvées par Dulles.¹³ Il ne fallait pas que l'exemple autrichien de 1955 soit extrapolé par une sorte d'"internationalisation" de l'Autriche. La création de l'Organisation internationale de l'Energie Atomique (AEO, Atomic Energy Organization) de Vienne ne fut par conséquent pas considérée comme le premier signe de l'"internationalisation" de l'Autriche, mais comme un cas particulier – à savoir le résultat d'un compromis soviéto-américain (les Américains visaient la position de Directeur général et devaient par conséquent offrir quelque chose aux Soviétiques qui désiraient depuis toujours voir Vienne devenir un élément clé de la détente internationale) et le fait que le gouvernement

⁹ Rathkolb, Washington, 120-127.

¹⁰ Oden to Commander in Chief, US European Command, Military Aid, 1^{er} mars 1956, National Archives, Washington D.C., Record Group 59, 763.5-MSP/8-2456.

¹¹ Rathkolb, Washington, 123.

¹² FRUS 1955-57, vol.V. p.181.

¹³ Wiener Zeitung, 5 juin 1958.

Quelle Print: Boussat, Gerard/Vaicbourdt, Nicolas (Eds.), Etats-Unis, Europe et Union européenne: histoire et avenir d'un partenariat difficile (1945-1999). Euroclio No. 21, PIE Lang 2001, 51-74.

autrichien acceptait le leadership américain dans cette institution et offrait un soutien financier très généreux pour cette organisation viennoise.¹⁴

Les deux super-puissances étaient persuadées que la neutralité autrichienne ne pourrait pas et ne devrait pas changer immédiatement, même si les Soviétiques auraient aimé utiliser l'Autriche plus souvent comme lieu de communication avec l'Occident ce à quoi l'administration Eisenhower essayait de s'opposer. Toutefois, la puissance occidentale la plus sceptique était la Grande-Bretagne. Les diplomates britanniques en particulier, considéraient la neutralité autrichienne de 1955 simplement comme une autre forme d'apaisement et prédisaient qu'il s'agissait de la première étape vers le non alignement pro-soviétique. L'ambassadeur britannique, Sir Geoffrey Wallinger, remarqua que le chancelier autrichien Julius Raab parlait de "neutralisme" et était convaincu que cette politique étrangère, si elle continuait, ne constituerait que "... la première étape de satellisation".¹⁵ Ce point de vue plutôt négatif, qui était également nourri au ministère des Affaires étrangères de Londres changea subitement en 1956, à la suite du comportement politique distinct pro-occidental lors de l'intervention soviétique en Hongrie en 1956. L'Autriche prouva alors qu'elle ne s'orientait pas vers le non-alignement, mais se positionnait clairement dans le camp occidental en cas de conflits idéologiques. Plus de 170 000 réfugiés affluèrent en Autriche et le "jeune" petit Etat souverain fut amené - à grand renfort d'assistance internationale, tant financière que politique, à servir de lieu d'asile. Dans le même temps, le chancelier Raab attaqua directement l'Union soviétique en appelant le Kremlin à "coopérer pour favoriser la fin des hostilités militaires et de l'effusion de sang", et en demandant une "normalisation des conditions en Hongrie pour le rétablissement de la liberté des droits de l'homme".¹⁶ Les membres socialistes du gouvernement comme le ministre de l'Intérieur, Oskar Helmer, allèrent même plus loin en applaudissant les "héros hongrois" qui "osent se dresser contre la dictature et la force". Raab tenta d'adoucir la couverture médiatique anti-soviétique très agressive en Autriche, - un soldat soviétique fut même tué après avoir été fait prisonnier sur le territoire autrichien - Dans l'ensemble, le gouvernement autrichien s'en tint au concept de neutralité militaire mais se comporta comme plus "occidental que les Occidentaux" et souligna son profond engagement vis-à-vis de l'Occident.¹⁷

Terre d'asile neutre – Un mythe de la guerre froide ?

Une autre perception très importante commença à se développer après 1956 : celle d'une Autriche terre d'asile neutre. Cette perception s'accrut en particulier après 1968, avec l'invasion de la Tchécoslovaquie, même si, dès 1981, avec l'afflux des réfugiés polonais en Autriche, les premiers signes d'opposition se firent sentir au sein de la société autrichienne. Cette attitude de réserve apparue en 1956 et 1968, recula avec le spectacle de la guerre froide et les garanties internationales que les réfugiés ne resteraient que quelque temps puis émigreraient vers d'autres pays comme les Etats-Unis ou le Canada. Il serait possible d'argumenter qu'en 1956, la situation économique était tendue, mais par ailleurs, l'économie autrichienne devait dans les années soixante importer de la main-d'œuvre de Yougoslavie et de Turquie. La population autrichienne ne se sentit jamais prête à supporter une immigration non autrichienne plus

¹⁴ Rathkolb, Washington, 136-138.

¹⁵ Wallinger to Selwyn Lloyd, rapport annuel de 1955, 24 janvier 1956. Exemple de Public record Office à Londres, cité d'après un projet de recherches non publié pour le ministère des Sciences et de la Recherche par la Fondation des Archives Bruno Kreisky, Vienne (Die österreichische Außenpolitik und der Beitrag Österreichs zur Entspannungspolitik Europas 1953-1966, établi par Stefan August Lütgenau, Vienne 1991, 51).

¹⁶ Thomas O. Schlesinger, Austrian Neutrality in Postwar Europe. The Domestic Roots of a Foreign Policy (Wilhelm Braumüller, Vienne 1972), 35.

¹⁷ Schlesinger, Neutrality, 52.

Quelle Print: Boussat, Gerard/Vaicbourdt, Nicolas (Eds.), *Etats-Unis, Europe et Union européenne: histoire et avenir d'un partenariat difficile (1945-1999)*. Euroclio No. 21, PIE Lang 2001, 51-74.

importante après 1945, et par conséquent, l'Autriche ne mit jamais en place de loi ou de politique sur l'immigration.

A l'échelle internationale, la couverture médiatique des événements de 1956 et 1968 avait concouru à donner de l'Autriche l'image d'"une" terre d'asile neutre, ce qui signifie qu'en 1984, le sentiment d'être "une terre d'asile" était encore plus fort que celui d'être un "pays politiquement neutre". En particulier dans les pays de l'Est et en Union soviétique, l'Autriche a jusqu'en 1984 été fortement perçue comme une terre d'asile, alors que la neutralité politique est une étiquette davantage associée à la Suisse (la seule exception étant la Hongrie). En Europe occidentale, en France, en Italie et en Suisse, la Suisse est considérée comme "le" pays neutre et "la terre d'asile", l'Allemagne étant la seule à accorder son suffrage à l'Autriche dans la catégorie "terre d'asile". Aux Etats-Unis, la perception de la neutralité de l'Autriche, par comparaison avec la Suisse, est extrêmement faible (seulement 19% malgré la possibilité de faire deux choix).¹⁸

Exclure les satellites : Neutralité acceptée mais pas "intégrable" dans l'intégration européenne

Le fait que devenu président, John Fitzgerald Kennedy ait choisi Vienne pour la proposition de sommet soviétique (Stockholm et Vienne)¹⁹ représentait un signe clair que l'administration Kennedy commençait à inverser la stratégie visant à contenir la neutralité chère à Dulles (même si elle continuait à s'opposer au non-alignement). Mais cette nouvelle orientation devait connaître à ses débuts une "pilule amère" : la nouvelle stratégie européenne du sous-secrétaire d'Etat au département d'Etat de John F. Kennedy, George F. Ball, s'opposait totalement à toute forme d'association des trois pays neutres que sont la Suède, la Suisse et l'Autriche avec l'Union économique européenne, car celle-ci compromettrait la vision d'une CE politiquement et militairement forte.²⁰ George C. McGhee du bureau de planification politique du département d'Etat affirma très tôt que les pays neutres pouvaient se tourner vers le bloc soviétique s'ils étaient exclus du bloc européen non communiste avec l'argument que "leur association diluerait et affaiblirait la Communauté et tendrait même à détruire ses institutions, et que l'association de quelques uns ouvrirait les vannes de demandes similaires de la part de nombreux autres Etats, y compris les Etats non européens".²¹ Mais en 1961, la position dominante du Département d'Etat favorisait la vision d'un "monolithe politique, stratégique et économique croissant, de toute évidence non neutre" et n'appréciait pas l'association des pays neutres qui constituait un argument pour que les principaux pays du Commonwealth demandent à faire également partie de l'association.²² Le veto de de Gaulle en 1963 contre l'intégration de la Grande-Bretagne détruisit plus ou moins la base réelle des visions européennes de Ball. Ce conflit devint obsolète mais ne fut jamais résolu lors des discussions bilatérales entre l'Autriche et les Etats-Unis. D'une certaine façon, il serait possible de conclure, se basant sur les preuves écrites, que l'administration Kennedy désirait inverser cette occidentalisation des politiques de neutralité de l'Autriche depuis qu'elle s'était rendue compte que l'Union soviétique n'accepterait jamais aucune forme d'intégration institutionnelle de l'Autriche dans la Communauté européenne : elle craignait en effet que cela ne renforce l'influence allemande au sein de la Communauté (argument qui, par ailleurs, bloqua le solo de l'Autriche dans la Communauté européenne après 1963 puisqu'il avait été repris par le gouvernement sous Pompidou et permis par conséquent

¹⁸ Günter Schwaiger, *Österreichs Image im Ausland* (Vienne, 1988), 112.

¹⁹ Comparer avec Michael R. Beschloss, *The Crisis Years. Kennedy and Khrushchev 1960-1963* (New-York, 1961).

²⁰ Oliver Rathkolb, « Austria and European Integration after World War II », dans : *Contemporary Austrian Studies* 1/1992, 51-52.

²¹ McGhee to Ball, 21 nov. 1961, NA, RG 59, Lot 250/5/18/3, Entry 3103, Box 4.

²² Tyler to The Acting Secretary, Association of Neutrals, 11 déc. 1961, *ibid*.

aux Italiens de bloquer les négociations en 1967 à cause du problème du Tyrol du Sud). Plus l'Allemagne défendait le cas de l'Autriche (ce qu'ils faisaient de temps en temps), plus forte était la résistance française. En cas d'association "spéciale" des trois pays neutres (pas l'adhésion complète), l'intégration politique et militaire de la Communauté pouvait être menacée du fait de la pression géopolitique de l'Union soviétique et des prétendues tendances à la neutralisation au sein de la Communauté européenne (en particulier contre une coordination politique et militaire plus étroite via des institutions supra-nationales).

Il convient de souligner ici que les décideurs et journalistes autrichiens n'ont jusqu'à l'heure actuelle pas pris conscience que non seulement l'Union soviétique a empêché une affiliation plus étroite à la Communauté économique européenne dans les années soixante, mais que par ailleurs la Communauté européenne n'était pas encore prête à accepter l'Autriche. L'Autriche n'est pas et n'était pas un cas particulier pour l'intégration européenne. Jusqu'en 1963, le principal intérêt de la Communauté européenne portait sur la question britannique ; les autres questions – dont celles des négociations avec les pays neutres – étaient de moindre importance. La France n'était que la force la plus importante opposée à un accord spécial avec l'Autriche, et l'Italie le pays le plus franc à ce sujet. L'Union soviétique continua à souligner le problème d'"annexion" et de la loi mixte du State Treaty (contenant le veto à l'annexion) et la loi relative à la neutralité, politique qui s'accrut en 1959 (l'économie de l'Autriche – même selon un accord d'association – incorporerait l'Autriche dans l'OTAN).²³

Cette politique de désoccidentalisation des politiques de l'Autriche au début des années soixante se poursuivit dans la sphère économique sous le président Johnson, qui commença à relâcher le blocus économique très serré contre le "bloc soviétique" par le COCOM. Les listes du COCOM (Comité de coordination) des biens exportés vers les pays de l'Est et l'Union soviétique étaient considérées comme d'une importance stratégique dans la guerre froide. L'Autriche était très liée à ce système et Raab, d'ailleurs, ne réussit même pas à lever cet embargo pour des projets spécifiques comme l'exportation d'une aciérie en Tchécoslovaquie.²⁴ Le commerce Est-Ouest devait devenir un baromètre extrêmement important pour l'intensité de la détente (L'"Ostpolitik" de Brandt-Scheel fut précédée par une coopération économique par le biais de "joint ventures"). Mais même dans ce domaine, ce ne furent pas les efforts des Autrichiens en vue d'atteindre plus de souveraineté en matière économique qui prévalurent, mais la tension internationale qui se relâcha un peu – en particulier en ce qui concerne les relations économiques.

En dépit d'un certain nombre de différences d'opinion quant à l'approche pragmatique de la détente dans les années soixante, le cours de la politique étrangère autrichienne était accepté par les décideurs américains et parfois utilisé comme source d'information et d'expertise sur l'URSS, la question berlinoise, etc. (comparer avec les références autrichiennes lors de la crise des missiles à Cuba).²⁵ Cette "Ostpolitik" spécifique à l'Autriche a été développée par le chancelier Julius Raab sur la base de bonnes relations bilatérales avec l'URSS. Elle s'est ensuite étendue grâce à une politique consistant à cultiver les contacts avec des "pays satellites" voisins comme la Tchécoslovaquie (qui a abouti à un échec même dans les années soixante-dix), la Hongrie, la Yougoslavie, la Pologne et la Roumanie. Cette politique spécialement menée par Bruno Kreisky, le ministre des Affaires étrangères (1959-1965), et

²³ Rathkolb, « Austria and European Integration », 51.

²⁴ Pour plus de détails, Rathkolb, Washington, 133-136.

²⁵ Oliver Rathkolb, « Bruno Kreisky : Perspectives of Top Level US Foreign Policy Decision Makers, 1959-1983, dans : Contemporary Austrian Studies 2/1994, pp. 132-133.

parfois lourdement critiquée (Autriche sur la méthode yougoslave) a été, dans une certaine mesure, poursuivie sous le gouvernement uni-partite de l'ÖVP de Josef Klaus (1966-1970).²⁶ En élevant le niveau des relations bilatérales avec ses voisins communistes, l'"Ostpolitik" autrichienne devait contribuer à réduire les tensions de la guerre froide et même œuvrer lentement pour un changement dans le système des blocs et une structure plus démocratique. Kreisky en particulier, a toujours voulu sonder les divers groupes d'un bloc de guerre froide présumément monolithique (par exemple, en ce qui concerne l'opposition de la Roumanie à certains objectifs politiques de l'Union soviétique, ou les efforts polonais pour réduire leurs capacités nucléaires, etc.) Dans le même temps, cette politique devait contribuer à régler les problèmes du passé (problèmes de propriété et de frontières), accroître la communication et le tourisme, et aider à l'intégration familiale à travers le rideau de fer. Cette politique fonctionna très bien avec la Hongrie et la Yougoslavie, mais ne fut pas très efficace en ce qui concerne la Tchécoslovaquie.²⁷

1968 – L'Autriche sous le Parapluie Nucléaire de l'OTAN. Un mythe !

Alors qu'en 1956, le gouvernement autrichien s'était placé, lors de ses déclarations publiques, du côté de l'"Occident", en 1966, le gouvernement du parti populiste du chancelier Josef Klaus resta plus circonspect et réagit, en Autriche et aux Nations Unies avec des paroles modérées et prudentes. Pendant quelque temps, le chancelier Kurt Waldheim demanda même à l'ambassadeur autrichien basé à Prague, Rudolph Kirchschräger, de cesser d'émettre des visas d'entrée en Autriche (à cause de prétendus vols de formulaires de visas). Les médias firent état de rumeurs selon lesquelles le gouvernement allait quitter Vienne et essayer de trouver refuge dans la région de Aussee. Dans l'ensemble, la presse et la radio autrichienne furent beaucoup plus agressives dans leurs attaques contre l'Union soviétique, ce qui résulte certainement d'une très forte "américanisation" des médias et des journalistes, en particulier lors de l'administration Alliée de 1945-1955. Klaus déclara lui-même en résumé en septembre 1968 que le "chancelier et le ministre des Affaires étrangères étaient trop prudents" et que la presse se montrait également trop circonspecte.²⁸ Le parti d'opposition socialiste réagit et se montra beaucoup plus concerné en appelant à condamner l'intervention en Tchécoslovaquie, ainsi qu'une simple politique étrangère bi-partisane que Klaus tentait de faire accepter dans le long terme en essayant d'obtenir une déclaration tripartite du Parlement autrichien.

Pendant cette crise de 1968, il devint également tout à fait évident que l'armée autrichienne ne pourrait défendre le pays si le Pacte de Varsovie décidait d'entrer en guerre. De même, beaucoup pensaient que les Etats-Unis protégeraient l'Autriche contre une telle intervention, ce qui est également un mythe dû à la stratégie bien définie de l'OTAN et à l'exclusion par les Etats-Unis de l'Autriche orientale et de la République tchèque qui était considérée sous la sphère d'influence de l'Union soviétique. Le leader de l'opposition Kreisky considérait déjà à cette époque qu'une "politique de défense globale" avec une forte position internationale était beaucoup plus appropriée (basée avec raison sur le concept suédois intégrant les partenaires sociaux et les travailleurs dans les préparatifs de la défense).

²⁶ Reinhard Meier-Walser, Die Außenpolitik der monocoloren Regierung Klaus in Österreich 1966-1970, Munich 1988, pp. 322-376.

²⁷ Pour plus de détails, Oliver Rathkolb, « Austria's « Ostpolitik » in the 1950s and 1960s : Honest Broker or Double Agent ? », dans Austrian History Yearbook, vol. XXVI (1955), 129-145.

²⁸ Willi Sauber, Die Kärntner Straße zur Zeit der ÖVP-Alleinregierung », dans Die Ära Josef Klaus : Österreich in den kurzen sechziger Jahren, éd. Robert Kriechbaumer (Editions Böhlau, Vienne 1998), 201.

Neutralité et détente dans les années 70

Les années soixante-dix furent clairement dominées par le gouvernement socialiste, sous l'égide du chancelier Bruno Kreisky, qui mena la politique étrangère non pas de manière autoritaire, mais par un activisme permanent, profondément ancré dans les relations internationales. Il avait toujours été un anti-communiste convaincu, supporter inconditionnel de la stratégie de "contention" de l'administration Truman. Dans le même temps, il continua dans les années soixante, en tant que ministre des Affaires Etrangères, la politique spéciale développée sous le chancelier Raab, dans le but de stabiliser la tension Est-Ouest par le biais de bonnes relations avec l'Union soviétique et les pays communistes voisins. Déjà en 1959, encore sous-secrétaire d'Etat, il souligna la particularité de l'"Ostpolitik autrichienne" dans son analyse de la "politique russe" d'Adenauer. « En principe, la ligne dure d'Adenauer correspond au point de vue autrichien, mais les tactiques adoptées par les Allemands se sont souvent révélées erronées. Le chancelier allemand a tendance à offenser la sensibilité des Russes et se montre trop inflexible et préoccupé idéologiquement lors des négociations »²⁹.

Laissant la "guerre froide", il se concentra très rapidement sur une coopération accrue entre les systèmes de blocs, sans omettre de poursuivre sa ligne politique strictement anti-communiste en matière de politique interne (par exemple dans la Déclaration d'Eisenstadt de 1969, Kreisky tenta de suspendre tous les contacts non autorisés avec les fonctionnaires communistes à l'étranger ainsi qu'en Autriche). Contrairement à Raab qui, après 1955, s'était orienté vers une politique neutre, la "Schaukelpolitik", signifiant qu'une offense faite à un bloc par une décision (comme la permission de la tenue de la Journée des Sudètes allemandes), était aussitôt contrebalancée par l'acceptation d'une requête de l'autre bloc (par exemple, en 1959, le Festival de la Jeunesse du Monde communiste, proposé par l'Union soviétique).

Dans les années 1970, le principal instrument pour une approche plus large et coordonnée des pays neutres (partiellement en coopération avec les non-alignés) fut la "Conférence pour la Coopération et la Sécurité en Europe" (CSCE, Cooperation and Security in Europe). Avec cette initiative prise à l'origine par les Soviétiques en 1953, qui pour la première fois donnait aux Européens une chance de négocier directement avec les super-puissances, Kreisky réalisa que les petits groupes d'Etats comme les pays neutres ou non-alignés pourraient devenir acteurs, et non seulement objets de la "géopolitique" des super-puissances. Alors que les Etats-Unis étaient toujours beaucoup plus intéressés par des négociations directes avec les superpuissances et que le problème crucial de la réduction des armements nucléaires était exclu de la CSCE, les pays neutres trouvèrent là leur niche politique. Les quatre pays neutres, l'Autriche, la Suisse, la Suède et la Finlande coordonnèrent leurs efforts, en se concentrant sur les contacts humains, l'information, l'éducation et la culture pour accroître le niveau de coopération entre l'Est et l'Ouest (y compris la discussion à propos des principes démocratiques).³⁰ En ce qui concerne l'agenda de la conférence pour la sécurité militaire, les quatre pays neutres établirent un canal de coordination avec la Yougoslavie, Chypre, Malte et le Liechtenstein et formèrent le groupe N + N (neutres et non alignés) sur une base informelle mais effective.

Toutefois, l'effet du processus de la CSCE dans l'accroissement de l'opposition au sein du bloc communiste et le soutien d'une transformation pacifique est sous-estimé. Ici, également, le

²⁹ « Wiener Lob und Kritik der deutschen Außenpolitik » Archives politiques du ministère des Affaires étrangères, Bonn, réf.203, vol.113.

³⁰ Briefing Book, Visit Kreisky in the US. 12/13 novembre 1974, Fondation des Archives Bruno Kreisky, Vienne, archives USA.

chancelier Kreisky continua à souligner l'importance d'une coopération pacifique sans suppression des confrontations idéologiques (par exemple, en ce qui concerne le problème des droits de l'homme). En 1975, Kreisky fut l'un des rares signataires du Traité d'Helsinki à souligner son point de vue (qui n'était pas apprécié par l'Union soviétique) : « nous sommes prêts à poursuivre la confrontation, et souhaitons la bienvenue à la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe car le principe essentiel sur lequel nous nous sommes mis d'accord permettra une confrontation globale à l'aide de moyens pacifiques. Nous interprétons cette partie de la déclaration de principes comme le droit de chaque Etat signataire à choisir et développer son système politique, social et culturel sans aucune pression »³¹.

En pratique, cela signifiait que l'Autriche était prête non seulement à assister des réfugiés politiques de Tchécoslovaquie (Charte 77), mais qu'elle intervenait également en permanence contre la persécution des activistes de l'opposition comme Vaclav Havel en Tchécoslovaquie ou Alexander Sakharov en URSS – même si cela signifiait que l'Autriche n'agissait pas comme un Etat neutre mais intervenait dans les affaires internes. Les deux leaders importants de l'opposition, ainsi que de nombreuses autres personnes furent inclus dans les agendas de négociation.

Plus la nécessité induite par la guerre froide d'assister les réfugiés d'Europe de l'Est déclinait, plus l'Europe devait faire face à une première récession après les "années d'or" du boom d'après guerre. A partir des années cinquante, la population autrichienne commença à résister à la fonction d'asile de l'Autriche : un autre aspect politique de la position de Kreisky lié à la situation conflictuelle croissante entre les super-puissances, après que l'Union soviétique eut échangé ses rockets en Europe contre des missiles plus avancés et que l'OTAN eut décidé de réduire ce fossé avec une autre nouvelle génération de missiles. Lors de l'invasion de l'Afghanistan en 1979-1980 et de l'établissement de la loi martiale en Pologne en 1981, le chancelier autrichien craignit notamment que l'Union soviétique ne mette complètement fin à la détente, répondant ainsi aux réactions excessives de l'Occident face aux exactions militaires manifestes, en Afghanistan lors de l'intervention directe et sanglante des Soviétiques, et en Pologne sous l'égide du régime communiste local. Ainsi, le processus de stabilisation en Europe résultant du processus de la CSCE (y compris l'acceptation des frontières existantes) pouvait être inversé avec des options potentielles de confrontation globale en Europe. Il ne pensait pas par exemple, que le mouvement d'opposition en Pologne (Solidarnosc) pouvait transformer le gouvernement communiste, mais était convaincu que les Soviétiques pouvaient mettre fin à ce mouvement par tous les moyens, afin de stabiliser leur sphère d'influence.

Au niveau national, la population autrichienne a toujours désapprouvé depuis 1945 (et déjà après 1918) l'immigration d'étrangers. La vague de solidarité de 1956 a principalement résulté du comportement de guerre froide généralisé, ainsi que d'un large écho des médias pro-hongrois (sauf la presse communiste qui véhiculait des préjugés xénophobes) et du message politique du gouvernement autrichien selon lequel les Etats-Unis et le Canada accueilleraient la plupart des réfugiés et que peu d'entre eux resteraient en Autriche. La même chose advint en 1968. Kreisky comprit très bien ce ressentiment dans la société autrichienne. D'origine juive, il appartenait lui-même à une minorité qui avait non seulement vécu différentes formes d'anti-sémitisme mais avait été également persécutée pour des raisons racistes par le régime Nazi et les Autrichiens en 1938-1945.

³¹ Bruno Kreisky, Reden. Vol.II (Österreichische Staatsdruckerei, Vienne 1990), 756 (Rede über die Entspannungspolitik, 4 juillet 1978).

Par ailleurs, il tenta de renforcer la position de l'Autriche vis-à-vis de la Suisse, et l'une des perceptions internationales d'un pays neutre devait inclure la capacité de fournir un asile. Cette position n'a pas toujours correspondu à la politique des grandes puissances. Lorsque Kreisky reçut une récompense de l'"International Rescue Committee" (Comité de Secours International), importante association philanthropique d'intellectuels juifs américains, le Département d'Etat et le Conseil national de Sécurité s'opposèrent à la participation du président, non à cause des politiques prétendument anti-juives de Kreisky, mais parce qu'ils craignaient que si l'Autriche continuait à fonctionner comme pays de transit pour les immigrants, même après l'affaire Schönau – au total, depuis 1968, 20 000 juifs ont quitté l'Union soviétique en passant pas l'Autriche- les Soviétiques ne prennent mal ce geste.³²

Alors que les administrations Nixon et Ford y compris Henry Kissinger appréciaient le rôle actif de l'Autriche dans la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), de 1973 à 1975, un changement politique de l'administration Carter sur le sujet du "Third basket" (échange d'informations et de culture pour accroître les contacts humains entre l'Est et l'Ouest) causa des divergences d'opinion majeures. Bruno Kreisky en particulier, s'opposa à la politique étrangère globale de Carter relative aux droits de l'homme quant aux communications confidentielles avec les pays d'Europe de l'Est.³³ De toute évidence, il craignait que la position unique de l'Autriche comme lieu de rencontre entre l'Est et l'Ouest ne soit détruite (la politique de Carter préfigurait déjà la tension de guerre froide de l'administration Reagan). Le gouvernement autrichien abrita même le MBFR/Mutual et équilibra les négociations relatives à la réduction des forces à partir de 1973. Cependant les observateurs américains ne considèrent pas du tout la politique de neutralité active de l'Autriche des années 1970 comme une politique "d'apaisement", même si les responsables de la politique étrangère autrichienne « accordaient à l'invasion soviétique de l'Afghanistan un caractère 'défensif' et qu'ils pensaient « que l'Ouest devait faire attention à ne pas perdre son sang froid suite à l'invasion".³⁴

De nombreux observateurs autrichiens interprètent encore la politique active au Moyen Orient, pendant l'ère Kreisky, comme la base du débat sur Waldheim et comme une surexpansion de la politique de neutralité. L'examen approfondi de la perception américaine montre cependant une réaction tout à fait différente. L'administration Ford participa à la gestion de la crise en Autriche – ce qui ne fut pas toujours acceptée par les media internationaux – après l'attaque terroriste contre l'OPEP en décembre 1975.³⁵ Il en est de même de l'administration Carter - en dépit de considérables divergences d'opinion sur la question des droits de l'homme et de la détente (en particulier après l'invasion soviétique en Afghanistan) ou de l'intégration de l'OLP dans l'accord de Camp David. Jamais auparavant, comme pendant ces années, il n'y avait eu dans les affaires internationales, d'échanges aussi intensifs au plus haut niveau entre le chancelier autrichien et les responsables de la Maison Blanche - bien que je ne désire pas réduire les divergences d'opinion. Carter n'était pas prêt – à cause de l'action massive des lobbies juifs (traditionnellement en faveur des partis démocratiques) à accepter l'OLP comme parti de négociation.

³² Rathkolb, « Kreisky », 139.

³³ Rathkolb, « Kreisky », 134.

³⁴ NATO and Western Security in the 1980's : The European Perception. Report of a Staff Study Mission to Seven NATO Countries and Austria to the Committee on Foreign Affairs. US House of Representatives (US Government Printing Office. Washington D.C., 1980), 48. L'homologue autrichien était l'ambassadeur Franz Ceska.

³⁵ Pour une analyse spécifique de la terreur – et des vues partiellement différentes concernant la gestion du conflit autour de Kreisky, voir John Bunzl, Gewalt ohne Grenzen. Nahost-Terror und Österreich. Vienne, 1991.

Le leadership soviétique accepta totalement les efforts de l'Autriche pour devenir un lieu de rencontre (permanent) pour les négociations Est-Ouest à tous les niveaux. Cependant, en particulier à la fin des années 70, les débats politiques en cours sur les droits de l'homme dans les pays communistes et le soutien ouvert aux mouvements de dissidents en Tchécoslovaquie et en URSS entraînaient une tension bilatérale majeure. Il arriva même aux Soviétiques de rappeler l'élite invitée à participer à une conférence publique de Kreisky à Moscou et d'annuler l'événement. En matière de politique pour le Moyen-Orient, Kreisky tenta d'impliquer davantage les Soviétiques en demandant des missions des Nations Unies et des efforts pour résoudre les conflits des Nations Unies.

Francs-tireurs dans les années 1980 ? Retour à "l'immoralité" dans la dernière phase de la guerre froide

Alors que les administrations américaines de Carter à Reagan se montraient très sceptiques quant à la politique de l'Autriche et de Kreisky concernant le Moyen-Orient, les pays occidentaux suivirent la direction politique consistant à intégrer l'OLP par une reconnaissance directe ou indirecte du leadership politique d'Arafat. La France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne inversèrent leurs politiques anti-OLP et devinrent à la fin des années 70 et au début des années 80 beaucoup plus concernés par la position arabe dans le conflit du Moyen-Orient. Ce changement politique apparaissait, après les deux crises pétrolières de 1973-74 et 1978, sur un arrière-fond économique, puisque l'Europe occidentale dépendait également du pétrole arabe. Cependant, à partir de la fin des années 70, et en particulier en 1980, il devint clair que l'Union européenne (comme l'indique la mission conduite par le président de la Communauté européenne, Gaston Thorn), était intéressé par un ralliement aux idées de Kreisky. La Communauté européenne s'efforçait maintenant de soutenir les intérêts palestiniens, même si certains Etats d'Europe occidentale continuaient à traîner les pieds, tout en se dirigeant malgré tout pas à pas vers une reconnaissance de l'OLP. Kreisky a cependant toujours devancé les positions européennes, reconnaissant l'OLP dès mars 1980, et a grandement contribué à l'acceptation politique, puis diplomatique d'Arafat comme "Le" représentant du peuple palestinien. A cette époque, Kreisky devint, du point de vue israélien, un politicien partial pro-palestinien – même du point de vue de Shimon, alors chef du Parti travailliste israélien qui cessa immédiatement tout contact.

Il convient de souligner toutefois, qu'au début des années 80, le chancelier Kreisky tenta d'agir, comme lors du processus de détente – plus comme un politicien neutre, afin d'établir de bonnes relations avec tous les partenaires du conflit du Moyen Orient. Lors d'une visite du ministre des Affaires étrangères, Rudolf Kirchschräger, le "Jerusalem Post" titrait : "Les relations Austro-israéliennes au beau fixe" (25 juin 1972). Ce transfert de politiques dura jusqu'au 28 septembre 1973 où, lors d'une attaque terroriste palestinienne contre le camp de transit de Schoenau (qui abritait principalement des émigrants juifs d'Union soviétique sous l'administration de l'Agence Juive) Kreisky promit de fermer le camp pour sauver les vies des otages pris à Schoenau.

Pendant l'"incident de Schoenau", qui donna naissance à un débat international aux Etats-Unis et en Israël, il devint évident que Kreisky allait fermer le camp, également à cause de la supervision presque extra-territoriale par l'Agence israélienne qui visait un transfert direct des émigrants en Israël. Kreisky fut l'objet – pour la première fois – d'attaques virulentes des media et des politiciens du monde entier comme le président Richard Nixon (d'une manière plutôt douce) et du Premier Ministre israélien, Golda Meir, de manière très personnelle et agressive. L'autorité autrichienne sur le transit d'émigrants juifs fut rétablie et ceux-ci purent alors choisir librement le pays d'exil. En 1974, Golda Meir confirma que l'Autriche conservait son rôle humanitaire comme pays de transit le plus important pour les juifs de Russie. Entre 1968 et

1986, 270 199 personnes purent quitter l'Union soviétique via Vienne ; seul un faible pourcentage décidèrent d'émigrer vers d'autres pays qu'Israël (par exemple, en 1988, 7, 1 % partirent pour les Etats-Unis). L'Autriche continua d'offrir comme pays d'asile neutre pendant la guerre froide – en particulier pour les Russes juifs (après 1973, un plus grand nombre encore de personnes quitta l'Union soviétique en passant par l'Autriche).

En dépit de sa manière d'agir très peu conventionnelle et très personnelle dans l'arène internationale, Kreisky œuvra pour la reconnaissance et l'acceptation de l'Autriche comme pays neutre. Comme il le savait très bien, suite à ses expériences négatives de l'entre-deux-guerres, la neutralité de l'Autriche, ce petit pays, n'était pas du tout garantie par les Alliés en 1955 et, plus particulièrement l'Autriche orientale et Vienne, n'étaient pas une aire secrète d'influence de l'OTAN située sous son parapluie nucléaire, comme de nombreux politiciens et diplomates le croient encore de nos jours.³⁶ Il continua et intensifia la tendance internationale qui démarra avec l'administration alliée en 1945 et fut confirmée indirectement par le State Treaty autrichien. Même pendant le gouvernement du Parti populiste sans les socialistes en 1966, cette tendance (incluant une politique des Nations Unies très active) fut poursuivie et conduisit à la décision de principe de construire un centre international pour les Nations Unies. Affrontant une importante opposition nationale, il mit en œuvre le Centre international de Vienne et en 1979, Vienne devint le troisième siège des Nations Unies. Kreisky continua son projet d'immeuble original vaste et coûteux – s'opposant au plus large³⁷ referendum public de l'histoire de l'après guerre – car il pensait que si les Etats-Unis continuaient leurs politiques anti Nations Unies, Vienne pourrait abriter également l'Assemblée générale des Nations Unies.

Dès la fin des années cinquante, Kreisky, en tant que ministre des Affaires Etrangères, réalisa que l'Autriche ne pourrait jamais suivre le solide modèle militaire suisse car après 1945 l'Autriche fut démilitarisée pendant 10 ans. Le budget autrichien était déjà bien lancé vers la reprise économique et un réseau social en croissance progressive, avec des dépenses militaires marginales en 1955-1959 dues à une forte assistance militaire américaine, qui fut stoppée en 1960. Dans une interview avec le Financial Times (21 août 1979) il déclara que « les organisations internationales basées en Autriche étaient plus importantes du point de vue de la sécurité et de la politique, et qu'elles étaient comme des bras qui pourraient ne jamais être utilisés. »³⁸ En matière de doctrine militaire, l'armée autrichienne commença à se réorganiser sur la base d'une guérilla combinée à une défense globale de la société autrichienne et des partenaires sociaux autrichiens afin de prolonger une attaque. Cela coûterait à l'agresseur trop de temps et trop de morts pour traverser le territoire autrichien (doctrine de dissuasion). Mais la principale composante dans les années 70 devait être une politique étrangère active pour réduire les tensions entre les super-puissances et dans la région, ainsi que le positionnement de l'Autriche (tout comme la Suisse) comme entité indiscutable dans l'arène diplomatique internationale.

En ce qui concerne l'administration Reagan, les relations en matière de « guerre froide » devinrent beaucoup plus tendues, et pour la première fois depuis 1955, des officiels américains critiquèrent la position et la politique de neutralité de l'Autriche. Jusqu'à présent, les recherches

³⁶ Par exemple l'ancien ambassadeur Herbert Grubmayr dans Die Presse, 13 mai 1995, 3 avec la perception erronée selon laquelle en 1956 le secrétaire américain John Dulles avait informé les Soviétiques que le fait de franchir la frontière autrichienne signifierait la troisième guerre mondiale.

³⁷ Information de Mr Michael Auracher qui, en 1979, était responsable du centre des Nations unies au sein du cabinet du ministre des Finances de l'époque, Hannes Androsch.

³⁸ Cité d'après Helmut Kramer, » éd. Kurt Richard Luther et al. *Austrian Foreign Policy from the State Treaty to European Union membership (1955-1955)* », dans *Austria 1945-95. Fifty Years of the Second Republic* (Adlershot. Ashgate, 1998), 168.

relatives aux relations américano-autrichiennes proclament que les relations bilatérales atteignirent leur point le plus bas depuis 1955, lors d'un discours pendant l'académie politique de l'ÖVP, le Parti populiste autrichien (le 24 mai 1982) de l'ambassadeur Eugène Douglas / responsable de la Coopération pour les réfugiés).³⁹ Il critiqua franchement la reconnaissance de l'OLP et l'accueil de Kadhafi et arriva à la conclusion que l'Autriche avait considérablement modifié le cours de sa politique étrangère et violé la base de sa position de neutralité (les critiques d'Eugène Douglas englobaient les attaques de Kreisky contre la politique américaine en Amérique latine et en particulier les politiques commerciales de l'Autriche vis-à-vis des pays d'Europe de l'Est). Sans aucun doute, l'ambassadeur Douglas critiqua à l'excès le changement de perception officielle des Etats-Unis dans la position de neutralité autrichienne, particulièrement utilisé par le Parti populiste, parti d'opposition majoritaire, pour demander une inversion pro-américaine des politiques de neutralité à la fin des années 50. Ce statut pro-occidental était – selon leur point de vue – la position de « neutralité » correcte. Cette inversion pro-américaine de la politique de neutralité faisait partie de la réorganisation néo-libérale des idéologies conservatrices tentant de copier les exemples de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne et de Ronald Reagan aux Etats-Unis. Lorsque le leader du parti d'opposition Alois Mock, devint vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères, il était même prêt, à long terme, à abandonner la neutralité autrichienne. Il convient de souligner que les débats continuels sur l'appartenance à l'OTAN et la neutralité sont toujours très influencés par ce changement de politique de l'ÖVP au début des années 80 qui, selon moi, constitue un effort pour s'adapter complètement à la tendance néo-libérale des années 80.

Le conflit entre l'Autriche et les Etats-Unis se développa à différents niveaux et mit quelque temps avant d'exploser au début de l'année 1982. En effet, en dépit des critiques de l'administration Reagan quant aux différentes politiques de l'Internationale socialiste concernant l'Amérique latine et la guerre froide, Kreisky était considéré comme un des leaders de l'Internationale qui avait, plus que quiconque, prouvé son anti-communisme.⁴⁰ Suite au refus évident du président Reagan de rencontrer Willy Brandt, parce qu'il s'agissait du président de l'Internationale socialiste et des lignes politiques dures des Etats-Unis, après l'établissement de la dictature militaire en Pologne, Kreisky lança de sérieuses attaques à partir de janvier 1982. Il demanda un équilibre militaire, une politique plus souple envers le gouvernement de Jaruzelski et s'opposa au soutien américain envers les dictatures de Turquie et des Etats d'Amérique latine.

Avec le changement du cadre géopolitique sous la présidence de Reagan, l'ambassade des Etats-Unis à Vienne reçut l'ordre de réduire les risques du transfert de technologies en Autriche et demanda à modifier l'accord de 1957, notifiant que l'Autriche « ne garantissait que la sécurité de l'équipement américain, du matériel et des services fournis » par le gouvernement américain.⁴¹ A cette époque, l'ambassade américaine demanda des « rapports de sécurité » à des experts américains afin d'éviter tout transfert de technologie américaine vers l'« Est » via l'armée autrichienne. Ce débat sur la technologie ne se limita pas seulement aux négociations secrètes mais engendra également des débats publics sur les fuites de technologies en

³⁹ John Michael Luchak. *Amerikanisch-Österreichische Beziehungen von 1955 bis 1985. Neutralität und der Ost-West Konflikt*, phil. Diss. Vienne, 1987, p. 426.

⁴⁰ Arnold M. Silver. *The New Face of the Socialist International* (documents de l'Heritage Foundation, octobre 1981), matériels de recherche, Internationale socialiste, Fondation des Archives Bruno Kreisky, Vienne.

⁴¹ Fondation des Archives Bruno Kreisky, Vienne, archives USA, exemplaire des traités des Nations unies, vol. 288 (1958) et annexes de 1982.

1982/1983.⁴² La pression considérable des Etats-Unis sur l'Autriche fut relayée par la presse et devint un débat politique national (supporté en particulier par le plus important parti d'opposition au gouvernement de Kreisky, l'ÖVP), et la crainte d'un blocus technologique majeur des Etats-Unis eut pour conséquence une modification de la loi autrichienne sur le commerce extérieur, et la prise en compte des limitations imposées par les Etats-Unis en matière de sécurité. Cette procédure constituait un recul réel de la dérégulation du commerce de l'Autriche avec les pays de l'Est et copiait tout simplement une procédure des années 50, sauf qu'au début des années 80 outre le supposé transfert de technologie, les exportations de machines autrichiennes vers les pays de l'Est en général étaient considérées comme une contribution à la force stratégique du Pacte de Varsovie (accusation également dirigée contre la Suisse).⁴³ Sans aucun doute, l'interprétation autrichienne de la neutralité en tant que statut actif ne correspondait pas aux objectifs globaux de l'administration Reagan et eut pour conséquence à un niveau plus concret, une série de conflits bilatéraux concernant les lignes de transfert technologique dans « l'orbite communiste ».

En dépit de ces confrontations idéologiques, Kreisky fut impressionné par la manière dont l'administration Reagan aborda au début le problème du Moyen-Orient, en 1982, bien qu'à l'heure actuelle, nous sachions que ce plan n'était pas profondément ancré dans une stratégie globale pour le Moyen-Orient. Bruce Cummings, l'ambassadeur choisi particulièrement par Reagan pour Vienne (il y était d'ailleurs né) avait travaillé au sein du « Comité sur la question juive » pour Reagan pendant la campagne électorale et était entièrement d'accord avec le point de vue de Kreisky selon lequel la paix au Moyen-Orient passait par une solution de la question palestinienne et la création d'un Etat palestinien. Kreisky continua à soutenir les plans de Reagan et de Fez de la Ligue arabe, et après deux années de tension relative (particulièrement en 1982), Bill Clark, conseiller à la Sécurité nationale, ouvrit la voie pour une réunion entre le président Reagan et Kreisky au début de l'année 1983. Même en 1984, après que Kreisky eut quitté son poste, il continua à promouvoir le plan Reagan lors des discussions sur le Moyen-Orient.

Changements de la Magna Carta de l'Autriche dans les années 1980 et 1990

Après que Kreisky eut quitté le gouvernement et formé un petit gouvernement de coalition entre les socialistes et les libéraux (à cette époque, sous leadership libéral), il ne fallut que quelques mois pour que la politique de neutralité ne recule à nouveau et se teinte d'un léger biais pro-occidental (par exemple, elle céda du terrain quant au problème de la guerre économique contre le bloc communiste en posant sa candidature pour des licences d'exportation vers les Etats-Unis, visant à exporter vers cette zone en premier.

Simultanément, la tendance d'ajustement au nouveau tour d'intégration économique dans l'Europe s'accrut également en Autriche, intensifiée par les problèmes économiques structurels majeurs au sein de l'industrie nationalisée et du secteur bancaire, ainsi que par les changements de société qui accrurent les mouvements sociaux (en particulier les verts, à propos des problèmes d'environnement). Le changement de générations aux Etats-Unis, en Europe occidentale et en Autriche conduisit à un débat sur la "théorie de la victime" relatif au

⁴² Coupure de presse (1982/1983/1984) – essentiellement du quotidien Die Presse en possession de l'auteur. Comparer également avec Linda Melvern, David Hebditch & Nick Anning, *Techno-Bandits. How the Soviets are stealing America's high-tech future*, Boston 1984, pp. 142-157, un ouvrage qui semble malheureusement basé davantage sur la fiction et l'imagination que sur les faits réels.

⁴³ J. Michael Montia. « Aktuelle Tendenzen im Ost-Handel », dans : *Europäische Rundschau* 1983/4, p.47.

passé nazi des Autrichiens en 1938-1945. Dans le même temps, l'intégration européenne se resserrait et réagissait aux forts taux de croissance de l'Asie. La Communauté européenne décida d'établir un marché unique au début des années 90 et de mettre simultanément en place une intégration politique et militaire plus étroite. A ce stade, l'approche globale de l'Autriche (Kreisky étant co-président du premier sommet Nord-Sud de Cancun en 1981) et la politique étrangère active furent vite réduites aux affaires européennes - avec quelques efforts de continuité.

En particulier après 1986, lorsque Franz Vranitzky, qui succéda au chancelier Fred Sinowatz, eut pris possession de la Chancellerie, il devint évident que non seulement la base européenne de la position autrichienne commençait à changer complètement, mais également une autre composante stricte de l'existence d'après-guerre - la théorie de la victime. Dès les premiers mois du gouvernement provisoire de Karl Renner, le chancelier d'Etat, tous les membres du gouvernement autrichien continuèrent à souligner le fait que l'Autriche n'était pas responsable de la seconde guerre mondiale et de l'holocauste, mais était victime de l'agression de l'Allemagne nazie. Cela est certainement correct en ce qui concerne l'Etat et les institutions - le parlement et les partis politiques avaient déjà été dissous sous le régime autoritaire de Dollfuss en 1933-1934. Dans le même temps, la responsabilité de la participation au régime de terreur nazi et les profits effectués par certains du fait de l'expropriation et de l'anéantissement des juifs d'Autriche ont été occultés.

Cette composante importante de la position autrichienne, tant nationale qu'internationale a même soutenu indirectement le statut de neutralité et s'est intégrée dans la mise en œuvre progressive de l'identité nationale (en oubliant les souvenirs de l'histoire du passé nazi). Ainsi, dès 1985, lorsque Friedhelm Frischenschlager salua Walter Reeder, criminel de guerre qui avait été relâché, cela entraîna une vague de débats à l'échelle nationale et internationale. Lorsque le candidat au Parti populiste pour la présidence autrichienne en 1986, Kurt Waldheim fut confronté à son passé pendant la guerre et à sa connaissance des atrocités commises en Grèce, qu'il avait toutes omises de mentionner dans ses diverses biographies, il apparut clairement, dans le débat international qui s'ensuivit, que la population autrichienne ne pouvait pas rester "neutre" dans cette rediscussion sur le passé nazi et l'holocauste. L'image internationale du pays (au niveau des élites) fut affaiblie aux Etats-Unis et en Europe occidentale (pas au Moyen-Orient, ni dans le Monde arabe et les pays de l'Est qui, toutefois, tentèrent de rester "neutres" dans ce conflit).

Cependant, l'idée générale que la "neutralité" autrichienne pourrait constituer un statut fixe en Europe était soutenue par l'Union soviétique - même sous Michael Gorbatchev. L'expert soviétique le plus expérimenté en politique étrangère, Andrei Gromyko, longtemps ministre des Affaires étrangères, affirma dans ses mémoires que l'Autriche était "le" pilier de la neutralité en Europe⁴⁴. Dans des réunions tenues entre 1987 et 1988, le chancelier Vranitzky tenta de convaincre le leader soviétique qu'en dépit des efforts de l'Autriche pour se joindre à la Communauté européenne, cela ne pouvait constituer ni une réédition de "l'Anschluss" ni la fin de la neutralité autrichienne.⁴⁵ En janvier 1987, l'ambassadeur soviétique à Vienne ne pouvait pas considérer l'appartenance totale de l'Autriche comme acceptable pour l'Union soviétique. Le 5 mai 1987, le porte-parole du président Gorbatchev auprès de la presse soutint cette position. Alois Mock, ministre autrichien des Affaires étrangères soutint l'interprétation

⁴⁴ Andrej Gromyko, *Erinnerungen* (Dusseldorf, 1989), 317.

⁴⁵ Ludmila Lobova, « Österreich in der Außenpolitik der UdSSR und Rußlands. Die Rolle der Neutralität Ende der 80iger Jahre », dans : *Europäische Rundschau* (27) 3/1999.

autrichienne et le droit d'avoir des opinions différentes. Après une réunion au sommet entre Vranitzky et Rutschkov à Moscou en octobre 1988, les Soviétiques acceptèrent l'interprétation autrichienne selon laquelle la neutralité persisterait en dépit de l'appartenance à l'Union européenne. Cela constitua, de toute évidence, un changement majeur dans la perception soviétique de la neutralité autrichienne depuis 1955 et représente principalement un résultat du "nouveau visage" de la politique étrangère soviétique en Europe. Rétrospectivement, ce changement préfigurait les changements "incroyables" de l'année 1989, les nouveaux leaders soviétiques étant convaincus que l'Allemagne, même réunie, ne quitterait pas l'intégration occidentale pour se tourner à nouveau vers l'Est.

Il est intéressant de voir que la même peur existait en France d'une Autriche rejoignant l'Union européenne pour renforcer l'Allemagne et changer l'invisible équilibre des puissances entre les "2". Le président Mitterrand hésita pendant trois ans à soutenir entièrement la candidature autrichienne, à cause de la réserve de neutralité de l'Autriche (l'Autriche fit acte de candidature - contrairement à la Suède et à la Finlande - avec une formule claire de réserve de neutralité en juillet 1989) et des vieilles "peurs allemandes".⁴⁶

A long terme, ni les anciennes réserves soviétiques ni l'interprétation puriste française de l'unité européenne (répétée par Jacques Delors, président de la Commission de l'Union européenne et de nombreuses autres personnalités lors des négociations diplomatiques et d'événements publics) ne furent déterminantes lors des décisions finales. Après la transformation de l'Europe en 1989 et l'unification allemande, les perceptions politiques originales se concentrèrent rapidement sur le round suivant d'intégration des pays d'Europe de l'Est et sur un concept large de l'Europe (comprenant l'opposition et les préjugés contre ce changement). La neutralité autrichienne devint de plus en plus un objet de politique interne - sans réel intérêt à court terme dans les perceptions et les débats internationaux depuis la transformation du concept de neutralité intégrale en un concept de neutralité différenciée.⁴⁷ L'Autriche accepta la solidarité avec les sanctions des Nations unies et la règle de la neutralité autrichienne fut à maintes reprises enfreinte par la loi des Nations Unies (à commencer par les sanctions contre la traque et le transport de matériel de guerre sur le territoire autrichien) ; l'Autriche a obtenu le statut d'observateur dans le WEU et participe au Partenariat pour la paix de l'OTAN et au Conseil de partenariat euro-américain (Euro-Atlantic Partnership Council).⁴⁸

Conclusion

De nos jours, la conception internationale de la neutralité autrichienne s'est élargie - pour inclure non seulement l'intégration politique, économique et culturelle ferme dans le système du "bloc d'Europe occidentale" (pour utiliser les catégorisations de la guerre froide), mais aussi la solidarité militaire active (à défaut de rejoindre l'OTAN ou un autre système de sécurité et de défense européen pro-occidental). La raison de cette perception était déjà fermement structurée avant 1955 (par exemple, lorsque les Autrichiens purent se joindre au plan Marshall) et en 1955 (adhésion aux Nations unies et depuis le milieu des années 60, participation aux missions de maintien de la paix). Le changement le plus spectaculaire survint dans les années soixante lorsque les Etats-Unis acceptèrent les efforts de l'Autriche pour "établir un pont" et se développèrent dans les années soixante-dix, sous le chancelier Bruno Kreisky, avec une

⁴⁶ Interview de Dr Franz Vranitzky, 30 sept. 1998.

⁴⁷ Kramer, Foreign Policy, 173.

⁴⁸ Hanspeter Neuhold, « Austria in Search of its Place in a Changing World : From Between the Blocs to Full Western Integration », dans : Austria 1945-95, éd. Luther, 217.

politique étrangère active et orientée vers le monde - sans pour autant abandonner les critiques politiques (envers les Etats-Unis et l'Union soviétique). Le changement de perception historique suivant s'opéra du côté de l'Union soviétique qui, à la fin de 1988 – avant la transformation du bloc communiste et l'unification de l'Allemagne, accepta que le fait pour l'Autriche de rejoindre la Communauté européenne ne signifiait pas pour autant qu'elle rejoindrait l'Allemagne entraînant par là un changement du système de puissances d'après 1945 en Europe en faveur de la supériorité allemande. Ce changement de perception affecta non seulement le leadership soviétique mais également celui de la France (comparable à la situation de la fin des années 60). La perception nationale de la neutralité autrichienne n'a pas été étudiée dans ce document, mais il est tout à fait évident que les années 1970 en particulier, ont élargi le "sentiment" de neutralité, synonyme à la fois de sûreté sociale et économique. Spécialement dans les années 1970, la politique de neutralité active et la politique économique active nourrissaient ces points de vue qui n'ont certainement rien à voir avec la sécurité militaire. La neutralité fait maintenant partie intégrante de l'identité d'un petit Etat, ce qui est encore plus important que la sécurité militaire : 51 % de la population pense qu'en 1999, la neutralité n'offre pas de sécurité militaire en cas d'agression extérieure, mais 40 % d'entre elle continue de voter contre l'adhésion à l'OTAN, et 54 % contre l'adhésion à toute alliance militaire. Enfin, 68 % de la population interprète la neutralité comme une partie intégrante de l'identité de l'Etat autrichien⁴⁹.

⁴⁹ Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, conférence de presse, 18 août 1999 (résultats d'un sondage d'opinion du 31 juillet 1998).