

La neutralité, une idée périmée en Europe ?

Depuis que la Fédération de Russie a déclenché son « opération militaire spéciale » contre l'Ukraine le 24 février 2022, plusieurs États européens ont renoncé à leurs traditions respectives de neutralité. Sommés par l'urgence de prendre parti, certains États, comme la Finlande et la Suède, ont officiellement demandé à rejoindre comme membres à part entière l'Organisation de l'Atlantique Nord (OTAN)¹. Est-ce à dire que les différentes neutralités européennes sont désormais devenues intenables² car naïves, dangereuses et mêmes coupable ? Ou bien

que les positionnements stratégiques, pourtant si spécifiques des Pays Neutres, sont aujourd'hui en évolution rapide ? Entre l'Alliance menée par les États-Unis et l'Organisation du Traité de Sécurité Collective (OTSC) menée par la Russie, les États d'Europe sont-ils inéluctablement promis à choisir leurs camps et à serrer les rangs ? L'Europe émiettée issue de la fin de l'URSS s'efface-t-elle à présent devant une Europe divisée en deux blocs³ ? Les non-alignements, les voies nationales spécifiques et les neutralités sont-ils complètement périmés ?

EUROPE DANS LE
MONDE

DÉCRYPTAGE
JANVIER 2023

#ukraine
#crise

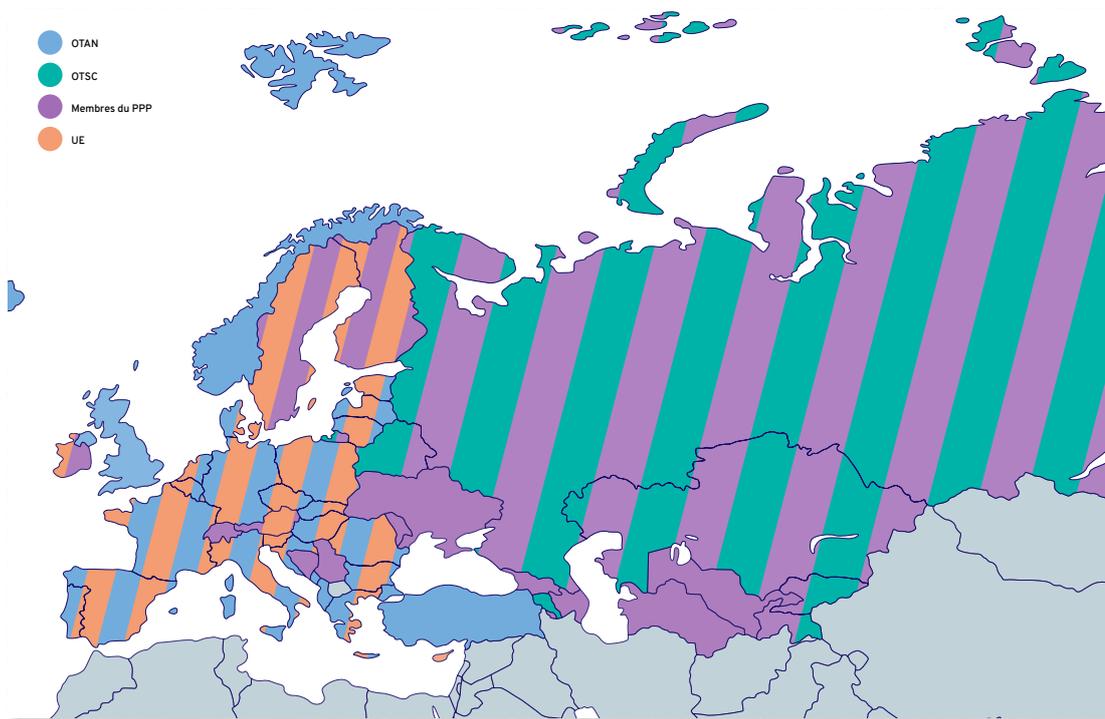
Cyrille Bret
Chercheur associé,
Russie et Europe
orientale

¹ <https://www.nato-pa.int/fr/content/accession-de-la-finlande-et-de-la-suede>

² <https://www.la-croix.com/Debats/Guerre-Ukraine-impossible-neutralite-2022-03-16-1201205391>

³ <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/guerre-en-ukraine-de-l-europe-en-miettes-a-l-europe-en-blocs-906336.html>

CARTE 1. Organisations transnationales en Europe



Introduction • Les neutralités en Europe : pacifismes naïfs ou stratégies pragmatiques ?

Lorsque, le 18 mai 2022, les dirigeants suédois et finlandais ont remis au Secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, leurs demandes officielles d'adhésion à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, une page de l'histoire politique de ces deux « grands neutres » nordiques s'est tournée. Déposées quelques mois après le début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ces demandes changent drastiquement leurs positionnements stratégiques, historiquement fondés sur la neutralité au sens d'un non-engagement dans les alliances et les conflits militaires du continent. Mais ce tournant a des conséquences profondes et durables bien au-delà du monde nordique et de l'espace baltique : c'est dans toute l'Europe au sens large que l'idée de neutralité semble devenue au mieux obsolète, au pire dangereuse ou coupable. Et l'on voit aujourd'hui combien ce mouvement européen est en décalage avec la volonté du *Global South* de ne pas s'aligner et de suivre sa propre voie. L'Europe est-elle donc engagée dans un réalignement au moment même où, en Asie, en

Afrique et en Amérique Latine, des lignes autonomes sont en train de s'affirmer ?

Sur le continent européen, le principe de neutralité revêt plusieurs formes et prend plusieurs contenus. Les neutralités sont plurielles en raison de leurs statuts juridiques respectifs, de leurs racines nationales spécifiques et des positionnements stratégiques qu'elles impliquent. Pour plusieurs États (Confédération helvétique, Moldavie, Autriche, Suède jusqu'à 2022), la neutralité est l'obligation, garantie juridiquement (par un traité international, une disposition constitutionnelle ou une loi), de ne prendre part à aucun conflit armé international, de ne participer à aucune alliance militaire ou encore de ne pas exporter de matériel militaire vers un pays en guerre. Pour d'autres, (Irlande, Finlande jusqu'à il y a peu), la neutralité est moins une obligation juridique, conventionnelle ou constitutionnelle qu'une tradition de politique extérieure héritée d'une volonté ou de circonstances. A Dublin et à Helsinki, elle a pris la forme d'une non-adhésion à l'OTAN sans pour autant exclure une participation aux politiques de sanctions adoptées par l'Union européenne contre la Fédération de Russie depuis 2014.

Pour d'autres États d'Europe encore, la neutralité prend une forme-limite qui consiste, au sein d'une alliance, à pratiquer un alignement seulement partiel sur les grandes puissances (Etats-Unis, Russie, Chine). Ainsi, Biélorussie, France, Serbie, Hongrie ou Turquie ont, chacune à leur façon, pratiqué cette forme-limite de neutralité. Ce dernier type relève plus du désalignement partiel avec la *mainstream* stratégique que du non-alignement ou de l'abstention. De la neutralité absolue, consistant en un non-agir militaire internationalement garanti par l'ONU, à la recherche d'une ligne stratégique décalée, n'excluant pas la participation à des alliances militaires, le spectre des neutralités européennes est très large.

La guerre en Ukraine remet aujourd'hui rapidement et profondément en cause tout ce spectre des neutralités, du moins en Europe. Face à la plus grave atteinte au système de sécurité collective sur le Vieux Continent depuis la fin de l'URSS en 1991, comment serait-il envisageable, pour les Européens, de ne pas prendre parti ? Devant la mobilisation des opinions publiques européennes pour soutenir la population ukrainienne, comment serait-il concevable que certains gouvernements s'en tiennent à une ligne de neutralité – perçue comme naïve et quasi coupable ? Face aux risques géopolitiques soulevés par la politique extérieure de la Russie, comment ne pas donner à la solidarité européenne une forme stratégique : sanctionner la Russie, renforcer la solidarité avec l'Ukraine, élargir encore l'OTAN et placer les Neutres, frontaliers de la Russie sous la protection collective occidentale ? N'est-ce pas urgent et indispensable ? Et comme souvent dans les crises internationales majeures, c'est l'idée même de neutralité qui, en Europe, semble toucher à ses limites.

Les États européens sont placés, comme un sujet sartrien, à la fois devant l'obligation de choisir leur camp, la nature et l'étendue de leur soutien à leurs camps et la forme de leurs alliances. Refuser de choisir entre les camps en présence, c'est déjà choisir. S'abstenir, c'est prendre position de façon explicite. Ne pas prendre parti reviendrait à accepter la remise en cause de l'intégrité territoriale de l'Ukraine par les opérations militaires et les pseudo-référendums du 27 septembre 2022.

La neutralité est-elle devenue impossible aujourd'hui, dans ses formes absolues comme dans ses formes-limites ? En conséquence, la polarisation de l'Europe entre soutien à l'Ukraine (la grande majorité des États d'Europe) et soutien voire dépendance à l'égard la Russie (Biélorussie, Arménie dans une moindre mesure) rend-elle toute voie médiane impossible ? Le continent dans son ensemble est-il voué à la reconstitution de blocs politiques (démocraties libérales contre régimes autoritaires), militaires (OTAN contre OTSC) et diplomatiques antagonistes ? Ne serait-ce pas sous-estimer les crises et les failles internes à ces deux organisations ? Et surtout, quelle place l'Union européenne pourrait avoir entre deux blocs ?

Dans cette perspective, les différentes versions de la neutralité semblent obsolètes car naïves, intenables. Naïveté, car les neutres invétérés ne prendraient pas en compte la nouvelle donne stratégique européenne. Danger, car l'analyse sous-jacente de la Finlande et de la Suède est que c'est l'absence de garantie donnée par l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord qui a fait défaut à l'Ukraine en février 2022. Enfin, ces neutralités peuvent, en Europe, apparaître comme des aveux de faiblesse de la part d'États qui ont renoncé à assurer eux-mêmes leur propre sécurité nationale. Il est révolu le temps où la neutralité permettait de maximiser les dividendes de la paix. La Confédération helvétique voyait ainsi sa sécurité assurée par les dépenses militaires des Etats limitrophes et dégageait des marges de manœuvres budgétaires pour son économie.

Toutefois, plusieurs doutes sérieux peuvent être émis contre l'avis de décès des neutralités européennes. D'une part, plusieurs neutralités historiques sont encore fort vivaces en Europe : l'Autriche, l'Irlande, la Moldavie et la Confédération helvétique n'ont pas annoncé leur intention de rejoindre une alliance militaire. D'autre part, revendiquer massivement la fin des neutralités reviendrait, paradoxalement, à justifier la doctrine russe des zones d'influence : si la neutralité est inacceptable, alors les Européens sont, *de facto* si ce n'est *de jure*, partie prenante au conflit, autrement dit belligérants, car ils sanctionnent la Russie et soutiennent massivement l'Ukraine. Si l'Europe est polarisée par l'opposition ou le soutien à la politique étrangère russe, alors le

continent est bel et bien fractionné en zones d'influence qui justifient l'hégémonie d'un État sur d'autres. Or, c'est précisément ce contre quoi s'élève l'Ukraine depuis le soulèvement de Maïdan : elle revendique le droit de n'appartenir à aucune sphère d'influence. Prononcer l'oraison funèbre des neutralités européennes serait acquiescer, une nouvelle fois, à la division de l'Europe non plus par un rideau de fer mais par un déluge de missiles.

En conséquence, si la guerre en Ukraine a provoqué la demande d'adhésion de la Finlande ainsi que de la Suède à l'OTAN, limitant la capacité à rester neutre en Europe (1), toutefois, d'autres de ces neutralités sont vivaces (2) de sorte que les conceptions européennes des neutralités subissent actuellement une crise qui annonce leurs évolutions (3).

I • La guerre en Ukraine a rendu les neutralités impossibles en ravivant la logique des blocs militaires en Europe

En quelques mois, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a rendu obsolètes les traditions historiques de neutralité de la Suède et de la Finlande (1.1.) entraînant un renforcement des blocs militaires, à l'Ouest comme à l'Est du continent (1.2.).

I LA FIN DES NEUTRALITÉS SUÉDOISE ET FINLANDAISE CONSACRE LA POLARISATION STRATÉGIQUE DE L'ESPACE EUROPÉEN

En moins de trois mois, de février à mai 2022, deux figures paradigmatiques de la neutralité en Europe ont radicalement changé leurs identités stratégiques. Engager le processus d'adhésion à l'OTAN a constitué, pour ces deux grands Neutres nordiques, plus qu'un *aggiornamento* mais une véritable révolution, à la mesure du choc suscité par l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

On ne saurait surestimer l'ampleur du saut franchi en quelques semaines par la République de Finlande, à l'intérieur comme à l'extérieur. La neutralité finlandaise, synthétisée dans la « Doctrine Paaskivi » entre 1946 et 1947, a constitué la colonne vertébrale de la politique extérieure du pays depuis la

victoire contre l'URSS de la Guerre d'Hiver (1940-1941), sa défaite face à elle lors de la Guerre de Continuation (1941-1944) et la fin de la Deuxième Guerre Mondiale. Imposée aux Finnois par l'URSS après l'annexion d'une partie substantielle du territoire finlandais, la Carélie, la neutralité a servi d'assurance-survie, subie et non choisie, à la démocratie et à la société finlandaises. En s'engageant, par le Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle de 1948, à ne pas bénéficier du Plan Marshall et à ne pas adhérer à l'OTAN, le jeune État finlandais a réussi à éviter son intégration dans le Pacte de Varsovie, l'imposition d'un régime communiste et l'évolution vers l'économie planifiée. Improprement nommée « finlandisation » par le ministre autrichien des affaires étrangères Gruber en 1953, cette version d'urgence de la neutralité finlandaise a permis au pays de préserver son autonomie politique intérieure et son positionnement stratégique à l'extérieur. En demandant officiellement à adhérer à l'OTAN, les Finlandais ont, en très peu de temps, pris acte de la menace russe sur leurs milliers de kilomètres de frontière commune avec la Fédération de Russie, engagé leur pays dans un renforcement de leurs capacités militaires et pris ainsi position contre la politique étrangère de la Russie. L'acte revient presque, aux yeux d'une large partie de la population, à briser changer l'identité politique nationale et internationale.

Pour la Suède, le chiasme est encore plus grand car sa neutralité est plus ancienne et a été délibérément choisie pour éviter les affres des conflits européens. C'est dès 1812, que le roi suédois Charles XIV, né Jean-Baptiste Bernadotte, a engagé son État dans une neutralité de non-participation aux coalitions des guerres napoléoniennes. Celle-ci a recueilli au fil des siècles un soutien d'autant plus large parmi les Suédois qu'elle n'a pas seulement eu un effet protecteur. A l'abri de cette neutralité solidement renforcée par un appareil militaire conséquent, le Royaume de Suède a ainsi pu pleinement s'engager dans les Révolutions industrielles et dans la construction d'un État-Providence en s'exemptant de la participation aux guerres européennes du 19^{ème} siècle et aux guerres mondiales du 20^{ème} siècle tout en exportant des matériels de défense au profit de sa balance commerciale. Rejoindre officiellement l'OTAN est donc une véritable rupture

pour le pays. Celle-ci est à la mesure de la réévaluation de la menace russe : depuis une décennie, la Suède a pris conscience de ses vulnérabilités en Baltique face à la Russie : elle a ainsi remilitarisé l'île de Gotland, sur le trajet des navires de la Flotte dans la mer Baltique de la Marine russe, relancé ses programmes d'armement, notamment aériens et navals, et réinstauré le service militaire (2019). La césure suédoise de 2022 reste importante : le Royaume est passé d'un *si vis pacem para bellum* abrité derrière une neutralité séculaire à un engagement actif dans la plus grande alliance militaire intégrée au monde.

L'ampleur du choc stratégique de la guerre en Ukraine peut se mesurer à cette double révolution dans le nord de l'Europe : avec l'adhésion à l'OTAN, deux modèles de neutralités historiques ont été rendu obsolètes.

I L'EUROPE SEMBLE IRRÉMÉDIABLEMENT ENGAGÉE DANS LA (RE)CONSTITUTION DES BLOCS MILITAIRES ANTAGONISTES, ENTRE SOUTIEN À L'UKRAINE ET SOUTIEN À LA RUSSIE

Ces décisions nordiques ont eu un impact sur tout le continent. Tous les Neutres historiques du continent n'ont pas changé mais tous se sont interrogés : Confédération helvétique, Autriche, Irlande, Moldavie ont vu le débat sur l'adhésion à l'OTAN reprendre vie, en leur sein et sur la scène internationale. Au sein de ces États, avec une intensité variable, les citoyens, les partis politiques et les États-majors se sont interrogés : face à l'invasion russe, par solidarité avec l'Ukraine, ne convenait-il pas de suivre le chemin de la Suède et de la Finlande ? Et passer du statut de membre du Partenariat Pour la Paix (PPP) de l'OTAN à celui de candidat, puis éventuellement de membre de l'Alliance ?

De fait, la guerre en Ukraine a fait changer la teneur et la valeur de la neutralité en Europe. Souvent considérée comme une position de non-belligérance utile à la position d'intermédiaire ou de « *honest broker* », la neutralité est vite apparue, dans les débats publics européens, sous un jour bien différent.

L'inflexion conceptuelle et politique est triple. Premièrement, la neutralité est apparue comme une naïveté. En 2022, pour les Euro-

péens, le débat sur la nature de la politique étrangère russe semble clos. L'invasion de l'Ukraine (2022) dissipe les ambiguïtés qui pouvaient subsister dans l'esprit de certains après l'intervention en Syrie (2015), l'annexion de la Crimée (2014) ou encore la guerre avec la Géorgie (2008). Il est désormais naïf de croire que la Russie souhaite maintenir le système de sécurité collective hérité de la fin de l'URSS et préserver l'intangibilité des frontières. Deuxièmement, cette neutralité est apparue comme dangereuse pour les Neutres eux-mêmes : s'engager ou demeurer sur la voie de la neutralité apparaît comme une vulnérabilité. S'abstenir d'adhérer à une alliance militaire (neutralité stricte), se tenir dans une position intermédiaire des blocs (neutralité plus limitée) ou simplement appeler à une médiation (neutralité au sens faible), revient à s'exposer, désarmé et isolé, aux opérations politiques et aux campagnes militaires d'une Fédération de Russie activement engagée dans une révision par la force de l'Europe de 1991. Rester neutre n'est pas seulement illusoire, ce serait dangereux car cela proclamerait son statut de cible ou de proie. Troisièmement et surtout, la neutralité, entendue comme équidistance à l'égard des belligérants ukrainiens et russes, est apparue comme coupable à l'égard des Ukrainiens. Une neutralité d'absence est, pour bien des Européens, un défaut de solidarité avec un État indépendant et une population victimes d'invasion.

De l'autre côté, les alliances militaires et diplomatiques se sont renforcées sous la pression des circonstances : ainsi, la Biélorussie du président Loukachenko a-t-elle encore accéléré son mouvement d'alignement sur Moscou, dans le cadre de leurs relations bilatérales, du projet d'Union Biélorussie-Russie et de l'alliance multilatérale sécurité de l'OTSC. Plusieurs facteurs ont joué : tout d'abord, l'isolement de la présidence Loukachenko après les élections truquées de l'été 2020, ensuite, le soutien économique et politique apporté par la Russie depuis lors, et enfin, l'annonce, par le président biélorusse, de forces militaires conjointes pour faire face aux menaces que Minsk voit venir de Pologne et d'Ukraine.

En somme, la fin explicite des neutralités historiques suédoise et finlandaise constitue une prise de conscience générale pour les

États et les peuples de l'Europe au sens large : désormais le continent est structuré par l'opposition ou le soutien (Biélorussie) à la politique étrangère russe. Choisir est inéluctable. S'abstenir, impossible.

II • Certaines neutralités européennes restent toutefois vivaces car leurs causes stratégiques perdurent malgré la guerre en Ukraine

Si les demandes d'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN ont marqué un tournant pour les Neutres historiques d'Europe, elles n'ont pas eu d'effet domino : plusieurs neutralités subsistent (2.1) car l'utilité stratégique de la neutralité semble perdurer (2.2.)

I CERTAINES NEUTRALITÉS EUROPÉENNES SONT ENCORE SOLIDEMENT ENRACINÉES

Si la fin des neutralités nordiques a marqué les esprits, elle n'a pour autant pas suscité un vaste mouvement de révisions constitutionnelles, de dénonciations de traités internationaux ou de changements de cap militaire. Des bastions anciens de neutralité stricte subsistent actuellement en Europe.

Ainsi, la Confédération helvétique n'a-t-elle pas envisagé de remettre en cause sa « neutralité perpétuelle » garantie par le Traité de Paris de 1815. Dans la crise russo-ukrainienne actuelle, elle a, à sa façon, affirmé sa fidélité à sa « neutralité active ». D'un côté, elle a adopté, à la suite de l'Union européenne, les huit vagues de sanctions contre la Russie. Son engagement est en effet essentiel pour la réussite de cette stratégie continentale : si les personnalités sanctionnées par l'Union européenne avaient la possibilité de contourner par l'intermédiaire de la Suisse les mesures d'interdiction d'accès au territoire de l'UE et les mesures de gel des avoirs en Europe, l'Union européenne ne pourrait pas escompter avoir un véritable impact sur la Russie. La neutralité absolue de la Suisse serait le talon d'Achille de l'Europe tout comme la neutralité relative de la Suède durant la Deuxième Guerre mondiale n'a pas empêché l'acheminement de troupes allemandes sur le front norvégien de Narvik. L'adhésion de la Suisse à la stratégie des sanctions est essentielle à la crédibilité de

celle-ci. Mais, d'un autre côté, la Confédération a appliqué ces sanctions avec une grande modération et même une certaine réticence. Il en va, en effet, de ses intérêts économiques avec le placement d'actifs russes en Suisse. Il en va aussi de son identité politique internationale. L'expression la plus emblématique de cette neutralité, au sein d'une stratégie de sanctions, concerne les autorisations d'exportation de matériels de guerre vers l'Ukraine. La Confédération invoque sa neutralité pour éviter de suivre l'Union et l'OTAN dans leurs politiques de soutien aux forces armées ukrainiennes. En se posant en gardienne de sa propre neutralité, la Suisse fait entendre la voix (presque inaudible pour certains Européens) de la neutralité. Elle attire ainsi l'attention sur les risques d'engagement direct dans la confrontation avec la Russie. Voix du pacifisme européen, elle rappelle les dangers d'une « cobelligérance » de l'Union avec la Fédération.

De façon similaire, mais non pas identique, les deux grands Neutres historiques que sont l'Irlande et l'Autriche n'ont pas changé leurs relations avec l'OTAN : passer du Partenariat Pour la Paix (PPP) à des discussions informelles en vue d'une adhésion n'est pas à l'ordre du jour ni à Dublin ni à Vienne. Assurément, la menace est moins directe que pour la Moldavie, **mais la préservation de ces neutralités au sein de l'Union européenne est un signe : on peut sanctionner la Russie et soutenir l'Ukraine sans se départir de sa neutralité, au sens de non-participation aux alliances militaires.**

I LA NEUTRALITÉ EST-ELLE LE PROBLÈME OU LA SOLUTION ?

Parmi les Neutres d'Europe, la Moldavie n'a pas fait la même lecture que la Suède et la Finlande du conflit. Pour Stockholm et Helsinki, c'est la non-adhésion de l'Ukraine à l'OTAN qui a permis, si ce n'est encouragé, l'invasion russe. Pour les anciens Neutres nordiques comme pour les trois États baltes et la Pologne, le refus récurrent d'accepter la candidature de l'Ukraine (et de la Géorgie) dans l'OTAN les désigne à la convoitise russe. Pour Chisinau, c'est la revendication récurrente et intransigeante d'une adhésion à l'OTAN qui a fourni, soit un prétexte, soit une occasion, à Moscou pour essayer de conquérir l'Ukraine. L'argumentaire est bien connu depuis que

Hubert Védrine⁴ l'a présenté : les élargissements progressifs de l'Alliance Atlantique aux anciennes démocraties populaires et aux anciennes républiques soviétiques (les trois États baltes) constituent une remise en question des engagements occidentaux à la fin de la Guerre Froide, au moins aux yeux de l'État russe. A la limite, dans cette lecture, une « finlandisation » de l'Ukraine, comme proposée par Nicole Gnesotto (Vice-Présidente de l'Institut Jacques Delors)⁵ à la veille de l'invasion, aurait réduit les risques d'une opération militaire russe. Dans cette veine, l'Ukraine en guerre insiste elle-même davantage sur son adhésion à l'Union européenne qu'à l'Alliance atlantique.

C'est que les neutralités européennes n'ont pas toutes été forgées sur le modèle très spécifique de la Finlande. Les neutralités d'Europe ne sont pas toutes issues d'une défaite face à l'URSS, de la peur d'une agression russe ou d'un risque de déstabilisation. Elles procèdent, en Suisse et en Irlande, d'une défiance profonde à l'égard des emportements de la géopolitique européenne et du maximalisme des alliances militaires continentales. En outre, en Serbie, la neutralité – politique et non juridique – est alimentée par deux tendances historiques constitutives de l'identité nationale contemporaine : d'une part, une fidélité au panslavisme promu par la Russie dans les Balkans au 19^{ème} siècle et, d'autre part, une communauté confessionnelle orthodoxe. Dans cette perspective, la Serbie cultive une neutralité d'équilibre (ou d'hypocrisie, c'est au choix) entre solidarités multiformes avec la Russie et candidature à l'adhésion à l'Union européenne.

Envisagées selon cette perspective, les adhésions de la Finlande et de la Suède à l'OTAN sont moins des tournants que des aboutissements. La procédure formelle d'adhésion mettrait fin à une « illusion stratégique » car Finlande et Suède étaient d'ores et déjà engagées dans de nombreuses opérations et exercices de l'OTAN en Baltique et ailleurs.

En somme, en Europe occidentale, le débat sur la neutralité en général et sur l'adhésion à

l'OTAN en particulier n'est pas définitivement clos. D'une part, les neutralités historiques de la Suisse, de l'Irlande et de l'Autriche, restent stables entre participation au PPP, contribution aux sanctions de l'Union européenne contre la Russie mais non-adhésion à l'OTAN. D'autre part, les neutralités moldave et serbe, par-delà leurs importantes différences, demeurent des signaux à ne pas négliger : pour ces États, la neutralité n'est pas nécessairement une source de risques. C'est peut-être une partie de la solution à leur positionnement stratégique intermédiaire. On aurait donc tort de ranger définitivement les neutralités européennes au rayon des vestiges des siècles passés ou du folklore stratégique du Concert des nations, depuis longtemps clos. Certaines neutralités subsistent dans un continent polarisé parce qu'elles apparaissent comme des protections plus puissantes que l'adhésion à des alliances, aussi puissantes soient-elles.

III • Les crises des neutralités annoncent non seulement une polarisation croissante du continent mais aussi la recherche de positionnements stratégiques nouveaux

Ni archaïsmes stratégiques ni abstentions perpétuelles, les neutralités européennes traversent aujourd'hui une crise comme déjà plusieurs fois au cours de leur histoire (3.1). **En conséquence, elles sont promises à des évolutions probables plutôt qu'à une disparition inéluctable.**

I LES NEUTRALITÉS EUROPÉENNES À L'ÉPREUVE DES CRISES CONTINENTALES

2022 n'a pas fait d'un seul coup basculer les neutralités européennes d'un âge de stabilité à une période de déclin. Les neutralités européennes, mêmes les plus anciennes, comme l'helvétique, la suédoise et l'irlandaise, ont connu de multiples crises et remises en cause. Aucune des neutralités européennes ne constitue un « gel » de l'action extérieure de ces États. Non seulement les Neutres ne

⁴ <https://www.lesoir.be/451025/article/2022-06-27/hubert-vedrine-du-point-de-vue-de-poutine-ce-nest-pas-perdu>

⁵ <https://www.lesechos.fr/monde/europe/les-occidentaux-doivent-reflechir-a-une-finlandisation-de-lukraine-1381643>

peuvent s'abstenir d'agir, mais en outre, ils ne peuvent se soustraire à l'obligation de s'adapter aux circonstances. Renoncer aux alliances et aux belligérences directes n'a jamais permis à un État européen de s'isoler complètement de la vie du continent. La guerre en Ukraine ne fait pas exception.

Si la Suisse n'a jamais pris part aux conflits mondiaux du 20^{ème} siècle, elle a joué un rôle indirect mais réel dans ces guerres : en offrant asile, en garantissant des avoirs ou en favorisant des négociations. De même, la Suède et l'Irlande ont été régulièrement mises en accusation de neutralité factice. Durant la Deuxième Guerre Mondiale, Stockholm s'est vu accusé de rompre sa neutralité en permettant l'utilisation de ses chemins de fer pour acheminer des troupes allemandes sur le front norvégien. De même, durant la Guerre Froide, Dublin s'est vu accusé de favoriser l'Ouest en permettant l'escale d'avions militaires de l'OTAN, non armés, et l'engagement de soldats irlandais dans les troupes britanniques.

Envisagées sur le long terme, les neutralités européennes sont donc soumises à des évolutions, à des remises en cause et à des critiques. La polarisation actuelle du continent européen est ainsi un défi de plus pour les neutralités en Europe. Mais elle ne saurait consacrer la fin de toute tentative de neutralité sur le continent, que celle-ci soit stricte ou à la limite de l'engagement.

I DES BLOCS MILITAIRES CONTINENTAUX AUX FÊLURES POLITIQUES NATIONALES

Dans un contexte de polarisation indiscutable des blocs militaires et politiques en Europe, plusieurs formes de neutralité se manifestent et se transforment, souvent aux limites du modèle classique de la neutralité.

Les neutralités classiques – et juridiquement garanties – de la Suisse, de l'Irlande et de l'Autriche demeurent inchangées *de jure* mais évoluent *de facto*. Leurs neutralités respectives passent explicitement du non-engagement dans les conflits européens à une action indirecte et limitée contre la politique étrangère de la Russie. Dans les trois cas, une participation aux huit vagues de sanctions de l'Union européenne contre la Russie et aux deux séries de sanctions

contre la Biélorussie est une prise de position très nette : les trois grands Neutres qui subsisteront après l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN entendent soutenir l'Ukraine et enrayer la campagne militaire russe. Ces neutralités se transforment substantiellement car elles n'empêchent pas un concours actif à une stratégie indirecte de confrontation avec la Russie. Ces neutralités sont des alignements sans alliance militaire.

D'autres positionnements stratégiques désalignés (plutôt que non-alignés) jouent d'appartenances multiples pour instiller une ambivalence qui emprunte certaines caractéristiques à la neutralité. Ainsi, la solidarité affichée de la Serbie avec la Russie et son hostilité à l'OTAN depuis les frappes sur son territoire ne ruinent pas son statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne. A la différence d'autres États orthodoxes des Balkans comme la Bulgarie, la Serbie ne considère pas que le conflit russo-ukrainien nécessite qu'elle prenne parti. Neutralité militaire confinante à l'équilibrisme, sa position unique s'affirme plus qu'elle ne s'effrite.

De même, à l'intérieur de l'OTAN, Hongrie et Turquie cultivent le désalignement pour éviter de se solidariser trop fortement avec le bloc OTAN-UE. Le Premier ministre Orban continue à faire entendre une voix dissonante en matière de sanctions comme en matière d'élargissement de l'OTAN. Mais surtout, la Turquie exploite ses multiples affiliations pour défier la logique de bloc. Loin de se trouver contrainte à la solidarité otanienne, elle considère le conflit comme une opportunité pour réaffirmer sa spécificité stratégique : d'un côté, elle exporte des drones Bayraktar vers les forces armées ukrainiennes, d'un autre côté, elle joue les rôles de médiateur pour que les exportations de céréales reprennent, et d'un autre encore, elle cultive ses relations avec Moscou pour promouvoir des cessez-le-feu. Le procédé confine tantôt à la neutralité par le refus de sanctionner la Russie, tantôt au cavalier seul par des initiatives non-coordonnées au sein de l'OTAN, et tantôt enfin à l'isolationnisme par la poursuite d'un agenda strictement national.

La Moldavie constituera le laboratoire des neutralités européennes. Placée dans une situation géographique, militaire et consti-

tutionnelle unique en son genre, la Moldavie réunit toutes les contraintes : ancienne République Socialiste Soviétique, territoire russiaisé par la force au 19^{ème} siècle, ce territoire pauvre juxta le théâtre des opérations et est travaillé, depuis son indépendance par le sécessionnisme des russophones de Transnistrie et l'unionisme de certains Roumains. Autant dire que la neutralité constitutionnelle du pays ne la prémunit pas des risques de déstabilisation. Mais, pour le moment, cette neutralité précaire résiste, par crainte d'un plus grand mal encore : une déstabilisation et une action armée russe pour prévenir son adhésion à l'OTAN. On ne saurait mieux incarner le dilemme des neutralités européennes : sont-elles encore protectrices ? Ou bien sont-elles des causes de vulnérabilité ?

Conclusion • Europe polarisée et neutralités transformées

La guerre russo-ukrainienne a accéléré et précipité la polarisation des blocs stratégiques en Europe. Elle a rendu à l'OTAN sa vocation historique d'alliance militaire intégrée contre la Russie ; elle a relégué au passage l'autonomie stratégique européenne au second plan ; elle a réactivé côté russe la volonté de cimenter ses alliances militaires traditionnelles, avec la Biélorussie et, aux confins de l'Europe, avec l'Arménie. En somme, l'Europe émiétée de la fin de l'URSS semble définitivement révolue. La fin des neutralités suédoise et finlandaise marquent de ce point de vue un retour à la logique des alliances militaires.

Cette question se pose avec une acuité particulière aujourd'hui pour plusieurs Etats : la République de Serbie, à la fois candidate à l'Union européenne et historiquement peu favorable à l'OTAN ; la République de Moldavie, engagée par sa Constitution de 1994 à rester neutre mais exposée au conflit en Ukraine de plus en plus directement ; la Géorgie, qui souhaite déposer sa candidature à l'OTAN ; et, bien évidemment l'Ukraine. Pour ces trois Etats, la question fondamentale de la neutralité demeure : est-ce une garantie de sécurité nationale ou bien au contraire une vulnérabilité ? Pour la République de Serbie, la voie semble « irlandaise » au sens où elle adhèrera à terme à l'Union européenne et

bénéficiera ainsi de sa protection sans pour autant rejoindre l'OTAN. En effet, étant donnée son orientation favorable à la Russie, la Serbie n'a pas besoin de la protection du Traité de l'Atlantique Nord. Pour l'Ukraine, la fenêtre d'opportunité de la neutralité semble définitivement fermée : après avoir subi une telle invasion la population n'acceptera pas de considérer la neutralité comme une protection. Mais la question reste entière pour la Moldavie. Pour la Géorgie, limitrophe de la Russie, la question semble elle aussi devoir être remise à plus tard dans la mesure où celle-ci continuera et à proclamer sa candidature à l'OTAN et à se voir refuser un processus formel d'adhésion.

Pour ces quatre Etats, qu'ils soient neutres ou non alignés, l'issue est-elle fournie par la Communauté Politique Européenne (CPE) créée il y a peu et qui compte notamment des Etats qui ne souhaitent ou ne peuvent pas s'aligner sur la double adhésion UE+OTAN ?

Mais l'Europe des blocs prendra-t-elle inéluctablement le relais ? Rien n'est écrit sur ce point : au fil des évolutions du conflit, à mesure que les sanctions produisent leurs effets sur la Russie mais aussi sur les Européens, des stratégies de neutralité (très actives) se réaffirment. Comme durant la Guerre Froide, les crises militaires suscitent des mouvements d'unification et de solidarité. Mais elles encouragent aussi des stratégies dissidentes : dans un continent unifié, l'Etat qui cultive le désalignement et emprunte à la grammaire de la neutralité peut plus aisément se distinguer. Et comme toujours au fil des deux siècles de guerres en Europe, les neutralités sont critiquées, remaniées et actualisées.

La fin des neutralités finlandaise et suédoise remettent profondément en question les traditions internes de neutralité sans pour autant avoir lancé un mouvement d'ensemble en Europe. Ainsi, l'Europe semble suivre sa propre logique et répondre à ses propres urgences : après trois décennies de désalignements, elle semble se donner pour horizon un bloc. Au sud, avec les efforts pour théoriser et faire apparaître le *Global South*, c'est au contraire à un nouvel effort de non alignement qu'on assiste.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard •
La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source •
Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101051576 – IJD 2022.