

Université de Montréal

**Egon Bahr, l'Ostpolitik et la place de l'Allemagne dans un nouvel  
ordre européen, 1945-1975**

Par

Jean-François Juneau

Département d'histoire

Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures et postdoctorales  
en vue de l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph.D.)  
en histoire

Avril 2009

© Jean-François Juneau, 2009

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Cette thèse intitulée

Egon Bahr, l'Ostpolitik et la place de l'Allemagne dans un nouvel ordre européen,  
1945-1975

présentée par

Jean-François Juneau

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes

Samir Saul  
président-rapporteur

Paul Létourneau  
directeur de recherche

Carl Bouchard  
membre du jury

Stephan Martens  
examineur externe

Manuel Meune  
représentant du doyen

## Sommaire

Cette thèse porte sur les conceptions d'Egon Bahr dans le domaine de la politique à l'Est (Ostpolitik) de la République fédérale d'Allemagne (RFA) entre 1945 et 1975. L'analyse se concentre sur le lien entre l'Ostpolitik et l'idée que Bahr se fait de la place et du rôle de l'Allemagne en Europe. Plus précisément, cette étude veut cerner les buts poursuivis par Bahr dans le cadre de la politique orientale. La première partie traite du développement conceptuel de l'Ostpolitik (1945-1969), tandis que la seconde examine sa mise en application entre l'élection de Willy Brandt comme chancelier de la RFA et la conclusion des accords d'Helsinki (1969-1975). Les principales sources utilisées sont les écrits de Bahr ainsi que des documents inédits se trouvant dans divers centres d'archives non seulement en Allemagne, mais aussi aux États-Unis, en France et en Grande-Bretagne.

Pour Bahr, l'Ostpolitik ne saurait se résumer à l'élimination des obstacles qui gênent la diplomatie ouest-allemande durant la guerre froide. Bahr poursuit plutôt un projet nationaliste ambitieux dans le contexte des relations avec le bloc soviétique : créer les conditions d'une redéfinition de la place de l'Allemagne en Europe. Pour lui, l'Ostpolitik constitue un instrument idéal pour faire de l'Allemagne la puissance prépondérante dans un nouvel ordre de paix européen. Trois éléments complémentaires participent à l'accomplissement de cette vision : 1) la consolidation de la paix et de la sécurité continentales; 2) la réunification allemande et 3) l'émancipation de la politique étrangère (ouest-)allemande.

Cette thèse éclaire la pensée politique de Bahr et contribue à une meilleure compréhension de la signification de l'Ostpolitik dans le contexte plus large de la politique étrangère de la RFA. Les conceptions de Bahr sont uniques dans l'Allemagne de la guerre froide parce qu'elles sont centrées sur les notions de puissance, d'intérêt national et de « normalité ». En même temps, Bahr comprend que la coopération doit toujours rester l'instrument diplomatique privilégié des Allemands

vu leur position géographique centrale. À travers le prisme des conceptions de son « architecte », l'Ostpolitik apparaît comme un véritable effort de réconciliation entre la paix en Europe et l'affirmation de l'influence allemande sur la scène internationale.

Mots-clés :

République fédérale d'Allemagne (RFA) – Politique étrangère – Relations avec le bloc soviétique – Guerre froide – Détente – Sécurité européenne – Question allemande – Parti social-démocrate allemand (SPD)

## Summary

This thesis deals with Egon Bahr's understanding of the Federal Republic of Germany's (FRG) Eastern policy (Ostpolitik) between 1945 and 1975. The analysis is centered on the link between Ostpolitik and Bahr's conception of Germany's position and role in the European system. More precisely, this study aims at finding out which goals Bahr pursued in the context of Bonn's Eastern policy. The first part of the thesis deals with the conceptual development of Ostpolitik (1945-1969). The second part takes a look at its implementation for the period between Willy Brandt's election as West German Chancellor and the conclusion of the Helsinki Final Act (1969-1975). This thesis relies primarily on Bahr's writings, including a vast number of unpublished sources, located mostly in German archives, but also in American, French and British archives.

According to Bahr, Ostpolitik was not limited to the elimination of West Germany's burdens in foreign policy during the Cold War. In fact, he pursued an ambitious, nationalistic project in the context of relations with the Soviet bloc. Bahr sought to create the necessary conditions for Germany to redefine its place in Europe. With Ostpolitik as his diplomatic instrument, his ultimate goal was to see Germany become the central power in a new European peace order. Three interrelated objectives formed the core of this vision: 1) the consolidation of peace and security on the continent; 2) German reunification and 3) the emancipation of (West) German foreign policy.

This thesis sheds new light on Bahr's political thought and contributes to a better understanding of Ostpolitik's significance in the larger context of West German foreign policy. Bahr's conceptions were unique in Cold War Germany because they were based on notions of power, the national interest and "normality". At the same time, Bahr understood that Germans, because of their central geographic position, always had to rely on cooperation as the prime instrument of all their diplomatic

initiatives. Through its “architect”, Ostpolitik appears as an effort at reconciliation between a peaceful Europe and the unhindered affirmation of German influence in world affairs.

#### Keywords

Federal Republic of Germany (FRG) – Foreign policy – Relations with the Soviet bloc – Cold War – Détente – European security – German question – Social Democratic Party of Germany (SPD)

# Table des matières

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	V
GLOSSAIRE DES TERMES ALLEMANDS	VII
REMERCIEMENTS	VIII
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
EGON BAHR : UN HOMME POLITIQUE MÉCONNU ET CONTROVERSÉ	8
L'OSTPOLITIK DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE : ÉTAT DE LA QUESTION	12
HYPOTHÈSES : EGON BAHR, L'ALLEMAGNE ET L'EUROPE	22
LES SOURCES	28
PLAN DE LA DÉMONSTRATION	31
<b><u>PREMIÈRE PARTIE : AUX ORIGINES DE L'OSTPOLITIK, 1945-1969</u></b>	<b><u>33</u></b>
<b>CHAPITRE 1</b>	
<b>LA VICTOIRE DE LA RAISON : DE LA « POLITIQUE DE LA FORCE » À LA DÉTENTE, 1945-1960</b>	<b>34</b>
1.1 DU REICH À LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE	35
1.2 TROIS MODÈLES POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ALLEMANDE : JAKOB KAISER, KURT SCHUMACHER ET KONRAD ADENAUER	42
1.3 UNE OCCASION MANQUÉE? LA NOTE DE STALINE DE 1952 ET LES PERSPECTIVES POUR LA RÉUNIFICATION	52
1.4 LA RÉVOLUTION EN RDA ET LA QUESTION ALLEMANDE	56

1.5 LA DÉSILLUSION : DE LA POLITIQUE DE LA FORCE À LA DÉTENTE	59
1.6 L'ALLEMAGNE À L'ÈRE DE LA COEXISTENCE PACIFIQUE	66
1.7 BILAN DU PREMIER CHAPITRE : ENTRE « <i>COLD WARRIOR</i> » ET « POLITICIEN DE LA DÉTENTE »	75

## CHAPITRE 2

<b>LE CHANGEMENT PAR LE RAPPROCHEMENT : LA QUESTION ALLEMANDE VUE DE BERLIN, 1960-1966</b>	<b>79</b>
2.1 BERLIN DANS LE CONFLIT EST-OUEST	81
2.2 LA FIN DES ILLUSIONS : LE CHOC DU MUR DE BERLIN	85
2.3 LE DISCOURS DE TUTZING ET LA « POLITIQUE DES PETITS PAS »	94
2.4 LA QUESTION ALLEMANDE ET LES RELATIONS AVEC L'EST	112
2.5 « MAINTENANT QUOI? » : UN PLAN POUR LA RÉUNIFICATION	121
2.6 POUR UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ÉMANCIPÉE	129
2.7 BILAN DU DEUXIÈME CHAPITRE : L'INTÉRÊT NATIONAL ET LE « CHANGEMENT PAR LE RAPPROCHEMENT »	139

## CHAPITRE 3

<b>PENSER L'IMPENSABLE : LA GRANDE COALITION ET LA PRÉPARATION DE LA NOUVELLE OSTPOLITIK, 1966-1969</b>	<b>142</b>
3.1 REPENSER LES RAPPORTS AVEC L'EST	145
3.2 LA <i>DEUTSCHLANDPOLITIK</i> : PROBLÈMES ET PERSPECTIVES	157
3.3 LA QUESTION ALLEMANDE ET LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE	170
3.4 AOÛT 1968 : LA FIN DU PRINTEMPS DE PRAGUE ET SES LEÇONS	184
3.5 VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE ÉTRANGÈRE	193
3.6 BILAN DU TROISIÈME CHAPITRE : L'ARCHITECTE DE LA NOUVELLE OSTPOLITIK	206



**DEUXIÈME PARTIE : LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE À  
L'HEURE DE LA DÉTENTE, 1969-1975** **209**

**CHAPITRE 4**

**LA CLÉ DE L'OSTPOLITIK : LE TRAITÉ DE MOSCOU ET LES RELATIONS GERMANO-SOVIÉTIQUES, 1969-1970** **210**

4.1 LA COALITION SOCIALE-LIBÉRALE ET LE RENOUVEAU DANS LA POLITIQUE ORIENTALE	212
4.2 LE FRONT OCCIDENTAL DE L'OSTPOLITIK	216
4.3 LA RELANCE DU DIALOGUE ENTRE BONN ET MOSCOU	220
4.4 LES DISCUSSIONS BAHR-GROMYKO	226
4.5 LA FINALISATION DU TRAITÉ DE MOSCOU	246
4.6 BILAN DU QUATRIÈME CHAPITRE : UNE NOUVELLE ÈRE DANS LES RELATIONS ENTRE L'ALLEMAGNE ET L'EST	249

**CHAPITRE 5**

**LA CHARNIÈRE DES RELATIONS EST-OUEST : LA RFA ET LA NORMALISATION DU STATUT DE BERLIN-OUEST, 1970-1972** **254**

5.1 L'IMPORTANCE DE BERLIN DANS L'OSTPOLITIK	255
5.2 LA RFA ET LES NÉGOCIATIONS QUADRIpartites	259
5.3 LES QUESTIONS DE TRANSIT ET DE CIRCULATION	267
5.4 LES NÉGOCIATIONS BAHR-RUSH-FALINE ET L'ACCORD SUR BERLIN	272
5.5 BILAN DU CINQUIÈME CHAPITRE : BERLIN, L'OSTPOLITIK ET LA DÉTENTE EN EUROPE	279

**CHAPITRE 6**

**LA COEXISTENCE EN ALLEMAND : LE TRAITÉ FONDAMENTAL ET LA NORMALISATION DES RELATIONS INTERALLEMANDES, 1970-1973** **281**

6.1 LES DISCUSSIONS BAHR-KOHL ET LA NORMALISATION DES RELATIONS INTERALLEMANDES	283
6.2 LA QUESTION ALLEMANDE COMME THÈME DES NÉGOCIATIONS	288

6.3 LE CONFLIT BAHR-WEHNER : LES PROBLÈMES HUMANITAIRES ET LA CLÉ DES RELATIONS INTERALLEMANDES	303
6.4 BILAN DU SIXIÈME CHAPITRE : LE DÉBUT DE L'UNITÉ	316
<b>CHAPITRE 7</b>	
<b>LES LIMITES DU POSSIBLE : LE SOMMET DE LA DÉTENTE ET L'IMPASSE DANS L'OSTPOLITIK, 1973-1975</b>	<b>320</b>
7.1 LA STAGNATION DE L'OSTPOLITIK BILATÉRALE	322
7.2 LA DÉTENTE MILITAIRE ET LES NÉGOCIATIONS MBFR	329
7.3 LA MULTILATÉRALISATION DE LA DÉTENTE DANS LE CADRE DE LA CSCE	342
7.4 L'OSTPOLITIK SOUS HELMUT SCHMIDT : LA PRIMAUTÉ DE L'ÉQUILIBRE	347
7.5 BILAN DU SEPTIÈME CHAPITRE : L'ÉPUISEMENT D'UNE STRATÉGIE	352
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b>	<b>357</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>374</b>
ANNEXE 1 : DISCOURS DE TUTZING (1963)	I
ANNEXE 2 : TRAITÉ DE MOSCOU (1970)	IX
ANNEXE 3 : ACCORD QUADRIpartite SUR BERLIN (1971)	XII
ANNEXE 4 : TRAITÉ FONDAMENTAL (1972)	XVI
ANNEXE 5 : CHRONOLOGIE SÉLECTIVE DE LA VIE D'EGON BAHR	XXI

## Liste des sigles et abréviations

ABM	<i>Anti-Ballistic Missiles</i> (missiles anti-balistiques).
AAPD	<i>Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland</i> (Documents sur la politique étrangère de la République fédérale d'Allemagne).
AdsD	<i>Archiv der sozialen Demokratie</i> (Archives de la social-démocratie allemande), Bonn.
AMAE	Archives du ministère des Affaires étrangères, Paris.
CDU/CSU	<i>Christlich-Demokratische Union/Christlich-Soziale Union</i> (Union chrétienne-démocrate/Union chrétienne-sociale).
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier.
CED	Communauté européenne de défense.
CEE	Communauté économique européenne.
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.
CSE	Conférence de sécurité européenne.
DzD	<i>Dokumente zur Deutschlandpolitik</i> (Documents sur la politique allemande).
FDP	<i>Freie Demokratische Partei</i> (Parti démocrate libre).
FES	<i>Friedrich-Ebert-Stiftung</i> (Fondation Friedrich Ebert), Bonn.
KPD	<i>Kommunistische Partei Deutschlands</i> (Parti communiste allemand).
LAB	<i>Landesarchiv Berlin</i> (Archives du Land de Berlin).
MBFR	<i>Mutual Balanced Forces Reduction</i> (Réduction mutuelle équilibrée des forces).
MLF	<i>Multilateral Nuclear Force</i> (Force nucléaire multilatérale).
NA	<i>National Archives</i> (Archives nationales britanniques), Kew.

NARA	<i>National Archives and Records Administration</i> (Archives nationales américaines), College Park, Maryland.
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.
PA AA	<i>Politisches Archiv im Auswärtigen Amt</i> (Archives politiques du ministère ouest-allemand des Affaires étrangères), Berlin.
PCI	Parti communiste italien.
PCUS	Parti communiste d'Union soviétique.
RDA	République démocratique allemande.
RFA	République fédérale d'Allemagne.
SALT	<i>Strategic Arms Limitation Talks</i> (Négociations sur la limitation des armements nucléaires stratégiques).
SAPMO-BArch	<i>Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen in der DDR im Bundesarchiv</i> (Fondations pour les archives des partis et organisations de masse de la RDA aux Archives fédérales), Berlin.
SED	<i>Sozialistische Einheitspartei Deutschlands</i> (Parti socialiste unifié d'Allemagne).
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> (Parti social-démocratique allemand).
TNP	Traité de non-prolifération nucléaire.
TzD	<i>Dokumente zur Deutschlandpolitik</i> (Documents sur la politique allemande).
WBA	<i>Willy-Brandt-Archiv</i> (Archives Willy Brandt), Bonn.

## Glossaire des termes allemands

*Abgrenzungspolitik* : politique de démarcation de la RDA par rapport à la RFA.

*Alleinvertretungsanspruch* : prétention de la RFA à être l'unique représentante du peuple allemand.

*Anschluss* : annexion.

*Auswärtiges Amt* : ministère ouest-allemand des Affaires étrangères.

*Bundestag* : parlement (ouest-)allemand.

*Bundeswehr* : armée de la RFA.

*Deutschlandpolitik* : politique allemande (politique de la RFA à l'égard de la RDA).

*Entspannung* : détente.

*Grundlagenvertrag* : traité fondamental entre la RFA et la RDA.

*Junktim* : lien entre la ratification des traités orientaux et la conclusion d'un accord sur Berlin.

*Machtpolitik* : politique de puissance.

*Osteuropapolitik* : politique est-européenne (politique à l'égard de l'Europe de l'Est).

*Planungsstab* : cellule de prévision (au ministère ouest-allemand des Affaires étrangères).

*Politik der Bewegung* : politique du mouvement.

*Politik der Stärke* : politique de la force.

*Provisorium* : État provisoire.

*Schaukelpolitik* : politique de la bascule (entre l'Est et l'Ouest).

*Wandel durch Annäherung* : changement par le rapprochement.

*Weltpolitik* : politique mondiale.

*Westpolitik* : politique occidentale (politique à l'égard des États occidentaux).

*Wiedervereinigung* : réunification.

## Remerciements

D'abord et avant tout, je tiens à remercier mon directeur de recherche, Paul Létourneau, pour son appui sans faille. Depuis le début de mes études de doctorat, il veille à mon succès académique et professionnel. C'est à lui que remonte l'idée d'écrire une thèse sur Egon Bahr. Je lui suis particulièrement reconnaissant de m'avoir laissé la plus grande liberté dans le traitement de mon objet d'étude.

Cette thèse a vu le jour grâce au soutien financier de divers organismes. Mes remerciements vont en premier lieu au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH). Je tiens aussi à remercier le Département d'histoire de l'Université de Montréal, le Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale (GERSI), le ministère des Relations internationales du Québec, ainsi que la Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal. Merci aussi à la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP) et à Martin Koopmann pour m'avoir offert un soutien logistique lors de mes recherches à Berlin.

J'aimerais remercier les centres d'archives qui m'ont généreusement donné accès à leurs fonds : *Archiv der sozialen Demokratie* (AdsD) et *Willy-Brandt-Archiv* (WBA) à la *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn; *Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen in der DDR im Bundesarchiv* (SAPMO-BArch), Berlin; *Politisches Archiv im Auswärtigen Amt* (PA AA), Berlin; *Landesarchiv Berlin* (LAB); *National Archives and Records Administration* (NARA), College Park (Maryland); Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE), Paris; *National Archives* (NA), Kew, Grande-Bretagne. J'en profite pour exprimer ma gratitude au personnel de ces centres, dont le professionnalisme et le dévouement ont beaucoup facilité mes recherches.

Je suis reconnaissant envers les politiciens et professeurs qui ont accepté de répondre à mes questions : Egon Bahr, Horst Ehmke, Dieter Dettke, Robert Gerald Livingston et Helga Haftendorn. Ces conversations ont grandement enrichi mon analyse.

Merci à tous mes amis et collègues de l'Université de Montréal, qui sont trop nombreux pour que je puisse les nommer tous. Cependant, je tiens à mentionner tout spécialement Charles Brochu-Blain, Frédéric Cyr et Nancy Marando. Grâce à eux, je garderai toujours un merveilleux souvenir de mes années de doctorat.

Enfin, je suis éternellement reconnaissant envers mes parents, Serge Juneau et Monique Routhier. J'ai envers eux une dette dont je ne pourrai jamais m'acquitter. Leur soutien inconditionnel et leur appui constant m'ont donné la force nécessaire pour passer à travers plusieurs moments difficiles. Ils ont toujours cru en moi. Je leur dédie cette thèse parce que sans eux elle n'aurait jamais pu voir le jour.

## Introduction

---

En 1973, le politologue américain Walter F. Hahn publie dans la revue *Orbis* un article qui se veut une mise en garde contre un homme politique ouest-allemand. Le texte de Hahn porte sur Egon Bahr, politicien social-démocrate, diplomate et conseiller du chancelier Willy Brandt. Le nom de Bahr est inévitablement associé à la politique de normalisation des relations entre la République fédérale d'Allemagne et le bloc soviétique, politique dont il est l'un des principaux pères et qu'il contribue à mettre en œuvre depuis 1969 au sein de la coalition gouvernementale entre le Parti social-démocrate (SPD) et les démocrates-libres (FDP). Or, pour Hahn, il y aurait lieu de s'inquiéter devant l'influence de Bahr sur la politique étrangère ouest-allemande, particulièrement dans le cadre des relations avec l'Est. En effet, l'auteur croit Bahr animé par des intentions sinistres s'incarnant dans un « grand dessein » (*grand design*) : remplacer les alliances militaires – l'OTAN et le Pacte de Varsovie – par un nouveau système de sécurité européen afin de pouvoir donner un plus grand poids politique à la RFA et permettre par la suite la mise en place d'une Allemagne neutre et unie au cœur de l'Europe.

Hahn reconnaît dans la pensée de Bahr les signes d'un retour à un dangereux « nationalisme romantique ». Ce dernier s'exprime dans l'histoire allemande par la « politique de la bascule » (*Schaukelpolitik*) entre l'Est et l'Ouest, pratiquée avec brio par Bismarck bien qu'avec des conséquences funestes pour l'Europe. L'auteur craint manifestement que de telles idées mènent tout droit à la constitution d'un condominium germano-soviétique sur l'Europe dans le cadre d'une nouvelle architecture de sécurité européenne – ce qui n'est pas sans rappeler le « spectre de



Rapallo »<sup>1</sup>. L'exemple de Bahr sert en fait à montrer que dans le contexte de la guerre froide, les démocraties occidentales seraient bien avisées de rester méfiantes à l'endroit des Allemands. La tentation pour ces derniers de se définir comme une nation centre-européenne au détriment de leur identité occidentale semble toujours vivante, comme les projets du politicien social-démocrate en font foi aux yeux de Hahn<sup>2</sup>.

Voilà un texte qui exprime de manière synthétique bien des craintes de la communauté occidentale envers la politique orientale du gouvernement Brandt (Ostpolitik)<sup>3</sup>. Cette politique d'ouverture à l'Est et de normalisation des relations entre Bonn et le bloc soviétique réveille en effet de vieilles peurs de l'Allemagne, peurs que la politique d'intégration occidentale du chancelier chrétien-démocrate Konrad Adenauer (1949-1963) n'a pas su éliminer complètement; bien au contraire, le contexte de la guerre froide porte à la vigilance, ce qui est particulièrement vrai dès que la RFA s'engage dans un rapprochement avec l'Est. La division nationale ne rend-elle pas les Allemands de l'Ouest vulnérables à l'influence des Soviétiques, qui pourraient les convaincre de relâcher leurs liens avec l'OTAN et la Communauté européenne en échange de progrès, fictifs ou réels, dans la question allemande? Le

---

<sup>1</sup> En 1922, l'Allemagne et la Russie bolchevique, les deux parias de la communauté internationale, signent à Rapallo, en marge de la Conférence de Gênes, un traité réglant leurs différends et établissant les bases de leurs relations futures, semant ainsi l'émoi dans les capitales occidentales. Durant la guerre froide, la crainte d'une répétition de ce scénario est répandue en Occident. Elle pourrait par exemple prendre la forme d'une résolution de la question allemande par la réunification dans la neutralité. Gottfried Niedhart soutient que les craintes selon lesquelles le gouvernement SPD-FDP veut relâcher ses liens avec l'Occident en échange de l'unité, basées sur des doutes quant à la pérennité de l'occidentalisation des Allemands de l'Ouest, ne reposent pas sur une perception réaliste et objective de l'Ostpolitik. Gottfried Niedhart, « Ostpolitik : Phases, Short-term Objectives and Grand Design », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C, Supplement 1 (2004), p. 130.

<sup>2</sup> Walter F. Hahn, « West Germany's Ostpolitik : the Grand Design of Egon Bahr », *Orbis. A Quarterly Journal of World Affairs*, 16, 4 (1973), p. 859-880.

<sup>3</sup> Traduit littéralement, le terme Ostpolitik désigne simplement une « politique à l'Est », c'est-à-dire une politique à l'égard de l'Europe orientale et de la Russie. Ainsi, les nazis nomment « Ostpolitik » leurs projets de conquête et de colonisation de l'Est européen. De même, les premiers gouvernements ouest-allemands prétendent eux aussi avoir une Ostpolitik. Pourtant, depuis 1969, la notion d'Ostpolitik est presque exclusivement associée à la politique orientale du gouvernement de Willy Brandt – même si ce dernier n'aime personnellement pas cette expression. Certains auteurs préfèrent parler d'une « nouvelle Ostpolitik » après 1969, pour éviter de donner l'impression que les gouvernements fédéraux précédents n'ont pas su développer de politique à l'égard du bloc soviétique. Dans la présente thèse, le terme « Ostpolitik » désignera la politique de la coalition sociale-libérale à l'égard du bloc soviétique.

fait que la direction soviétique appuie fortement l'Ospolitik ne devrait-il pas suffire à discréditer cette dernière? Nombreux sont ceux qui, en Occident ainsi qu'en Allemagne même, craignent comme Hahn que Bonn accepte la neutralité ou, pire encore, un renversement d'alliance contre le recouvrement de l'unité. Le président américain de l'époque, Richard Nixon, ainsi que son influent conseiller sur la sécurité nationale, Henry Kissinger, font partie de ce nombre<sup>4</sup>. Cette méfiance est aussi partagée à des degrés divers par bien des diplomates et politiciens américains, français et britanniques<sup>5</sup>.

Pourtant, sur la scène politique ouest-allemande, l'opposition chrétienne-démocrate (CDU/CSU) accuse l'Ostpolitik du gouvernement Brandt non pas de poursuivre des buts nationalistes, mais plutôt du contraire, soit de brader de manière irresponsable les intérêts nationaux allemands. L'essence des critiques chrétiennes-démocrates à l'endroit de la coalition SPD-FDP est de contribuer à la consolidation d'un *statu quo* européen néfaste à l'Allemagne. Bahr et Brandt auraient scellé la division allemande en rehaussant le statut international de la RDA, sans pour autant avoir obtenu de concessions significatives de la part du régime, ni avoir su lancer un processus de libéralisation à l'est de l'Elbe<sup>6</sup>. Des politiciens de la CDU/CSU affubleront pendant longtemps Bahr de surnoms qui le font passer pour un traître, tels qu'« architecte de la division » ou « politicien de la renonciation » (*Verzichtspolitiker*)<sup>7</sup>. Le chancelier

---

<sup>4</sup> L'article de Hahn a été lu avec intérêt par Kissinger au cours des mois suivant sa parution. On peut supposer que Kissinger l'aura ensuite transmis au président, dont il connaît les inquiétudes par rapport à l'Ostpolitik. National Archives and Records Administration (NARA), White House Central Files (WHCF), Country Files – Europe, GER, Box 32. En mars 1973, Kissinger fait parvenir à Nixon une analyse rédigée par un écrivain allemand de contenu similaire à l'article de Hahn. La pensée du président est bien résumée par ses commentaires manuscrits : « very perceptive and very disturbing analysis ». Note de Henry Kissinger pour Richard Nixon, 15 mars 1973, NARA, NPMP, NSC, HAK, Country Files – Europe, Box 61.

<sup>5</sup> Voir notamment la lettre de Sir Roger Jackling à Sir Thomas Brimelow, 1<sup>er</sup> février 1971, dans laquelle il renvoie aux inquiétudes du Département d'État américain et du Quai d'Orsay à l'endroit de l'Ostpolitik, inquiétudes qu'il dit lui-même partager. National Archives (NA), FCO, 33/1556.

<sup>6</sup> Voir Christian Hacke, *Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU: Wege und Irrwege der Opposition seit 1969*, Cologne, Verlag Wissenschaft und Politik von Nottbeck, 1975 et Bernd Schäfer, « "Washington as a Place for the German Campaign" : The U.S. Government and the CDU/CSU Opposition, 1969-1972 », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C., Supplement 1 (2004), p. 98-108.

<sup>7</sup> Volker Rühle, 5.9.1989, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*, Bd. 150, 1989, p. 11730 et Richard Stücklen, « Rapallo-Fanatiker Brandt und Wehner. Union ist die Stärkste Kraft in Deutschland », *Bayernkurier*, 4 juillet 1970. Stücklen qualifie aussi le fameux

Kurt Georg Kiesinger (1966-1969) décrit le conseiller de Brandt comme « un homme vraiment dangereux »<sup>8</sup>. L'image d'ensemble est celle d'un « extrémiste du *statu quo* ».

Les craintes et appréhensions vis-à-vis de l'Ostpolitik se cristallisent inévitablement sur la personne de Bahr. Un quotidien allemand résume bien la situation : « le nom de Bahr est un mot à caractère explosif, qui appelle des arguments et des sentiments contradictoires. Les jugements portant sur lui deviennent des condamnations, et même les partisans de l'Ostpolitik prennent rarement [sa] défense<sup>9</sup> ». Le mystère qui entoure sa personne y est certainement pour quelque chose : son penchant pour la diplomatie en coulisse par l'intermédiaire de canaux secrets (*back channels*) dérobés aux yeux du public et des services diplomatiques, doublé d'une capacité d'analyse hors du commun, lui valent d'être vu comme un « conseiller du prince » machiavélique et manipulateur – on le qualifie parfois d'« éminence grise de Bonn »<sup>10</sup>. Les contacts étroits et secrets qu'il entretient avec de hauts responsables soviétiques et américains laissent croire à plusieurs qu'il pratique un double jeu habile et lui attirent le surnom de « Tricky Egon »<sup>11</sup>. Les propos de Kissinger à ce sujet sont éloquents :

Though Bahr was a man of the left, I considered him above all a German nationalist who wanted to exploit Germany's central position to bargain with both sides. He was of the type that had always believed that Germany could realize its national destiny only by friendship with the East, or at least by avoiding its enmity. Bahr was obviously not as unquestioningly dedicated to Western unity as the people we had known in the previous government; to him, America was a weight to be added to West Germany's scale in the right

---

« Papier Bahr » (*Bahr-Papier*) de mai 1970 (résultat des discussions préliminaires entre Bahr et le ministre soviétique des Affaires étrangères Andreï Gromyko et portant sur les principes de base des relations entre la RFA et l'URSS) de « papier de capitulation » (*Kapitulationspapier*). Traduction de l'auteur. Toutes les traductions suivantes dans le texte ont été faites par l'auteur.

<sup>8</sup> Kurt Georg Kiesinger, octobre 1967, cité dans Klaus Hildebrand, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, tome 4 : *Von Erhard zur Grossen Koalition, 1963-1969*, Stuttgart, DVA, 1984, p. 327.

<sup>9</sup> Engert, « Bahrs inneres Gelände. Gespräch mit dem Staatssekretär im Kanzleramt », *Deutsche Zeitung/Christ und Welt*, 17 mars 1972.

<sup>10</sup> Fritz René Allemann, « Egon Bahr – Bonns graue Eminenz », *Die Weltwoche*, 6 février 1970.

<sup>11</sup> Günter Gaus, « Über Egon Bahr », dans Dieter S. Lutz (dir.), *Das Undenkbare denken. Festschrift für Egon Bahr zum siebzigsten Geburtstag*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, p. 32.

way at the right time, but his priority was to restore relations between the two Germanies above all<sup>12</sup>.

Le publiciste allemand Rangmar Staffa y va de manière plus radicale en prétendant que Bahr sert en fait les intérêts des États-Unis et de l'URSS<sup>13</sup>.

Si Bahr s'attire autant de critiques, c'est parce qu'il incarne à merveille la nouvelle politique orientale de la coalition sociale-libérale, surtout dans ce qu'elle a de dérangeant. L'influence intellectuelle indéniable qu'il exerce sur l'Ostpolitik lui vaut d'être généralement considéré comme son « architecte » – ce qui ne minimise aucunement le rôle joué par Brandt, bien au contraire. En fait, la carrière des deux hommes est liée à un point tel que sans Brandt comme protecteur et mentor, Bahr n'aurait certainement pas connu une trajectoire politique aussi brillante. Sans doute Brandt est-il vu comme « la figure paternelle de la social-démocratie » et le « héros de la réconciliation avec l'Est », mais Bahr « est le plus souvent reconnu comme l'architecte de l'Ostpolitik et est toujours reconnu comme tel par les médias »<sup>14</sup>. De même, l'historien Frank Fischer est d'avis que « sans Bahr, la théorie comme la pratique de l'Ostpolitik [...] n'auraient pu exister »<sup>15</sup>.

Le discours qu'il prononce à l'Académie évangélique de Tutzing en juin 1963, dans lequel il lance l'audacieuse et controversée formule du « changement par le rapprochement », est d'ailleurs considéré comme le moment de naissance de la nouvelle Ostpolitik en annonçant une approche radicalement nouvelle de la question allemande dans le contexte de la détente en Europe<sup>16</sup>. Aussi, pendant la période de la

<sup>12</sup> Henry Kissinger, *White House Years*, Boston et Toronto, Little, Brown and Company, 1979, p. 410-411.

<sup>13</sup> Rangmar Staffa, *Egon Bahr : der geheime Diener*, Landshut, Verlag Politisches Archiv, 1974. Cependant, le manque de sources fiables et identifiables, de même que le ton partial du texte font que les conclusions de son ouvrage diffamatoire ne peuvent être prises au sérieux.

<sup>14</sup> Heinrich Potthoff, *Im Schatten der Mauer. Deutschlandpolitik 1969 bis 1990*, Berlin, Propyläen, 1999. Même les autorités soviétiques et est-allemandes le voient ainsi, comme en fait foi un article publié par le *Neues Deutschland*, l'organe du parti communiste est-allemand : W. Sacharow, « Irrungen des Herrn Egon Bahr », *Neues Deutschland*, 9 avril 1974.

<sup>15</sup> Frank Fischer, « *Im deutschen Interesse* ». *Die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989*, Husum, Matthiesen Verlag, 2001, p. 13.

<sup>16</sup> Ce fait est relevé dans Andreas Wilkens, « Willy Brandt, Egon Bahr et la naissance du concept d'un "ordre de paix européen" », dans Gérard Bossuat (dir.), *Inventer l'Europe. Histoire nouvelle des*

Grande coalition entre la CDU/CSU et le SPD, Bahr, dans son rôle de directeur de la cellule de prévision (*Planungsstab*) au ministère des Affaires étrangères alors sous la gouverne de Brandt, rédige plusieurs études et analyses qui formeront la base de l'Ostpolitik de la coalition sociale-libérale à partir de 1969. De plus, au début des années 1970, il se trouve personnellement impliqué dans la négociation des traités avec l'Union soviétique (1970) et la RDA (1972), en plus d'apporter une contribution cruciale au succès de l'accord des Quatre puissances sur le statut de Berlin (1971). Mary Sarotte souligne simplement l'ampleur de sa contribution : « he implemented all central aspects of Brandt's foreign policy »<sup>17</sup>. Son rôle indispensable, prépondérant même, dans l'élaboration conceptuelle de la politique étrangère du gouvernement Brandt est accredité par l'historiographie, qui voit en lui « le cœur et la tête de l'Ostpolitik sociale-libérale »<sup>18</sup>.

Les admirateurs comme les détracteurs de Bahr tombent d'accord sur un point : l'« architecte de l'Ostpolitik » est un penseur hors pair et un des plus brillants diplomates de l'histoire de la République fédérale. Son rôle déterminant dans la politique orientale le place parmi les personnalités qui ont le plus influencé la diplomatie ouest-allemande après 1945. Ses idées fascinent par leur originalité. Peter Bender écrit à son sujet qu'il est « un des penseurs les plus fins, à la fois tacticien et idéaliste »<sup>19</sup>. Arnulf Baring abonde dans le même sens :

malgré toutes les modifications tactiques, la direction centrale de la pensée de Bahr ne change jamais. Avec lui, nous avons devant nous un concept global d'une cohérence rare et d'une audace à couper le souffle. Il n'a pas son égal dans la République fédérale actuelle<sup>20</sup>.

---

*groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, Bruxelles et New York, PIE Lang, 2003, p. 280. Le fameux discours de Tutzing sera analysé plus en détail au deuxième chapitre de la présente thèse.

<sup>17</sup> Mary Sarotte, « The Frailties of Grand Strategies : A Comparison of Détente and Ostpolitik », dans Fredrik Logevall et Andrew Preston (dir.), *Nixon in the World : American Foreign Relations, 1969-1977*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2008, p. 148.

<sup>18</sup> Arnulf Baring, *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart, DVA, 1982, p. 266-267.

<sup>19</sup> Peter Bender, *Die « Neue Ostpolitik » und ihre Folgen : vom Mauerbau bis zur Wiedervereinigung*, Munich, DTV, 1995, p. 128.

<sup>20</sup> Arnulf Baring, *Unser neuer Größenwahn. Deutschland zwischen Ost und West*, Stuttgart, DVA, 1989.

Aussi l'historien français Édouard Husson le considère-t-il comme le « plus grand diplomate allemand de l'après-guerre »<sup>21</sup>. Les propos de Tilman Fichter à ce sujet sont éloquentes :

L'amalgame propre à Bahr de fixation sur le *statu quo*, de politique de paix européenne et d'équilibre, ainsi que de conservatisme structurel au niveau interne a marqué la pensée d'au moins deux générations au sein du SPD. Il serait légitime de parler d'une école "Egon Bahr" dans la politique étrangère social-démocrate<sup>22</sup>.

Ses idées, qu'il sait résumer par des formules concises, originales et audacieuses, comme « le changement par le rapprochement », ont marqué l'imaginaire politique des Allemands jusqu'à ce jour. Son talent hors du commun pour la simplification de problèmes diplomatiques complexes en modèles simples lui attire des comparaisons – trop flatteuses à ses yeux – avec de grands noms de la politique internationale comme Metternich, Bismarck ou Kissinger<sup>23</sup>.

Malgré la fascination exercée par ses concepts et la reconnaissance générale de son important rôle dans la diplomatie allemande d'après-guerre, Bahr reste un homme politique méconnu. Ses idées relatives à l'Ostpolitik auraient particulièrement besoin d'être éclaircies. Cette étude propose d'analyser les idées et les conceptions de Bahr portant sur les relations entre la RFA et le bloc soviétique entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la conclusion du processus d'Helsinki en 1975, qui marque le sommet de la détente Est-Ouest. Comment évalue-t-il les possibilités de la politique étrangère ouest-allemande? Quels sont ses buts et quelles motivations ou arrière-pensées se cachent derrière les politiques qu'il développe et met en œuvre? Par quels moyens espère-t-il atteindre ses objectifs? Ce sont là les questions auxquelles cette biographie politique tentera de répondre.

---

<sup>21</sup> Édouard Husson, *Une autre Allemagne*, Paris, Gallimard, 2005, p. 327.

<sup>22</sup> Tilman Fichter, *Die SPD und die Nation : vier sozialdemokratische Generationen zwischen nationaler Selbstbestimmung und Zweistaatlichkeit*, Berlin, Ullstein, 1993, p. 235 (note no. 247).

<sup>23</sup> Bahr note tout de même avec une fierté apparente dans ses mémoires qu'il a été qualifié de « Kissinger de Brandt » par nul autre que le président Nixon. Egon Bahr, *Zu meiner Zeit*, Munich, Karl Blessing Verlag, 1996, p. 122.

## **Egon Bahr : un homme politique méconnu et controversé**

On ne peut qu'être surpris par la faible quantité de contributions scientifiques traitant des idées d'Egon Bahr. Aussi, il est malheureux que les rares biographies portant sur le conseiller de Brandt se distinguent souvent plus par leur subjectivité et leurs motifs politiques que par leur qualité scientifique. En outre, certains de ces ouvrages ne portent pas directement sur la pensée de Bahr, mais ne l'abordent pour ainsi dire qu'au passage, tirant parfois des conclusions un peu hâtives pour appuyer un propos sur un thème plus général. Néanmoins, certaines d'entre elles offrent des analyses fort pertinentes qui profiteront à la présente étude.

La biographie publiée en 1988 par Karsten Schröder retrace la carrière de Bahr en s'appuyant sur une documentation riche. Cependant, l'auteur n'analyse pas assez en profondeur ses conceptions et l'étude souffre d'une tendance à l'explication *ex post facto*. Cette biographie présente le cheminement de Bahr comme celui-ci se plait à le voir, c'est-à-dire sous l'angle de la « continuité ininterrompue » d'une question ayant guidé son action : comment réaliser l'unification de l'Allemagne? Malgré une sympathie marquée pour son objet d'étude, Schröder propose une première interprétation de la pensée politique de Bahr et met en lumière certains aspects moins connus de sa vie, dont sa jeunesse et son occupation de journaliste après la guerre<sup>24</sup>.

D'autres études s'attardent à des facettes plus précises de la carrière de Bahr. Stefan A. Heinlein s'intéresse à sa contribution dans la genèse et le développement du concept de « sécurité collective » du SPD au cours des années 1980. L'auteur analyse comment Bahr perçoit la question de la sécurité pour une Allemagne divisée par la ligne de front de la guerre froide, mais accorde peu d'attention à ses conceptions et arrière-pensées relatives à l'Ostpolitik<sup>25</sup>. Stephan Fuchs se penche quant à lui sur le rôle de la relation Bahr-Kissinger dans la mise en pratique de l'Ostpolitik et souligne l'importance des canaux secrets gérés par Bahr pour le succès des initiatives à l'Est

---

<sup>24</sup> Karsten Schröder, *Egon Bahr*, Rastatt, Verlag Arthur Moewig, 1988.

<sup>25</sup> Stefan A. Heinlein, *Gemeinsame Sicherheit. Egon Bahrs sicherheitspolitische Konzeption und die Kontinuität sozialdemokratischer Entspannungsvorstellungen*, Münster et New York, Waxmann, 1993.

de son gouvernement au début des années 1970. Fuchs limite donc son étude à l'aspect des rapports Bonn-Washington<sup>26</sup>. Holger Romann s'intéresse de son côté aux conceptions politiques de Bahr au cours de sa carrière journalistique (1945-1960), dans le but d'éclairer l'évolution subséquente de ses idées. Le problème est que Romann procède à rebours : il cherche dans les publications de Bahr au cours années 1945-1960 tout ce qui correspond un tant soit peu à ses idées de la fin des années 1960 et du début des années 1970, pour conclure de manière prévisible à une continuité dans sa pensée politique. D'après Romann, Bahr aurait développé sa conception de l'Ostpolitik au cours des années 1950<sup>27</sup>.

Plusieurs textes portant sur des aspects variés de la carrière de Bahr ont été intégrés dans trois recueils publiés en son honneur à l'occasion de ses 70<sup>e</sup> (1992), 80<sup>e</sup> (2002) et 85<sup>e</sup> (2007) anniversaires. Néanmoins, comme on peut s'y attendre, la plupart de ces articles ont un caractère plutôt complaisant par leur vocation d'hommage – bien que quelques contributions ne modèrent pas leurs critiques à l'endroit de « l'éminence grise » du gouvernement Brandt. En dernière analyse, il reste que ces textes, même s'ils éclairent certaines facettes moins connues des événements politiques auxquels Bahr est associé – c'est surtout le cas des articles écrits par des politiciens –, se distinguent par leur subjectivité<sup>28</sup>.

Enfin, la dernière biographie sur Bahr, la plus complète jusqu'à ce jour, est celle d'Andreas Vogtmeier. L'auteur cherche principalement à savoir quelle était l'importance de l'objectif de la réunification pour le politicien social-démocrate et comment il espérait l'atteindre. Par contre, Vogtmeier n'explore pas en profondeur son rôle dans la formulation de l'Ostpolitik du gouvernement Brandt. En effet, son ouvrage est beaucoup plus descriptif qu'analytique. Aussi, parce que Vogtmeier,

---

<sup>26</sup> Stephan Fuchs, « *Dreieckverhältnisse sind immer kompliziert* ». *Kissinger, Bahr und die Ostpolitik*, Hambourg, Europäische Verlagsanstalt, 1999.

<sup>27</sup> Holger Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen 1945-1959/60. Vom "politischen Journalisten" zum "Journalistischen Politiker" », mémoire (M.A.), Université de Hambourg, 1995.

<sup>28</sup> Lutz (dir.), *Das Undenkbare denken*; Daniel Küchenmeister et Detlef Nakath (dir.), *Architekt und Brückenbauer : Gedanken Ostdeutscher zum 80. Geburtstag von Egon Bahr*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002; Daniela Münkel (dir.), *Deutschland im Blick : Egon Bahr zum 85. Geburtstag*, Berlin, Vorwärts Buch, 2007.



disposant d'un haut degré de sympathie pour son objet d'étude, a tendance à le prendre au mot, il voit toujours dans ses conceptions une cohérence interne ainsi qu'une continuité sans failles, aux dépens des inflexions qu'elles ont pu subir au fil du temps. Ainsi, toute l'activité politique de Bahr aurait été centrée sur l'objectif national de la réunification allemande, dominant entièrement sa pensée de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la conclusion de la guerre froide. Néanmoins, la connaissance approfondie qu'a l'auteur des archives personnelles de Bahr, qu'il a dépouillées avec minutie, vaut d'être soulignée<sup>29</sup>.

Inversement, certains auteurs critiquent Bahr pour s'être accommodé du *statu quo* européen et même pour avoir contribué à le consolider. Martin Bernstorff, écrivant dans une revue proche des chrétiens-démocrates, lui reproche d'être un antiaméricain au service de Moscou, afin de discréditer la méthode du « changement par le rapprochement » comme principe de base devant guider les relations avec le bloc soviétique<sup>30</sup>. Jens Hacker soutient quant à lui que Bahr, tout au long de sa carrière, s'est progressivement réconcilié avec la division allemande, jusqu'à ce qu'il ait été incapable de reconnaître les « signes du temps » annonçant les grands bouleversements internationaux des années 1989-1991; au contraire, il se serait de plus en plus enfermé dans sa « pensée inflexible » axée sur la préservation du *statu quo*<sup>31</sup>. De telles analyses se basent sur l'activité politique de Bahr au cours des années 1980 et pendant la réunification, lorsque tous ses efforts se concentrent sur le

---

<sup>29</sup> Andreas Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage : zur Entwicklung der sozialdemokratische Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Wiedervereinigung*, Bonn, Dietz, 1996. Une lacune évidente de l'étude de Vogtmeier est que le politicien y est toujours pris au mot. Frank Fischer, Julia von Dannenberg, Alexander Gallus et Oliver Bange ont tous souligné que la distance critique et l'objectivité font défaut dans l'étude de Vogtmeier. Fischer, « *Im deutschen Interesse* », p. 22; Julia von Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik : The Making of the Moscow Treaty Between West Germany and the USSR*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 8; Oliver Bange, « Ostpolitik – Etappen und Desiderate der Forschung. Zur internationalen Einordnung von Willy Brandts Aussenpolitik », *Archiv für Sozialgeschichte*, 46 (2006), p. 722-723; Alexander Gallus, *Die Neutralisten. Verfechter eines vereinten Deutschlands zwischen Ost und West, 1945-1990*, Düsseldorf, Droste, 2001, p. 37.

<sup>30</sup> Martin Bernstorff, « Nation statt NATO », *Die politische Meinung*, 27, 202 (1982), p. 32-38.

<sup>31</sup> Jens Hacker, *Deutsche Irrtümer. Schönfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen*, Berlin, Ullstein, 1992, p. 244-251. Daniel Friedrich Sturm soutient de manière similaire que Bahr en vient durant sa carrière à s'enliser dans une pensée fixée sur la préservation du *statu quo* et qui ne laisse aucune place pour l'unité allemande. Daniel Friedrich Sturm, *Uneinig in die Einheit : die Sozialdemokratie und die Vereinigung Deutschlands*, Bonn, Dietz, 2006.

sauvetage de la détente dans le contexte d'une reprise des tensions entre l'Est et l'Ouest. Par conséquent, elles ne permettent pas de tirer des conclusions à propos de sa pensée durant les années du gouvernement Brandt.

Alexander Gallus soutient que le but ultime de Bahr reste la transformation du *statu quo* européen. Dans son étude sur le national-neutralisme en RFA, il inscrit Bahr directement dans ce courant. Ceci signifie qu'il le compte au nombre des politiciens qui ont en commun de rejeter la politique d'ancrage à l'Ouest d'Adenauer pour des motifs nationaux et qui proposent des alternatives sous la forme de diverses propositions de neutralisation allemande en échange de la réunification. Gallus soutient que pour Bahr l'Ostpolitik devait permettre la dissolution des alliances militaires et leur remplacement par un nouvel ordre de sécurité paneuropéen au sein duquel l'unité allemande serait possible. Le but du politicien social-démocrate serait plus précisément l'établissement d'une Allemagne unie et neutre entre l'Est et l'Ouest – nonobstant le fait que le principal intéressé ait toujours opposé un démenti ferme aux insinuations voulant qu'il soit attiré par la perspective d'une neutralité allemande<sup>32</sup>.

Les études récentes de Rachèle Raus et d'Andreas Wilkens portent sur un aspect bien précis de la pensée de Bahr, soit sa conception d'un « ordre de paix européen ». Les deux auteurs soulignent la relation intime entre la question allemande et la constitution d'un « système de sécurité européen » dans l'esprit de Bahr. Ce dernier apparaît alors comme un nationaliste allemand dont l'activité politique s'oriente pour l'essentiel vers la résolution de la question nationale dans le cadre d'une solution paneuropéenne – en l'occurrence une nouvelle architecture de sécurité collective remplaçant les alliances militaires. Wilkens met aussi en relief les différences existant entre Bahr et Brandt à propos du rapport entre l'intégration (ouest-)européenne et le

---

<sup>32</sup> Gallus, *Die Neutralisten*.

but de la réunification, le premier estimant que les deux processus sont fondamentalement incompatibles<sup>33</sup>.

Ce survol suffit pour montrer que les quelques interprétations des conceptions politiques de Bahr avancées jusqu'à présent s'avèrent insuffisantes pour comprendre sa pensée. Aussi, ce n'est pas sans raison qu'Alexander Gallus souligne le manque de distance critique qui caractérise les analyses des idées de Bahr<sup>34</sup>. L'ensemble de ces études ne donne qu'une impression fragmentaire de ses conceptions et ne permet pas de saisir sa pensée politique dans son ensemble. Au reste, les travaux cités présentent un portrait bien ambivalent de l'homme et de ses politiques. On ne peut qu'adhérer aux propos de l'historien Michael Stürmer lorsqu'il affirme que parmi les nombreuses personnes qui ont essayé de percer la pensée de Bahr, « très peu ont le sentiment d'avoir réussi, et ce, même à l'intérieur de son propre parti »<sup>35</sup>.

L'apport de Bahr à l'Ostpolitik reste mal connu, pour ne pas dire obscur. Aucune étude détaillée n'existe sur ce sujet. Bien qu'elle prenne la forme d'une biographie politique, cette thèse se présente avant tout comme une contribution à la compréhension de la politique orientale de la RFA. Nous proposons d'éclairer la formation de l'Ostpolitik en exposant les mobiles personnels de Bahr.

### **L'Ostpolitik de la République fédérale d'Allemagne : état de la question**

Oliver Bange affirme avec justesse qu'aucun autre épisode de l'histoire de la politique étrangère ouest-allemande n'a autant suscité l'intérêt et la fascination des Allemands que l'Ostpolitik de Willy Brandt – pas même les débats sur l'intégration

---

<sup>33</sup> Rachèle Raus, « Egon Bahr et la conception d'un "ordre de paix européen", 1963-1970 », *European Navigator*, [www.ena.lu](http://www.ena.lu), page consultée le 20 août 2008; Wilkens, « Willy Brandt, Egon Bahr et la naissance ».

<sup>34</sup> Gallus, *Die Neutralisten*, p. 37.

<sup>35</sup> Discours de Michael Stürmer, 21 novembre 1988, *Archiv der sozialen Demokratie (AdsD)*, *Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)*, Bonn, Depositum Bahr, Ordner 218.

occidentale et le réarmement au cours des années 1950<sup>36</sup>. De fait, une littérature impressionnante existe sur ce sujet et sur la diplomatie du gouvernement Brandt de manière plus large<sup>37</sup>. Ce survol suffira pour mettre en évidence la complexité des objectifs de Bonn dans le cadre de sa politique orientale. Malgré un intérêt renouvelé depuis quelques années, la réflexion historiographique sur cette question n'en est encore qu'à ses débuts.

Les difficultés à saisir les objectifs de l'Ostpolitik tiennent sans doute au fait qu'on ait affaire à un phénomène fort complexe, à la portée très vaste et aux limites imprécises. Timothy Garton Ash estime que la politique orientale du gouvernement Brandt se compose de trois branches : les rapports entre les deux parties de l'Allemagne (*Deutschlandpolitik*), celles avec les autres États du Pacte de Varsovie (*Osteuropapolitik*) et enfin les relations avec l'URSS (*Russlandpolitik*)<sup>38</sup>. Aussi – et c'est là à notre avis un aspect grandement négligé dans l'historiographie – elle comporte une dimension occidentale : la réussite des initiatives de Bonn à l'Est requiert un niveau important de coordination et de synchronisation avec les politiques des puissances occidentales<sup>39</sup>. Toutefois, comme le souligne avec justesse Mary Sarotte, cette catégorisation, si elle s'avère utile pour comprendre le fonctionnement pratique de la politique orientale, peut tendre à faire oublier que celle-ci forme un tout

---

<sup>36</sup> Bange, « Ostpolitik - Etappen und Desiderate », p. 713. Bange renvoie aux nombreux articles portant sur l'Ostpolitik dans les journaux et revues (*Spiegel*, *Stern*, *Focus*, etc.), ainsi qu'à la foule de documentaires et interviews diffusés à la télévision allemande, en particulier après la réunification.

<sup>37</sup> Pour n'en donner que quelques exemples : Timothy Garton Ash, *Au nom de l'Europe : l'Allemagne dans un continent divisé*, Paris, Gallimard, 1995; Fischer, « *Im deutschen Interesse* »; Baring, *Machtwechsel*; Potthoff, *Im Schatten der Mauer*; Bender, *Die « neue Ostpolitik »*; William E. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*, Cambridge, MIT Press, 1978; Stephan Martens, *La politique à l'Est de la République fédérale d'Allemagne depuis 1949 : entre mythe et réalité*, Paris, PUF, 1998. Encore aujourd'hui, une des meilleures analyses reste celle de Werner Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974 », dans Karl Dietrich Bracher, Wolfgang Jäger et Werner Link (dir.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, tome 5/1 : *Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt*, Stuttgart, DVA, 1986, p. 161-282.

<sup>38</sup> Garton Ash, *Au nom de l'Europe*.

<sup>39</sup> Le côté occidental de l'Ostpolitik a fait l'objet d'études récentes, entre autres : Helga Haftendorn, « German Ostpolitik in a Multilateral Setting », dans Helga Haftendorn, et al. (dir.), *The Strategic Triangle. France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006, p. 209-227; Gottfried Niedhart, « Frankreich und die USA im Dialog über Détente und Ostpolitik 1969 », *Francia*, 31, 3 (2004), p. 65-85.

cohérent dont on ne saurait retirer un élément sans faire écrouler l'ensemble<sup>40</sup>. La difficulté pour l'historien est de saisir la véritable nature du projet auquel contribuent ces éléments interdépendants.

L'interprétation la plus courante est que la politique orientale de la coalition sociale-libérale vise simplement à normaliser les rapports entre la RFA et ses voisins orientaux. Les relations de la RFA avec le bloc soviétique présentent une qualité singulière durant la guerre froide. En raison de la division nationale, la République fédérale se trouve prise dans ce que Richard Löwenthal qualifie de « conflit particulier avec l'Est ». Les objectifs de Bonn et Moscou semblent irréconciliables : « Le but de la réunification dans la liberté et les demandes de révisions territoriales à l'Est formaient la base d'un conflit particulier de la République fédérale avec l'URSS et le bloc soviétique »<sup>41</sup>. Pour Löwenthal, les initiatives de Brandt forment une contribution essentielle à la réduction des tensions au cœur de l'Europe.

Pour certains auteurs, l'Ostpolitik est essentiellement une politique de détente. Michael Wolffsohn écrit par exemple que la politique étrangère sociale-libérale « [has] floated on the tide of détente. The politicians of détente [...] rode quite simply on a political wave »<sup>42</sup>. De même, Wolfram F. Hanrieder assimile l'Ostpolitik de Brandt à une « politique de la résignation » dont le but serait de débarrasser la diplomatie ouest-allemande des obstacles hérités du passé en entérinant le *statu quo*<sup>43</sup>. Werner Link, toutefois, apporte une nuance en rappelant que l'Ostpolitik comporte aussi un aspect dynamique :

Le nouveau gouvernement fédéral [de Willy Brandt] a adapté la politique étrangère de la République fédérale d'Allemagne aux changements

<sup>40</sup> Sarotte, « The Frailties of Grand Strategies », p. 146.

<sup>41</sup> Cette idée d'un « conflit particulier de la RFA avec l'Est » a d'abord été émise par Richard Löwenthal, « Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik », dans Richard Löwenthal et Hans-Peter Schwarz (dir.), *Die zweite Republik : 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland : Eine Bilanz*, Stuttgart, Seewald Verlag, 1974, p. 604-699. La citation est tirée de Richard Löwenthal, *Weltpolitische Betrachtungen. Essays aus zwei Jahrzehnten*, Göttingen, Vandenhoeck et Ruprecht, 1983, p. 153.

<sup>42</sup> Michael Wolffsohn, *West Germany's Foreign Policy in the Era of Brandt and Schmidt, 1969-1982*, Francfort/Main et New York, P. Lang, 1986. Citation à la page 17.

<sup>43</sup> Wolfram F. Hanrieder, *Fragmente der Macht. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik*, Munich, Piper, 1981, p. 82.

internationaux; elle était à la fois réactive et active, car elle a contribué en tant que « facteur d'action autonome » à la transformation internationale<sup>44</sup>.

Pour d'autres, les initiatives à l'Est des années 1970 visent au premier chef l'atteinte d'un *modus vivendi* avec l'URSS et ses satellites qui permettrait une amélioration des conditions humanitaires en RDA ainsi que le maintien de la cohésion nationale<sup>45</sup>.

Or, affirmer que l'Ostpolitik se limite à une entreprise de normalisation des relations entre la RFA et l'Est constitue une explication insatisfaisante aux yeux de certains auteurs. En effet, la question des motivations et intérêts ouest-allemands à l'œuvre dans la politique de détente avec les États communistes reste ouverte. Depuis la fin de la guerre froide, les historiens soulignent de plus en plus les aspects révisionnistes de l'Ostpolitik. Ainsi, Timothy Garton Ash soutient que même si elle a été menée « au nom de l'Europe », la politique à l'Est de Brandt se présente plutôt comme une *realpolitik* guidée par les intérêts nationaux de la RFA. Parce qu'elle constitue une « réponse allemande à une question allemande » et que son but premier est la réunification, elle a toutes les caractéristiques d'une politique égoïste classique malgré toute la rhétorique de paix et de stabilité que les politiciens sociaux-démocrates ne ménagent pas pour la justifier<sup>46</sup>. Helmut Wagner abonde dans le même sens en affirmant que l'objectif central de Brandt et Bahr dans le cadre de l'Ostpolitik est l'unité nationale<sup>47</sup>. Gottfried Niedhart rappelle que la détente et la question allemande ne sauraient être prises séparément :

L'Ostpolitik s'orientait au premier chef vers la préservation de la paix, mais était dirigée vers la défense de l'intérêt national dans sa motivation propre à la question allemande (*deutschlandpolitische Begründung*). La paix impliquait

---

<sup>44</sup> Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt ».

<sup>45</sup> C'est par exemple l'interprétation de Helga Haftendorn, *Coming of Age. German Foreign Policy Since 1945*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p. 157-195.

<sup>46</sup> Garton Ash, *Au nom de l'Europe*. Bahr commente la thèse de Garton Ash dans ses mémoires. Pour lui, l'idée que « les Allemands aient toujours relégué du côté de la nation "au nom de l'Europe" est totalement erronée. Seule une personne certaine de sa propre nationalité peut en arriver à un tel malentendu ». Manifestement, Bahr ne croit pas que les Allemands aient été assez nationalistes pour exploiter la pensée européenne au profit de la nation. Or, il ne semble pas comprendre que dans son livre, Garton Ash ne parle pas de « tous les Allemands », mais bien des *Ostpolitikers* comme Bahr. Voir Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 107.

<sup>47</sup> Helmut Wagner, « Die "Deutsche Ostpolitik". Ihre Genese und spätere Interpretation », *Deutschland Archiv*, 39, 1 (2006), p. 85-92.

pour Bonn la possibilité d'aboutir à une transformation pacifique à l'avantage de la République fédérale et de l'Occident dans son ensemble. L'idée que la politique de détente pouvait faire valoir la supériorité occidentale à l'âge des technologies modernes et déboucher sur une « coexistence ouverte des systèmes » (*Systemoffene Koexistenz*) et à plus long terme à des « changements systémiques » (*Systemveränderungen*) constituait le cœur de la nouvelle politique étrangère déterminée par l'intérêt national<sup>48</sup>.

La stratégie poursuivie par les pratiquants de l'Ostpolitik (les *Ostpolitikers*) est celle de la « libéralisation par la stabilisation ». Cet aspect de la politique orientale fait l'objet de nombreuses critiques dans l'historiographie. Garton Ash soutient que la politique de stabilisation des pays est-européens et de la RDA mène de manière prévisible surtout à leur stabilisation au cours des années 1970 et 1980, et non pas à leur libéralisation<sup>49</sup>. Pour cette raison, Noel D. Cary considère l'Ostpolitik comme « un mal nécessaire »<sup>50</sup>.

Toutefois, ces interprétations ne permettent pas de comprendre comment Brandt et Bahr prévoyaient qu'une telle stratégie allait fonctionner concrètement. Paradoxalement, les changements visés par l'Ostpolitik nécessitent d'abord une stabilisation de la situation : il faut reconnaître le *statu quo* afin de pouvoir le changer. Bahr en fera un précepte de la politique à l'Est. Carsten Tessmer montre que le traité de Moscou signé en 1970 a pour but de permettre à la RFA d'étendre son influence en Europe centrale et orientale pour y favoriser l'érosion des régimes communistes<sup>51</sup>. Il reste que le traité de Moscou signifie aussi la reconnaissance du *statu quo* et de l'existence de « deux États en Allemagne » par Bonn. Mais Julia von Dannenberg, dans son étude détaillée sur le traité germano-soviétique de 1970, soutient que l'Ostpolitik est orientée à la fois vers la détente et l'intérêt national; si

---

<sup>48</sup> Gottfried Niedhart, « Frieden als Norm und Erfahrung in der Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland », dans T. Kühne (dir.), *Von der Kriegskultur zur Friedenskultur? : Mentalitätswandel in Deutschland seit 1945*, Münster, Lit, 2000, p. 198-199.

<sup>49</sup> Garton Ash, *Au nom de l'Europe*.

<sup>50</sup> Noel D. Cary, « Reassessing Germany's Ostpolitik », *Central European History*, 33, 2-3 (2000), p. 235-262, 369-390. Dans la même veine, Manfred Görtemaker qualifie la détente d'« alliance maudite » : Manfred Görtemaker, *Die unheilige Allianz. Die Geschichte der Entspannungspolitik, 1943-1979*, Munich, Beck, 1979.

<sup>51</sup> Carsten Tessmer, « "Thinking the Unthinkable" to "Make the Impossible Possible" : Ostpolitik, Intra-German Policy and the Moscow Treaty », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C., Supplement 1 (2004), p. 53-66.

elle ne peut se développer que dans le contexte de la détente, elle représente aussi une politique ouest-allemande indépendante qui cherche à paver la voie vers l'unité nationale<sup>52</sup>. La révision du *statu quo* n'est possible que dans le cadre d'un environnement international stable et pacifique, car toute recrudescence des tensions a pour effet de consolider l'ordre bipolaire<sup>53</sup>.

La politique à l'Est peut aussi être vue comme un acte d'émancipation de la part d'une diplomatie allemande caractérisée par la retenue excessive et une fixation sur le multilatéralisme. La communauté internationale comprend au début des années 1970 qu'elle a affaire à une République fédérale plus affirmative, confiante et déterminée à poursuivre ses intérêts de manière autonome<sup>54</sup>. Comme le soulignent Gottfried Niedhart et Oliver Bange, l'Ostpolitik est la manifestation d'objectifs spécifiquement ouest-allemands, car elle s'appuie sur les réalités du système international pour accroître la marge de manœuvre de la RFA et influencer son environnement dans le sens de ses intérêts. La revalorisation de la catégorie de l'intérêt national indépendant par la coalition sociale-libérale découle d'une nouvelle conception de l'État ouest-allemand : pour qu'une véritable redéfinition du rôle de la RFA en Europe puisse avoir lieu, il était impératif qu'elle cesse de se voir comme un « État provisoire » (*Provisorium*). Cela signifie entre autres que l'intérêt national ne fait pas seulement référence à la nation dans son ensemble – sous l'expression de l'objectif du dépassement de la division –, mais aussi de plus en plus à RFA comme « État partiel » (*Teilstaat*) et acteur autonome dans la politique avec des « intérêts nationaux partiels » (*teilnationale Interessen*) qui ne souffrent pas des autolimitations imposées par la question nationale non résolue. Niedhart et Bange écrivent à ce sujet que « la détermination de l'intérêt national [de la République fédérale] partait du respect des réalités d'après-guerre tout en cherchant à les assujettir à une transformation »<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*.

<sup>53</sup> Gottfried Niedhart, « Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik, 1969-1974 », *Geschichte und Gesellschaft*, 28, 2 (2002), p. 233-266.

<sup>54</sup> Voir les contributions publiées dans l'ouvrage collectif dirigé par Carole Fink et Bernd Schäfer (dir.), *Ostpolitik, 1969-1974 : European and Global Responses*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

<sup>55</sup> Gottfried Niedhart et Oliver Bange, « Die "Relikte der Nachkriegszeit" beseitigen. Ostpolitik in der zweiten aussenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen



Pour mieux comprendre les buts de l'Ostpolitik, il est nécessaire de s'interroger sur ses origines conceptuelles – sa « préhistoire », en quelque sorte – pour saisir les défis auxquels une politique d'amélioration des relations avec l'Est entend répondre. La majorité des auteurs considèrent la construction du mur de Berlin en 1961 comme le point de départ de l'Ostpolitik de Brandt et Bahr<sup>56</sup>. La consolidation de la RDA qui en résulte marquerait l'échec de la « politique de la force » prônée par Adenauer et les chrétiens-démocrates. C'est à ce moment que Brandt et Bahr auraient entrepris de repenser la politique de la RFA à l'égard de la RDA et du bloc soviétique dans son ensemble. Dans ce contexte, le discours de Tutzing de Bahr en 1963, dans lequel il exige de « reconnaître le *statu quo* afin de le dépasser », constituerait la mise en forme conceptuelle quasi définitive de l'Ostpolitik<sup>57</sup>. Toutefois, quelques études récusent cette interprétation. Andreas Wilkens soutient que le discours de Tutzing « was not primarily a plan designed to bring about an end to the division of Germany; it was instead designed to ease tensions and to favour solutions to some of the humanitarian problems caused by the country's partition ». L'idée du « changement par le rapprochement » serait ainsi une réponse au contexte précis du début des années 1960 plutôt qu'une « grande stratégie » pour arriver au dépassement de la division allemande : « A unification of the two states was not seen as something within the range of practical politics. Instead, it was viewed as a historical eventuality

---

Rahmenbedingungen 1969-1971 », *Archiv für Sozialgeschichte*, 44 (2004), p. 415-448 (citation p. 416). Dans la même lignée, Julia von Dannenberg présente Bahr comme un des plus ardents défenseurs de la formulation d'une politique étrangère ouest-allemande basée sur l'intérêt national. Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*.

<sup>56</sup> Voir notamment Bender, *Die « neue Ostpolitik »*; Garton Ash, *Au nom de l'Europe*; Wolffsohn, *West Germany's Foreign Policy*. Diethelm Prowe présente l'Ostpolitik de Brandt comme une adaptation à la « stratégie de paix » du président John F. Kennedy : Diethelm Prowe, « Die Anfänge der Brandtschen Ostpolitik in Berlin, 1961-1963 : Eine Untersuchung zu Endphase des Kalten Krieges », dans Wolfgang Benz et Hermann Graml (dir.), *Aspekte deutscher Aussenpolitik im 20. Jahrhundert*, Stuttgart, DVA, 1976, p. 249-286. William R. Smyser soutient qu'en acceptant la construction du mur de Berlin, le gouvernement américain remet la question allemande dans les mains des Allemands, ce qui nécessitera l'élaboration d'une nouvelle stratégie à l'égard de Moscou et de ses satellites. William R. Smyser, *From Yalta to Berlin. The Cold War Struggle Over Germany*, New York, St. Martin's Press, 1999, p. 201-202. Egon Bahr lui-même a insisté sur l'importance capitale des événements du 13 août 1961. Voir Bahr, *Zu meiner Zeit*, de même qu'Egon Bahr et Dettmar Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, Bornheim, Zirngibl, 1975, p. 37-39.

<sup>57</sup> Georges-Henri Soutou retrace les « origines intellectuelles » de l'Ostpolitik à ce discours. Georges-Henri Soutou, *La guerre de Cinquante Ans : les relations Est-Ouest, 1943-1990*, Paris, Fayard, 1990, p. 489.

which would only arrive at the end of a process which could last indefinitely »<sup>58</sup>. Niedhart et Bange soulignent que l'Ostpolitik se développe lentement et graduellement :

L'entrée [dans l'Ostpolitik] ne pouvait être apprise au fil des années que par des « petits pas » qui ont débuté avec les négociations sur les accords de laissez-passer [pour que les Berlinoises de l'Ouest puissent se rendre à Berlin-Est] en 1963, jusqu'à la leçon que l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie a offerte à la politique de détente occidentale en général et à l'Ostpolitik ouest-allemande en particulier. Ce qui en rétrospective a pu apparaître comme un grand projet (*grosser Wurf*) de l'ère Brandt s'est en fait développé prudemment dans le cadre d'un processus lent d'adaptation d'idées fondamentales aux réalités allemandes, européennes et mondiales<sup>59</sup>.

Ainsi, il y a un long chemin entre les concepts élaborés par Brandt et Bahr à Berlin-Ouest après la construction du Mur et la stratégie qu'ils appliquent après 1969.

Si l'on refuse de considérer l'Ostpolitik uniquement comme une réponse à l'existence du mur de Berlin, alors il faut nécessairement s'interroger sur ses racines intellectuelles plongeant dans la période pré-1961. Dans cette veine, Wolfgang Schmidt soutient que Brandt développe dès les années 1950 la majorité de ses idées concernant les relations avec l'Est et la question allemande. C'est au cours de cette période que le futur chancelier aurait compris la nécessité d'initiatives diplomatiques modestes à l'égard du camp communiste dans le but de diminuer progressivement les tensions au centre du continent ainsi que pour contribuer au maintien de l'unité nationale. Ces idées préfigurent la « politique des petits pas » développée par Brandt et Bahr à Berlin-Ouest au début des années 1960<sup>60</sup>. La thèse de Peter Speicher abonde dans le même sens tout en faisant une plus grande part aux influences internationales

---

<sup>58</sup> Andreas Wilkens, « New Ostpolitik and European Integration : Concept and Policies in the Brandt Era », dans Piers N. Ludlow (dir.), *European Integration and the Cold War : Ostpolitik-Westpolitik (1965-1975)*, Londres, Routledge, 2007, p. 67-78. Voir aussi Gottfried Niedhart, « The East-West Problem as Seen From Berlin – Willy Brandt's Early Ostpolitik », dans Wilfried Loth (dir.), *Europe, Cold War and Coexistence, 1955-1963*, Londres, Frank Cass, 2004, p. 285-296.

<sup>59</sup> Niedhart et Bange, « Die "Relikte der Nachkriegszeit" beseitigen », p. 424.

<sup>60</sup> Wolfgang Schmidt, *Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte : Willy Brandt und die Deutschlandpolitik, 1948-1963*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2001.

sur la pensée de Brandt (que Schmidt ignore totalement)<sup>61</sup>. Cependant, Arne Hofmann, dans son étude portant sur la relation entre les idées de Kennedy et Brandt, reproche à Schmidt et Speicher de trop mettre l'accent sur l'élément de continuité. Hofmann souligne qu'au cours des années 1950 le futur chancelier n'a aucunement l'intention de reconnaître l'existence de la RDA, ce qui constituera plus tard le cœur de son Ostpolitik. Par contre, Hofmann exagère l'importance des interactions entre Kennedy et Brandt entre 1961 et 1963 et réduit ainsi l'Ostpolitik à une réponse à la détente Est-Ouest et aux changements dans la politique de Washington. En outre, il associe Bahr à l'aspect « stabilisation » de l'Ostpolitik, tandis qu'il attribue le côté « changement » à Brandt, mais dans le cadre d'une étude portant seulement sur les années 1961-1963. L'auteur n'intègre pas la stratégie du SPD dans le contexte de la question allemande<sup>62</sup>.

La Grande coalition entre la CDU/CSU du chancelier Kurt Georg Kiesinger et le SPD du ministre des Affaires étrangères Willy Brandt joue aussi un rôle déterminant dans le développement de l'Ostpolitik, rôle longtemps sous-estimé<sup>63</sup>. Par exemple, les leçons tirées par le gouvernement Kiesinger de la crise tchécoslovaque de 1968 influenceront directement la stratégie ultérieure de la coalition SPD-FDP<sup>64</sup>. Aussi, il est clair que le chancelier chrétien-démocrate prône une nouvelle approche à l'égard du bloc soviétique impliquant une révision en profondeur de la doctrine Hallstein, qui prescrit une rupture des relations avec tout État reconnaissant la RDA<sup>65</sup>. Ses biographes lui donnent crédit pour sa contribution au renouveau de la politique

---

<sup>61</sup> Peter Speicher, « The Berlin Origins of Brandt's Ostpolitik, 1957-1966 », Thèse (Ph.D), Cambridge University, 2001.

<sup>62</sup> Arne Hofmann, *The Emergence of Détente in Europe : Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik*, Londres, Routledge, 2007, p. 4-6.

<sup>63</sup> Certaines monographies importantes sur l'Ostpolitik se concentrent presque exclusivement sur la période post-1969. C'est notamment le cas de Garton Ash, *Au nom de l'Europe* et de Potthoff, *Im Schatten der Mauer*.

<sup>64</sup> Hans-Peter Schwarz, « Die Regierung Kiesinger und die Krise in der CSSR », *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 47 (1999), p. 159-186.

<sup>65</sup> William Glenn Gray, *Germany's Cold War : The Global Campaign to Isolate East Germany*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2003; Oliver Bange, « Die grosse Koalition ist viel besser als ihr Ruf – Unter der Kiesinger-Regierung wurde die Republik wirtschafts- und sozialpolitisch erneuert », *Süddeutsche Zeitung*, 25 octobre 2005.

étrangère allemande au cours des années 1960<sup>66</sup>. On peut cependant douter de la justesse de l'analyse de Dirk Kroegel, qui accorde la paternité de l'Ostpolitik des années 1969-1974 à Kiesinger<sup>67</sup>. Kroegel considère manifestement que l'Ostpolitik se limite à une volonté de normaliser les relations avec l'Est; or, pour Brandt et Bahr, l'enjeu était beaucoup plus grand. Comme le souligne bien William Glenn Gray, Brandt et son conseiller voulaient ultimement mettre fin à l'isolement de la RDA, tandis que Kiesinger espérait isoler Berlin-Est : il y a là une différence capitale. Aussi, devant le durcissement du SED en réaction au rapprochement entre la RFA et les pays d'Europe de l'Est, la CDU/CSU de Kiesinger favorise un recul dans la détente, tandis que le SPD exige la reconnaissance du *statu quo*<sup>68</sup>. Mais il reste que dans le domaine de la politique orientale, la Grande coalition constitue un « grand terrain d'essai conceptuel et pratique » ayant rendu possible sa « mise en application excessivement rapide au cours des premières années de la coalition sociale-libérale »<sup>69</sup>. C'est notamment dans le cadre de la Grande coalition que Bahr développe un concept prévoyant la réunification allemande dans un nouvel ordre européen<sup>70</sup>.

L'Ostpolitik de Brandt et Bahr se présente comme une stratégie visant ultimement le dépassement de la division Est-Ouest et son remplacement par un « ordre de paix européen » permettant la réalisation de l'unité allemande. Or, comme Andreas Wilkens le souligne avec justesse, le concept d'un « ordre de paix européen » demeure flou et n'a pas la consistance d'un véritable projet politique<sup>71</sup>. Malgré ce fait, il agit comme lien entre les volets « détente » et « question allemande » de l'Ostpolitik<sup>72</sup>. Dans ce schéma, les traités orientaux conclus entre 1970 et 1973 ne

---

<sup>66</sup> Philipp Gassert, *Kurt Georg Kiesinger 1904-1988 : Kanzler zwischen den Zeiten*, Munich, DVA, 2006; Oliver Bange, « Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik von 1966 bis 1969 », dans Günter Buchstab, *et al.* (dir.), *Kurt Georg Kiesinger : 1904-1988 : von Ebingen ins Kanzleramt*, Freiburg im Breisgau, Herder, 2005, p. 455-500.

<sup>67</sup> Dirk Kroegel, *Einen Anfang finden! Kurt Georg Kiesinger in der Aussen- und Deutschlandpolitik der Grossen Koalition*, Munich, R. Oldenburg, 1997.

<sup>68</sup> Gray, *Germany's Cold War*.

<sup>69</sup> Bange, « Ostpolitik – Etappen und Desiderate », p. 721.

<sup>70</sup> Niedhart, « Revisionistische Elemente ».

<sup>71</sup> Wilkens, « Willy Brandt, Egon Bahr et la naissance ».

<sup>72</sup> Ce qui est particulièrement vrai pour Bahr. Voir Raus, « Egon Bahr et la conception »; Wilkens, « Willy Brandt, Egon Bahr et la naissance ».

représentent que le prélude à une transformation en profondeur de l'ordre européen; les traités bilatéraux doivent préparer le terrain pour une seconde phase multilatérale aboutissant au désarmement au cœur du continent<sup>73</sup>. Brandt imagine cette solution paneuropéenne dans le cadre d'un projet de « social-démocratisation » de l'Europe, qui vise une mutation des régimes communistes est-européens par le rapprochement entre les deux parties de l'Europe au sein d'un système de sécurité commun; la Communauté européenne, en favorisant l'extension d'un modèle social-démocrate aux États du bloc soviétique, constitue le véritable véhicule de ce changement<sup>74</sup>. Cette interdépendance entre Ostpolitik et intégration européenne est absente de l'esprit de Bahr, qui s'oppose à l'intégration politique de l'Europe de l'Ouest en prétextant son incompatibilité avec l'objectif de la réunification; le rapport entre Ostpolitik et *Westpolitik* s'avère ainsi plus complexe que chez Brandt<sup>75</sup>. En outre, l'état actuel des recherches ne permet pas de savoir quelle est la signification des concepts d'un « ordre de paix européen » et d'un « système de sécurité européen » dans la pensée politique de Bahr. On peut aussi se demander quelles idées sur le rôle de l'Allemagne en Europe guident ses réflexions relatives à l'Ostpolitik : l'historiographie n'a pas encore apporté de réponse à cette question primordiale.

### **Hypothèses : Egon Bahr, l'Allemagne et l'Europe**

L'Ostpolitik du gouvernement Brandt constitue indubitablement un moment décisif dans la politique étrangère allemande d'après-guerre; elle permet à la République fédérale de regagner progressivement la confiance de ses voisins orientaux et en fait

---

<sup>73</sup> Voir Christoph Bluth, « The Origins of MBFR : West German Policy Priorities and Conventional Arms Control », *War in History*, 7, 2 (2000), p. 199-224.

<sup>74</sup> Voir Bernd Rother, « Between East and West – Social Democracy as an Alternative to Communism and Capitalism : Willy Brandt's Strategy as the President of the Socialist International », dans Leopoldo Nuti (dir.), *The Crisis of Détente in Europe : From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, New York, Routledge, 2009, p. 217-229; Oliver Bange, « On the Path to a Social-Democratic Europe – Transnational Aspects of Brandt's Ostpolitik », communication présentée dans le cadre de la conférence *Western Europe from the Golden Age to the Age of Uncertainty*, Trente, 26-27 mai 2006, citée dans Bange, « Ostpolitik - Etappen und Desiderate », p. 713. Concernant les racines de ce projet de social-démocratisation de l'Europe, voir le recueil de documents portant sur la période d'exil de Willy Brandt : Einhart Lorenz (dir.), *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*, Bd. 2 : *Zwei Vaterländer – Deutsch-Norweger im schwedischen Exil. Rückkehr nach Deutschland, 1940-1947*, Bonn, Dietz, 2000.

<sup>75</sup> Wilkens, « New Ostpolitik and European Integration ».

un pilier de la stabilité et de la paix en Europe. Au-delà de ce constat général, il est nécessaire d'approfondir la question des objectifs de l'Ostpolitik en lien avec la situation de la RFA dans l'ordre européen de la guerre froide. Une étude de la pensée de son principal architecte, Egon Bahr, se prête bien à cette entreprise.

Les différentes interprétations de la nature et des buts de l'Ostpolitik sociale-libérale soulèvent un problème central. Est-ce que les initiatives à l'Est de la coalition sociale-libérale visent, d'une manière plutôt modeste, à « épurer » la politique étrangère ouest-allemande des hypothèques du passé, sous la forme d'un accommodement avec l'anormalité de la situation de la RFA? En d'autres termes, s'agit-il principalement de « faire le ménage » dans une politique étrangère dont certains éléments sont devenus encombrants, tels que la politique de stricte non-reconnaissance de la RDA ou encore la doctrine Hallstein? Si l'on accepte cette interprétation, l'Ostpolitik aurait comme but de régler les problèmes liés à la question allemande – les frontières (en particulier la ligne Oder-Neisse), les rapports RFA-RDA et le statut de Berlin – dans le cadre d'un *modus vivendi* avec les États communistes censé contribuer à la paix en Europe tout en apportant des allègements humanitaires aux Allemands de l'Est et en maintenant la cohésion de la nation allemande. À l'opposé, il est possible de se demander si l'Ostpolitik ne suit pas plutôt, comme Walter F. Hahn le prétend dans son article<sup>76</sup>, un « grand dessein » (*grand design*) : la refondation complète de l'ordre européen et la redéfinition du statut de l'Allemagne en son sein.

Cette étude veut montrer que toute la pensée et l'action de Bahr dans le cadre de l'Ostpolitik tendent vers la réalisation d'un grand dessein, soit de créer les conditions d'une redéfinition de la place de l'Allemagne en Europe. Son projet est de rétablir l'Allemagne dans sa fonction « naturelle » d'acteur prédominant des relations internationales en Europe. Il espère y parvenir en exploitant habilement le poids politique et la position géographique centrale de son pays pour transformer l'environnement continental à son avantage. Pour Bahr, l'Ostpolitik représente un instrument de normalisation diplomatique permettant à l'Allemagne de recouvrer son

---

<sup>76</sup> Hahn, « West Germany's Ostpolitik ».

rôle de « puissance centrale »<sup>77</sup> du continent. La réalisation de cette vision repose sur la poursuite de trois objectifs étroitement reliés : 1) la consolidation de la paix et de la stabilité en Europe; 2) la réunification; 3) l'émancipation de la diplomatie allemande. Il s'agit d'une politique orientée à la fois vers la détente et la défense des intérêts nationaux allemands<sup>78</sup>. La pensée de Bahr s'inscrit en faux contre les tabous qui touchent les concepts d'intérêt national et de puissance en Allemagne jusqu'au milieu des années 1990. Pourtant, on retrouve quand même chez lui un fort « besoin d'harmonisation » (*Harmonisierungsbedürfnis*) entre la RFA et ses voisins – marque distinctive de la politique étrangère ouest-allemande<sup>79</sup>. Mais si l'entente avec l'Est s'impose comme inévitable aux yeux du pacifiste rationnel qu'il est, elle constitue aussi la seule voie vers une révision pacifique du *statu quo* conformément aux intérêts allemands, suivant la méthode du « changement par le rapprochement » qu'il expose en 1963 à Tutzing<sup>80</sup>. Loin d'être en contradiction, ces éléments de

---

<sup>77</sup> L'expression a été forgée par Hans-Peter Schwarz pour décrire la situation de l'Allemagne après la réunification, mais on pourrait l'utiliser pour décrire la vision qu'a Bahr de la place de son pays en Europe. Schwarz écrit que l'Allemagne représente la plus grande puissance en Europe centrale et orientale, mais elle est aussi plus qu'une grande puissance comme les autres : à cause de sa position centrale qui prend toute son importance au vu de sa suprématie économique, un « devoir d'organisation » (*Gestaltungsaufgabe*) échoue à l'Allemagne : « il n'existe qu'un seul pays qui grâce à sa position géographique, grâce à sa capacité de réalisation économique et à son rayonnement culturel, grâce à son poids et à sa dynamique, peut remplir les devoirs d'une puissance centrale – et il s'agit justement de l'Allemagne ». De cette position « découle un devoir d'organisation, qui peut être maîtrisé ou raté [...]. En tous les cas, les décisions ou les indécisions allemandes ont des effets importants sur l'ensemble de l'environnement européen. La faiblesse d'un État occupant une position centrale a des répercussions aussi marquées que sa force d'organisation sereine ou même son exubérance dérangeante, dont les Allemands aussi bien que leurs voisins ont amplement défrayé les frais dans un passé pas très lointain ». Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas : Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, Siedler, 1994.

<sup>78</sup> Le concept d'« intérêt national » est sans contredit complexe. Nous refusons l'idée qu'il soit possible de le déterminer rationnellement ou de manière quasi scientifique. Nous considérons plutôt l'intérêt national comme le résultat de la rencontre entre des réalités objectives (position géographique, puissance, etc.) et des considérations subjectives (valeurs, identité, perception, etc.). L'intérêt national d'un État n'est pas donné, il est défini par les acteurs, ce qui fait qu'il peut recevoir plusieurs définitions au sein d'une même communauté politique. Raymond Aron écrit à ce sujet : « La pluralité des objectifs qu'une unité politique peut viser, la dualité essentielle de la puissance vers l'extérieur et du bien commun vers l'intérieur font de l'intérêt national le but d'une recherche, non un critère d'action ». D'après lui, « la conduite extérieure des États n'est pas commandée par le seul rapport de forces » car les « idées et sentiments influent sur les décisions des acteurs », dont les intérêts nationaux ne peuvent être déterminés « abstraction faite du régime intérieur, des aspirations propres aux différentes classes, de l'idéal politique de la cité ». Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1984 (1962), p. 288.

<sup>79</sup> L'expression « besoin d'harmonisation » vient de Hans-Peter Schwarz, *Die gezähmten Deutschen : von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart, DVA, 1985, p. 28-35.

<sup>80</sup> Voir le deuxième chapitre de la présente thèse (partie 2.3).

stabilisation et de transformation se trouvent plutôt dans une relation d'interdépendance; Bahr fait ce constat dès les années 1950. Brandt décrira son proche collaborateur de manière pertinente comme « un patriote allemand, mais doué du sens des responsabilités internationales »<sup>81</sup>.

De 1945 à l'apogée de la détente en 1975, Bahr garde toujours la même vision de la place que l'Allemagne doit occuper dans l'ordre européen. Au cours de cette période, ses réflexions sur la politique orientale se présentent comme un questionnement sur les moyens pour réaliser cette vision. Il deviendra assez rapidement clair pour lui que la clé des problèmes de son pays se trouve à l'Est. Au fil des années, il précisera ses conceptions jusqu'à ce qu'elles forment un système assez cohérent pouvant être mis en application à partir de 1969. Le rétablissement d'une Allemagne unie, souveraine et puissante dans le cadre d'un « ordre de paix européen » demeure le point de focalisation de ses réflexions sur les relations entre la RFA et le bloc soviétique.

Pour Bahr, la RFA doit d'abord normaliser ses rapports avec l'Union soviétique et ses satellites en concluant avec eux des traités bilatéraux de renonciation à la force, afin d'éliminer les « reliques de la guerre froide »<sup>82</sup>. Les objectifs immédiats d'une telle approche sont la réduction des tensions en Europe, l'accroissement de la marge de manœuvre de la politique étrangère ouest-allemande et le rapprochement entre les deux parties de la nation. Il s'agit donc dans un premier temps d'éliminer les hypothèques de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide qui handicapent la diplomatie de la République fédérale.

La souveraineté limitée de la RFA influence indubitablement sa politique étrangère. Or la République fédérale se distingue aussi des autres États occidentaux par les moyens qu'elle met en œuvre pour atteindre ses objectifs sur la scène internationale.

---

<sup>81</sup> Willy Brandt, *Mémoires*, Paris, Albin Michel, 1990, p. 64.

<sup>82</sup> Voir « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger », 20 février 1970, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD)*, 1970, Bd. I, p. 299; Egon Bahr, « Entspannung ist unsere einzige Chance » (1982), dans Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Munich, Karl Hanser Verlag, 1991, p. 105.



Dès sa fondation, la RFA se préoccupe grandement de l'image qu'elle projette sur la scène internationale et développe une politique étrangère marquée par la retenue excessive, une aversion pour la puissance militaire et une approche quasi exclusivement multilatérale. Pour gagner la confiance du monde, les Allemands de l'Ouest retirent le concept d'« intérêt national » de leur vocabulaire politique. Pour Bahr, cette anormalité auto-imposée est néfaste. Il juge malsain l'« oubli de la puissance » qui caractérise la culture diplomatique de la République fédérale durant la guerre froide<sup>83</sup>. Le refus de développer une politique à l'Est active est pour lui symptomatique de ce manque de confiance. Ainsi, Bahr souhaite réintégrer l'intérêt national et la puissance dans l'arsenal conceptuel de la politique étrangère allemande. De manière concrète, il plaide pour la levée des entraves à la diplomatie ouest-allemande à l'Est, telles que la politique de stricte non-reconnaissance de la RDA et la doctrine Hallstein; ce renouveau lui apparaît essentiel pour la défense efficace des intérêts de la RFA.

Les traités bilatéraux, symboles de la réconciliation entre la RFA et ses voisins orientaux, ne représentent qu'une étape dans le grand projet de Bahr. En effet, il considère la première phase de l'Ostpolitik, celle des traités orientaux, surtout comme le fondement d'une seconde phase multilatérale ambitieuse devant déboucher sur le désarmement au centre de l'Europe et, à long terme, au remplacement de l'ordre bipolaire par une architecture de sécurité paneuropéenne. Parce qu'elle s'avère un échec, cette phase est négligée par l'historiographie. Or, pour Bahr, elle détient une importance primordiale; toute sa pensée est orientée vers son parachèvement.

Vue à travers le prisme des conceptions de Bahr, l'Ostpolitik n'apparaît pas comme une série d'initiatives déconnectées, mais bien comme une stratégie globale d'une portée et d'une ambition sans égales dans l'histoire de la République fédérale –, et ce, même si ce « grand dessein » n'a obtenu qu'un succès limité. Le sens en est clair : lutter contre le *statu quo*. En fait, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, Bahr cherche les moyens par lesquels les Allemands pourront transformer un

---

<sup>83</sup> Schwarz, *Die gezähmten Deutschen*.

environnement international qui leur est désavantageux. Dans son esprit, la finalité de l'Ostpolitik est d'œuvrer progressivement, étape par étape, à la transformation d'un *statu quo* néfaste pour l'Allemagne. Ainsi, Bahr écrit dans ses mémoires que le thème central de toute son action et de sa pensée politique, « que l'on a nommé soit politique allemande (*Deutschlandpolitik*), politique étrangère, Ostpolitik ou politique de sécurité, est au fond toujours resté le même : l'autodétermination de l'Allemagne en Europe ». Dans ce contexte, il dit s'être toujours interrogé depuis 1949 sur « la manière la plus efficace pour représenter les intérêts allemands »<sup>84</sup>. Son entreprise est donc résolument nationaliste.

Une précision s'impose ici : cette étude ne veut pas transmettre l'impression que l'Ostpolitik de la coalition sociale-libérale se résume à l'idée que Bahr s'en fait, ou aux arrière-pensées qui guident son action. Il existe en fait diverses conceptions de la politique orientale à Bonn : comme le souligne Garton Ash, « l'un des traits caractéristiques de l'Ostpolitik allemande est précisément la grande diversité des mobiles biographiquement déterminés de ses principaux acteurs »<sup>85</sup>. Le but de la présente étude est de contribuer à la compréhension de la politique orientale du gouvernement SPD-FDP par l'examen de la pensée d'un de ses principaux concepteurs. En effet, il n'est pas exagéré de voir en Bahr l'« architecte de l'Ostpolitik ». Heinrich Potthoff rappelle que l'Ostpolitik de la coalition SPD-FDP est développée et mise en application par quelques acteurs dominants regroupés autour de la Chancellerie – au premier rang desquels on retrouve Brandt et Bahr<sup>86</sup>. Les autres centres de pouvoir ne jouent qu'un rôle secondaire, entre autres parce que la diplomatie secrète pratiquée par Bahr réduit considérablement l'influence de la bureaucratie. Quoique l'Ostpolitik en tant que phénomène historique dépasse les idées de son « architecte », elle a été profondément marquée par ses conceptions et

---

<sup>84</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 52, 60.

<sup>85</sup> Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 60.

<sup>86</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*.

son activité; l'association étroite entre le nom de Bahr et l'Ostpolitik n'a rien d'arbitraire. D'où l'intérêt de cette biographie intellectuelle et politique<sup>87</sup>.

### Les sources

Les sources à la base de cette étude sont des plus diverses en ce qui a trait à leur provenance et à leur nature. Elles vont de l'écrit à la source orale et regroupent des documents allemands, américains, britanniques et français. Les documents officiels allemands, tant sous forme éditée qu'inédite, représentent cependant la plus grande partie des sources exploitées. Celles produites par Bahr lui-même sont évidemment privilégiées.

La présente thèse s'appuie surtout sur l'analyse de documents provenant des archives ouest-allemandes. Les mémorandums, les comptes-rendus de rencontres, la correspondance, les rapports confidentiels et autres productions gouvernementales ou personnelles de Bahr sont irremplaçables pour bien comprendre le fond de sa pensée. Un grand nombre de documents d'archives dont nous avons besoin ont déjà été publiés dans des recueils. Les divers tomes des *Documents sur la politique allemande* (*Dokumente zur Deutschlandpolitik*, DzD) et des *Textes sur la politique allemande* (*Texte zur Deutschlandpolitik*, TzD) rassemblent des sources importantes portant sur l'évolution de la question allemande durant la guerre froide<sup>88</sup>. Le ministère allemand des Affaires étrangères publie chaque année un grand nombre de documents diplomatiques dans les *Documents sur la politique étrangère de la République fédérale d'Allemagne* (*Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik*

---

<sup>87</sup> Certains historiens ont d'ailleurs souligné que la biographie a trop longtemps été négligée dans l'historiographie de la République fédérale, malgré un récent regain d'intérêt. Voir Corinne Defrance, « Le renouveau de la biographie dans les historiographies française et allemande contemporaines », *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 33, 4 (2001), p. 373-384 et Alexander Gallus, « Biographik und Zeitgeschichte », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2 (2005), p. 40-46; Edgar Wolfrum, « Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland anhand von Biographien », *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 46, 1 (1998), p. 40-54.

<sup>88</sup> Les premiers sont publiés par le ministère fédéral de l'Intérieur et les seconds par le ministère fédéral des Questions panallemandes (qui deviendra le ministère fédéral des Relations intra-allemandes après 1966). Les deux séries publient des documents de provenance variée relatifs à la *Deutschlandpolitik*, c'est-à-dire la politique à l'égard de la RDA.

*Deutschland, AAPD*)<sup>89</sup>. Nous avons accès à l'ensemble des documents du ministère des Affaires étrangères qui concernent Bahr, couvrant la période allant du début de la Grande coalition en 1966 à la conclusion du processus d'Helsinki en 1975.

Du côté des sources inédites, celles qui sont les plus utiles pour cette recherche proviennent des archives de la Fondation Friedrich-Ebert (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, FES), à Bonn. Les documents personnels de Bahr sont regroupés dans un fond à son nom qui comporte plus 400 cartons s'étalant sur toute sa carrière jusqu'au début des années 1990<sup>90</sup>. On y retrouve notamment des communications internes du SPD, des notes confidentielles, des textes gouvernementaux officiels, de la correspondance, des ébauches de discours, etc. Les documents contenus dans le Fonds Bahr sont accessibles sans restrictions. Les Archives Willy Brandt à la FES renferment aussi des documents pertinents pour l'analyse de la pensée de Bahr<sup>91</sup>.

D'autres archives allemandes sont aussi fort utiles, et même incontournables : c'est le cas des Archives politiques du ministère allemand des Affaires étrangères (*Politisches Archiv im Auswärtigen Amt*, PA AA). Elles contiennent des documents déclassifiés qui n'ont pas pu être publiés dans les AAPD<sup>92</sup>. On y trouve notamment des sources utiles pour comprendre l'activité de Bahr en tant que directeur de la cellule de prévision au ministère. Ces archives fournissent aussi des informations importantes sur la stratégie de Bahr dans le cadre de la négociation des traités orientaux. Les Archives du Land de Berlin (*Landesarchiv Berlin*) comportent des notes et mémorandums rédigés par Bahr entre 1960 et 1966. Enfin, les archives du SED, regroupées à la Fondation pour les archives des partis et organisations de masse de la RDA dans les Archives fédérales (*Stiftung Archiv der Parteien und Massen Organisationen in der DDR im Bundesarchiv*, SAPMO-BArch) à Berlin contiennent d'intéressants comptes-rendus de conversations entre Bahr et des dignitaires est-

---

<sup>89</sup> Publiés par le ministère des Affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*) en collaboration avec l'Institut pour l'histoire contemporaine (*Institut für Zeitgeschichte*) de Munich.

<sup>90</sup> *Archiv der Sozialdemokratie in der Friedrich-Ebert-Stiftung* (AdsD), Depositum Egon Bahr (Dep. E.B.).

<sup>91</sup> *Willy-Brandt-Archiv* (WBA).

<sup>92</sup> *Politisches Archiv im Auswärtigen Amt* (PA AA).

allemands. Ces archives sont importantes pour l'étude des négociations entre Bahr et son vis-à-vis est-allemand, Michael Kohl, en vue de la conclusion du traité fondamental entre la RFA et la RDA<sup>93</sup>.

Notre étude s'appuie aussi sur des sources provenant de l'extérieur de la RFA. Considérant l'activité déployée par Bahr pour s'assurer du soutien des Trois puissances occidentales à la politique à l'Est de Brandt, il convient aussi d'exploiter les documents d'archives américains, français et britanniques<sup>94</sup>. Les comptes-rendus des conversations entre Bahr et des dignitaires de ces pays permettent d'éclairer le « front occidental » de l'Ostpolitik. La consultation des archives américaines est essentielle pour bien comprendre l'importance du *back channel* entre Bahr et Kissinger.

Les publications de Bahr doivent aussi être intégrées au corpus de sources. Tout au long de sa carrière, il publie de nombreux articles pour le compte de périodiques les plus divers. Bahr gagne d'ailleurs sa vie en travaillant comme journaliste au cours des années suivant la guerre, écrivant pour le compte de journaux tels que la *Neue Zeitung* et le *Tagesspiegel*. Au début des années 1950, il devient commentateur politique pour la radio américaine en Allemagne, le RIAS<sup>95</sup>. Ses monographies et contributions à des recueils de textes sont particulièrement utiles pour comprendre sa pensée politique<sup>96</sup>.

Un entretien de l'auteur avec Egon Bahr complète le corpus de sources. Cependant, une telle source orale n'offre que des informations d'appoint et elle ne détient pas la

---

<sup>93</sup> Ces documents ont aussi été publiés dans la série *Dokumente zur Deutschlandpolitik* : Hans-Jürgen Küsters *et al.* (dir.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, VI. Reihe/Bd. 2 : 1. Januar bis 31. Dezember 1972; *Die Bahr-Kohl-Gespräche 1970-1973*, Munich, R. Oldenburg Verlag, 2004 (ci-après cité *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*).

<sup>94</sup> *National Archives and Records Administration* (NARA), College Park, Maryland; Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE), Paris; *National Archives* (NA), Richmond.

<sup>95</sup> Les propos de Bahr au RIAS sont présentés de manière détaillée dans l'étude de Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen ».

<sup>96</sup> Les principales publications de Bahr dans cette catégorie qui nous seront utiles sont : *Was wird aus den Deutschen? Fragen und Antworten*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1982; *Sicherheit für und vor Deutschland; Zu meiner Zeit*.

même valeur analytique que les sources publiées ou les documents d'archives, notamment en raison de la distance temporelle très grande avec les faits relatés. Aussi, on peut croire que Bahr aura tendance – et en cela il n'est pas différent des autres politiciens – à réinterpréter les événements dans le but de se mettre en valeur. Il est normal que ses propos témoignent d'une certaine volonté d'autojustification. Par contre, comme le souligne avec justesse Arnulf Baring, les entrevues sont irremplaçables pour bien saisir l'atmosphère d'une époque et éclaircir des aspects moins connus des événements<sup>97</sup>.

La prudence est de mise dans l'analyse des sources. Les documents officiels et privés présentent généralement un plus grand degré d'« honnêteté », car de telles sources sont plus près des événements, en plus d'être cachées à l'œil du public. Il convient néanmoins de ne pas perdre de vue le contexte plus large de la prise de décision et de la formulation des politiques dans les cadres institutionnels pertinents. Aussi, les textes journalistiques et les livres de Bahr démontrent souvent une tendance assez claire à l'autojustification et à l'explication *ex post facto*, voire même à la manipulation du passé. Cependant, elles gardent leur intérêt en tant que sources, car par leur intermédiaire, Bahr essaie non seulement de soigner son image publique, mais aussi d'influencer le débat sur la politique étrangère allemande dans une direction conforme à sa vision. Ces sources restent utiles pour cerner les idées, conceptions et arrière-pensées de Bahr, car le discours possède indéniablement une valeur considérable comme matériau d'interprétation historique.

### **Plan de la démonstration**

Le plan de cette thèse est d'abord chronologique, pour la simple raison qu'une telle organisation permet de saisir efficacement l'aspect évolutif de l'Ostpolitik et des conceptions politiques de Bahr. Mais la démonstration se divise également de manière thématique, car chaque bloc temporel correspond à un groupe de problèmes historiques précis sur lesquels il convient de mettre l'accent.

---

<sup>97</sup> Baring, *Machtwechsel*, p. 16.

Deux grandes parties composent cette biographie. La première partie, qui comprend les chapitres un à trois, porte sur les origines et le développement des idées et conceptions de Bahr sur la politique orientale avant l'arrivée au pouvoir de la coalition sociale-libérale en 1969. Tout d'abord, nous examinerons ses positions dans le contexte du débat d'après-guerre sur les orientations fondamentales de la politique étrangère de la RFA entre 1945 et 1960. Le second chapitre décrit l'activité de Bahr à Berlin-Ouest aux côtés du maire Willy Brandt entre 1960 et 1966. La période de la Grande coalition (1966-1969) et le travail de Bahr comme directeur de la cellule de prévision du ministère des Affaires étrangères sont étudiés dans le troisième chapitre.

La seconde grande partie regroupe les chapitres quatre à sept, qui portent sur la mise en application entre les années 1969 et 1975 des plans développés au cours des années précédentes. Les chapitres quatre à six traitent du rôle de Bahr dans les négociations menant au traité de Moscou (1970), à l'accord quadripartite sur Berlin (1971) et au traité fondamental avec la RDA (1972) respectivement. Le septième et dernier chapitre analyse ses efforts pour transformer l'architecture de sécurité européenne dans le contexte de la multilatéralisation de la détente entre 1973 et 1975.

## **Première partie**

### **Aux origines de l'Ostpolitik, 1945-1969**



# Chapitre 1

## La victoire de la raison : de la « politique de la force » à la détente, 1945-1960

---

La Seconde Guerre mondiale constitue l'expérience décisive qui amènera Egon Bahr à entrer en politique. La « catastrophe allemande »<sup>1</sup> l'incite à consacrer son attention au problème de la paix en Europe. À la fin du conflit, il se dit : « si tu survvis à tout cela, tu devras faire tout ce qui est en ton pouvoir afin que cela ne se reproduise plus. Tu ne t'enfermeras pas dans ta vie privée »<sup>2</sup>. Willy Brandt a dit de son plus proche collaborateur que « chez lui l'expérience de la guerre refait sans cesse surface »<sup>3</sup>. Même si Bahr s'efforce de minimiser l'importance du conflit mondial dans son cheminement intellectuel, il admet quand même que « l'Allemagne est une patrie difficile »<sup>4</sup>. Les horreurs du nazisme et les excès du nationalisme extrême en font un pacifiste et un démocrate convaincu. Il devient au cours des années 1940 et 1950 un patriote allemand avec un sens des responsabilités internationales et une foi inébranlable dans le principe de la sécurité collective.

Très tôt après la guerre, il tourne son attention vers le problème du sort de l'Allemagne dans le cadre des tensions montantes entre l'URSS et les autres puissances d'occupation. Son activité journalistique entre 1945 et la fin des années

---

<sup>1</sup> D'après le titre de l'ouvrage de Friedrich Meinecke, *Die deutsche Katastrophe : Betrachtungen und Erinnerungen*, Wiesbaden, Brockhaus, 1946.

<sup>2</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 59.

<sup>3</sup> Cité dans Bahr, « Viel dazugelernt », *Der Spiegel*, 9 février 1970, p. 27.

<sup>4</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 18. L'expression est empruntée au président social-démocrate de la RFA, Gustav Heinemann (1969-1974). Voir Winkler, *Histoire de l'Allemagne XIXe-XXe siècle : le long chemin vers l'Occident*, Paris, Fayard, 2005, p. 688.

1950 témoigne d'une préoccupation ininterrompue pour la question allemande. Le problème qui l'intéresse par-dessus tout est celui de la place de l'Allemagne dans le nouvel ordre d'après-guerre. Que ce soit en tant que collaborateur de journaux comme le *Tagesspiegel* ou commentateur à la radio du secteur américain, le RIAS (*Radio im amerikanischen Sektor*), il se démarque par des attaques virulentes contre la politique soviétique et les communistes. Son patriotisme fait de lui un *cold warrior* – un « homme de la guerre froide » ou un *Kalter Krieger* en allemand –, image qui s'accorde difficilement avec celle d'apôtre de la détente associée à son rôle dans l'Ostpolitik. Les années 1945 à 1960 représentent pour lui une période d'apprentissage des réalités internationales et des possibilités de l'Allemagne dans le cadre de la guerre froide. En fait, Bahr restera toujours un *cold warrior*, mais il deviendra aussi progressivement, par réalisme politique, un « politicien de la détente » (*Entspannungspolitiker*). Ces deux attitudes ne sont pas en contradiction. En tant que nationaliste souhaitant par-dessus tout maintenir l'unité allemande, il ne peut que s'opposer à la politique soviétique. Cependant, il comprendra l'irréalisme à l'âge nucléaire de garder une ligne dure face à l'URSS uniquement à cause de la question allemande. Vers la fin des années 1950, au moment où il rejoint Willy Brandt à la mairie de Berlin-Ouest, Bahr est convaincu de la nécessité d'une approche plus flexible envers le bloc soviétique; pour lui, *realpolitik* rime avec détente.

### 1.1 Du Reich à la République fédérale

Bahr est souvent présenté comme un nationaliste ou un patriote – qualificatifs qu'il ne conteste pas puisqu'il les apprécie. Cette image découle de l'importance de la réunification dans sa pensée ainsi que de sa volonté affirmée de défendre de manière décomplexée les intérêts nationaux allemands, même face aux alliés de la RFA<sup>5</sup>. Le « patriotisme pragmatique » de Bahr est certainement ancré dans la relation ambiguë et difficile qu'il développe avec sa patrie (*Heimat*) au cours de sa jeunesse.

---

<sup>5</sup> Voir Kissinger, *White House Years*, p. 410-411.

Egon Karlheinz Bahr voit le jour le 18 mars 1922 à Treffurt an der Werra, en Thuringe, où sa famille résidera jusqu'en 1928. Entre les âges de 6 et 16 ans, il habite Torgau an der Elbe, ville saxonne pour laquelle il a un fort sentiment d'attachement et qu'il désigne comme sa patrie (*Heimat*)<sup>6</sup>. Là, il grandit dans un environnement qui cultive les traditions prussiennes et l'héritage évangélique<sup>7</sup>. Mais c'est à Berlin, où sa famille emménage en 1938, qu'il se sent véritablement chez lui<sup>8</sup>. Tous ces endroits se trouvent dans la partie orientale de l'Allemagne qui formera plus tard la RDA. Aussi, ses parents sont originaires de localités situées dans les régions à l'est de la ligne Oder-Neisse et qui seront arrachées à l'Allemagne après la guerre pour être remises à la Pologne : la mère vient de Posen, le père de Silésie. Par ses origines, Bahr se trouve lié de manière très personnelle à l'est du pays : « je n'ai jamais oublié que je viens de Thuringe, le cœur vert de l'Allemagne »<sup>9</sup>.

Son histoire familiale sous le Troisième Reich met son patriotisme à rude épreuve. Au cours des années 1930, il dit « être lentement devenu conscient du fait que quelque chose clochait dans mes origines aryennes »<sup>10</sup>; en l'occurrence, sa grand-mère maternelle juive. En effet, cet héritage juif est source de graves problèmes après la prise du pouvoir par Hitler en 1933, et ce, en dépit du fait que la famille de sa mère « n'était certes pas orthodoxe, mais avait parcouru le chemin de l'intégration »<sup>11</sup>. Son héritage juif l'empêche de s'identifier comme il le voudrait à la « résurrection nationale » et complexifie son attachement à la nation dans le contexte des succès que les Nazis engrangent dans les domaines de l'économie et de la politique étrangère. En somme, Bahr garde un bon souvenir des années 1930 : les triomphes du régime – la remilitarisation de la Rhénanie, la réintroduction du service militaire – flattent son orgueil<sup>12</sup>. Même chose en 1938 : « j'ai ressenti de la fierté lorsque l'Autriche est

---

<sup>6</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 8.

<sup>7</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 41.

<sup>8</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 9.

<sup>9</sup> Discours de Bahr à l'occasion du congrès de fondation du SPD en Thuringe, 27 janvier 1990, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 220.

<sup>10</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 18.

<sup>11</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 11.

<sup>12</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 42.

rentrée dans le Reich »<sup>13</sup>. Aussi, il applaudit la victoire remportée par Hitler avec les accords de Munich de septembre 1938, en vertu desquels l'Allemagne accapare les Sudètes<sup>14</sup>. Or, ni lui ni personne dans sa famille ne sont des sympathisants du nazisme : impossible avec une grand-mère juive<sup>15</sup>. Il écrira plus tard que « l'amour pour la famille et la fierté pour le pays, dont la situation allait visiblement en s'améliorant, étaient difficilement réconciliables »<sup>16</sup>.

Le régime en vient à persécuter Bahr et sa famille. En 1938, son père est forcé de quitter son poste d'instituteur et de prendre sa retraite parce qu'il refuse de renier sa femme à cause de ses origines juives. Privée de sa seule source de revenus, la famille Bahr doit déménager à Berlin, où vivent quelques parents. Egon, alors âgé de 16 ans, souhaite débiter des études en musique, mais se voit refuser l'entrée au conservatoire en raison de son ascendance « non aryenne ». Il n'a d'autre choix que d'opter pour un apprentissage de représentant industriel chez Rheinmetall-Borsig<sup>17</sup>.

Malgré la discrimination dont il est victime avec sa famille, l'idée que Bahr se fait du régime est ambivalente. Pourtant, son père le met très tôt en garde en lui disant que l'arrivée au pouvoir des nazis signifie la guerre. Le jeune Egon, fier patriote, en doute fortement<sup>18</sup>. Lorsque les hostilités éclatent en 1939, il accueille avec joie les victoires écrasantes de la *Wehrmacht* en Pologne, en Norvège et surtout en France. Bahr est impressionné par les succès d'Hitler, qui accomplit en quelques mois seulement ce que « le Reich allemand sous Guillaume II n'avait pu réussir en quatre ans »<sup>19</sup>. Mais le fait de grandir dans le contexte du Troisième Reich est autant source de fierté nationale que de tensions à la maison : « les influences de cet environnement m'ont au cours de mes jeunes années placé en contradiction et en conflit avec ma

---

<sup>13</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 18.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>15</sup> Bahr, « Das geheimnisvolle ES – das Leben », dans Rudolf Pörtner (dir.), *Mein Elternhaus. Ein deutsches Familienalbum*, Munich, DTV, 1990, p. 244.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Schröder, *Egon Bahr*, p. 22.

<sup>18</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 10-11.

<sup>19</sup> Bahr, « Ich habe mit allem, was geschehen ist, erreicht, was ich wollte », interview dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 avril 2005.

famille »<sup>20</sup>. Ce ne sera qu'en 1941, avec l'invasion de l'Union soviétique, qu'il comprendra que son père avait eu raison depuis le tout début : la guerre signifiera la perte de l'Allemagne<sup>21</sup>.

Ce sont probablement les expériences négatives de Bahr au sein de l'armée allemande qui ont le plus d'impact sur sa perception du nazisme et son sentiment national. En effet, Bahr est soldat et élève-officier de la *Luftwaffe* entre 1942 et 1944. Son séjour dans cette institution prend fin lorsque la Gestapo découvre que sa grand-mère maternelle est juive. Il est en conséquence expulsé de l'école d'officiers « pour tentative d'infiltration dans la *Wehrmacht* »<sup>22</sup>. Bahr niera toujours que cet événement ait eu des répercussions importantes sur son patriotisme<sup>23</sup>. Il reste toutefois qu'il en vient à établir une opposition entre fierté nationale et nazisme :

Je n'ai jamais cessé d'être un patriote. Ce sentiment a été pour moi ininterrompu. Je n'ai pas perçu Hitler comme un patriote, mais bien comme un criminel qui a tué le patriotisme ou voulait le tuer et qui l'a en tous les cas discrédité. Avec cela je n'avais rien à changer ou à combattre dans ma tête ou dans mon cœur<sup>24</sup>.

Au lieu de représenter une blessure à son sentiment national, son passage difficile dans l'armée amène une prise de conscience politique sous la forme d'une rupture définitive avec le national-socialisme et le nationalisme chauvin.

Ainsi, au sortir de la guerre, Bahr – il a alors 23 ans – reste un patriote. Sans doute le fait d'avoir été exclu de la « communauté nationale » par le régime le dissocie de ses crimes et lui permet de garder ses convictions nationalistes. Le rapport à la nation, chez lui, n'est pas encombré par une culpabilité étouffante et omniprésente. Pour Bahr, être nationaliste signifie vouloir redonner à l'Allemagne une place à part entière au sein de la famille des nations européennes. Comme le montrent sa pensée et son action au cours des années subséquentes, il considère que les Allemands ont le

<sup>20</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 41.

<sup>21</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 10-11.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 16-18 (citation p. 17). Voir aussi Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 22.

<sup>23</sup> Schröder, *Egon Bahr*, p. 26.

<sup>24</sup> Bahr, « Der Frieden muss gesichert werden », interview dans le *Südkurier*, 27 novembre 1987.

droit de définir et défendre leurs intérêts au même titre que les autres peuples européens. Pour Bahr, « 1945 représentait la bénédiction de l'année zéro, un véritable nouveau départ »<sup>25</sup>. En ce qui concerne le lourd héritage du nazisme, il se contente de penser que « le passé ne doit pas devenir un poids pour l'avenir »<sup>26</sup>. D'après lui, le 8 mai 1945 entrera dans l'histoire de son pays comme un jour de libération<sup>27</sup>. Par contre, s'il n'éprouve pas de sentiment de culpabilité personnelle, il ressent quand même une forme de « honte collective »<sup>28</sup>.

Au sortir de la guerre, Bahr voit l'avenir de son pays plutôt positivement. Il se rappelle dans ses mémoires son impression de la Conférence de Potsdam (juillet et août 1945), au cours de laquelle les dirigeants des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique décident de l'avenir du Reich vaincu :

On ne pouvait rien voir de la Conférence de Potsdam. Mais ce que nous pouvions lire là-dessus laissait l'impression que cela aurait pu être bien pire. L'important était que l'Allemagne n'était pas divisée. Des pertes de territoires restreintes à l'Est étaient difficiles à accepter, mais elles restaient tout de même légères. Il était évident que nous allions demeurer désarmés<sup>29</sup>.

L'effondrement du Troisième Reich dans la défaite totale permet d'espérer une renaissance nationale : « Avec l'année zéro la *res publica* pouvait renaître, même si à l'époque il ne pouvait être question de souveraineté allemande [...]. Il s'agissait pour nous d'une véritable rupture : l'histoire allait jusqu'à l'année zéro et redémarrait ensuite »<sup>30</sup>. Ce n'est que bien des années plus tard qu'il comprendra qu'Adenauer avait eu raison en affirmant que l'idée d'une « année zéro » est une chimère : aucun peuple ne peut échapper à son histoire<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 54.

<sup>26</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>27</sup> Bahr lors d'une discussion télévisée au DFS, 23 juin 1975, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 185B. Bahr explique que parce qu'il se considère comme un Allemand libéré à la fin de la guerre, il peut au cours des années 1960 et 1970 négocier avec les Soviétiques sans complexes ou sentiment de culpabilité : « je ne me sentais pas personnellement coupable ».

<sup>28</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 55.

<sup>29</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 30.

<sup>30</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 56.

<sup>31</sup> *Ibid.*

Entre la fin de la guerre et la fondation des deux États allemands en 1949, Bahr dit s'être familiarisé avec trois thèmes principaux, soit 1) le conflit Est-Ouest; 2) l'accroissement factuel de la division allemande malgré l'abondante rhétorique d'unité, ainsi que 3) la relation entre les sociaux-démocrates et les communistes, qui semblerait détenir une partie importante de la solution au problème de l'unité nationale<sup>32</sup>. Il n'adhère aucunement à l'idée que le nazisme ait discrédité à tout jamais le patriotisme ou la légitimité d'un État national allemand.

Bahr passe les derniers jours de la guerre à Berlin. Il est donc un témoin direct de l'entrée de l'Armée rouge en Allemagne et en garde un souvenir douloureux. Il voit de ses propres yeux des soldats soviétiques commettre des viols et autres exactions à l'endroit de la population civile<sup>33</sup>. Les communistes allemands, qui occupent rapidement plusieurs fonctions importantes dans la Zone d'occupation soviétique (SBZ) avec la bénédiction des officiers de l'Armée rouge, lui apparaissent alors comme « mystérieux, inquiétants et dangereux »<sup>34</sup>. Néanmoins, les conditions de vie difficiles de l'été 1945 l'amènent à chercher du travail comme journaliste du côté du *Berliner Zeitung*, un quotidien créé et contrôlé par les Soviétiques et leurs acolytes du Parti communiste allemand (KPD). Les textes qu'il écrit pour ce journal ne relèvent pas de la propagande communiste, mais ne sont pas purement informatifs non plus. Ses thèmes de prédilection – la reconstruction, l'antifascisme et la sympathie pour les vainqueurs – n'entrent cependant pas en conflit avec la propagande communiste<sup>35</sup>. Le premier mois se déroule bien, mais Bahr décide de quitter le *Berliner Zeitung* lorsque la pression venant de la direction pour qu'il adhère au KPD devient trop grande<sup>36</sup>. Avant la fin de l'été 1945, il passe à l'*Allgemeine Zeitung* et ensuite au *Neue Zeitung*, des journaux parrainés par les autorités américaines à Berlin, avant d'atterrir au *Tagesspiegel* à Hambourg en 1949.

---

<sup>32</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 49-50.

<sup>33</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 76-77.

<sup>36</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 19-22.

La grande question qui préoccupe Bahr à partir de 1946 est celle de l'effet des tensions croissantes entre les puissances d'occupation sur l'unité nationale. Dans ce contexte, la fusion forcée entre le KPD et le SPD dans la zone d'occupation soviétique en avril 1946 amène chez lui une véritable prise de conscience. La division de la social-démocratie allemande est de mauvais augure, car Bahr est convaincu que la division du SPD est identique à celle de l'Allemagne<sup>37</sup>. Cet événement ne fait que renforcer son anticommunisme et son admiration pour les sociaux-démocrates, en particulier pour leur chef Kurt Schumacher, qui s'est farouchement opposé aux manœuvres des communistes et réussit à préserver l'indépendance de son parti dans les secteurs occidentaux<sup>38</sup>. Pour le jeune journaliste, le comportement des Soviétiques et des communistes est-allemands n'augure rien de bon pour l'avenir : « nous nous sommes sentis menacés »<sup>39</sup>.

Cette obsession de l'unité allemande est un trait marquant de la personnalité de Bahr dès la fin des années 1940. Il se demande dans ses mémoires si les Allemands n'auraient pas pu faire plus pour empêcher la division. Renvoyer la faute aux Alliés lui paraît malhonnête : les Allemands n'ont rien tenté pour sauver l'unité<sup>40</sup>. Visiblement, il accorde à ses compatriotes une capacité d'influencer leur destin, même après la défaite totale de 1945. La force de son sentiment national l'amène à s'élever contre le provincialisme et l'esprit de résignation de ses concitoyens. Sa description de la situation à Hambourg en 1949 est éloquente à cet égard :

Le luxe décent de la Jungfernstieg nous fait oublier que la frontière de la Zone est plus près de nous que la bouche de l'Elbe. Les publicités au néon de la Mönckebergstrasse aveuglent l'œil et le détournent de la vue des ruines, que personne n'habite et que les tramways traversent rapidement sans jamais s'arrêter<sup>41</sup>.

Le repli sur le bien-être matériel qu'il constate dans la ville hanséatique s'effectue aux dépens des Allemands moins fortunés, en premier lieu des habitants de la Zone. Il

---

<sup>37</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 41.

<sup>38</sup> Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 81-85.

<sup>39</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>40</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 52-53.

<sup>41</sup> Bahr, « Hamburg im Zwielficht », *Tagesspiegel*, 11 mars 1949. La Jungfernstieg et la Mönckebergstrasse sont des artères commerçantes de Hambourg.



convient de reconnaître la gravité de la situation nationale et d'être solidaire avec les compatriotes vivant sous l'occupation de l'Armée rouge. Dans ce contexte, la supériorité de l'Occident doit être affirmée sans gêne, particulièrement dans l'ancienne capitale du Reich : il faut faire de Berlin-Ouest une vitrine à travers laquelle les habitants de la Zone pourront admirer la prospérité ouest-allemande<sup>42</sup>. La mise en valeur des succès du modèle politique et économique occidental pourrait, à terme, miner l'emprise des communistes sur l'est du pays.

Les commentaires de Bahr au cours des années 1945-1949 se caractérisent par un fort sentiment national, qui s'exprime par une prise de position en faveur de l'unité allemande et un anticommunisme marqué, mais loin d'être virulent. Ces éléments de sa pensée orientent son engagement politique dans le cadre des débats portant sur la question allemande et l'orientation de la politique étrangère de la République fédérale d'Allemagne fondée en mai 1949.

## **1.2 Trois modèles pour la politique étrangère allemande : Jakob Kaiser, Kurt Schumacher et Konrad Adenauer**

Au cours de la décennie suivant la fin de la guerre, trois politiciens ont une influence déterminante sur les conceptions politiques de Bahr. Son admiration va d'abord à Jakob Kaiser et Kurt Schumacher en raison de leur patriotisme et leur dévouement à la cause de l'unité nationale. Konrad Adenauer, de son côté, lui indique la voie de la *realpolitik*, même si sa position sur la question allemande le place aux antipodes de Kaiser et Schumacher. Sur bien des points, il est vrai que Bahr définit ses idées en opposition à celles d'Adenauer. Cela explique pourquoi il s'est plus tard montré réticent à reconnaître l'influence bien réelle du premier chancelier de la RFA sur sa pensée politique.

Le premier politicien qui devient un modèle pour Bahr après la guerre est Jakob Kaiser, président de la CDU dans la Zone d'occupation soviétique de décembre 1945

---

<sup>42</sup> Manuscrit de Bahr pour le *Tagesspiegel*, 16 mai 1949, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 42.

à décembre 1947. Le politicien chrétien-démocrate fait de la préservation de l'unité nationale le but premier de la politique allemande. Dès 1947, Kaiser prévoit que le conflit émergent entre les Alliés occidentaux et l'Union soviétique mènera à la division de l'Allemagne. Pour contrer cette tendance, il met de l'avant une vision de l'Allemagne comme un « pont » entre l'Est et l'Ouest<sup>43</sup>. Kaiser écrit en 1947 : « quiconque désire la renaissance de l'Allemagne peut seulement partir du fait qu'elle est située entre l'Est et l'Ouest »; la conséquence de cette position lourde de responsabilités n'est pas « le "un ou l'autre" (*Entweder-Oder*) d'un bloc occidental ou oriental, mais plutôt le "non seulement, mais encore" (*Sowohl-als-Auch*) de la conciliation et de l'équilibre entre les peuples »<sup>44</sup>. Cette conception exerce une forte attirance sur le jeune Egon Bahr. Comme Kaiser, Bahr considère l'idée d'une Allemagne neutre jouant les intermédiaires entre les deux blocs comme le meilleur moyen pour préserver l'unité nationale. On peut présumer que l'enthousiasme de Bahr pour ces idées découle en grande partie de l'influence et de la puissance disproportionnées que son pays ne manquerait pas de gagner en tant qu'interlocuteur privilégié des deux superpuissances et d'arbitre entre l'Ouest et l'Est. Kaiser et Bahr partagent la même vision bismarckienne de l'Allemagne comme un « honnête courtier » dans les affaires européennes; cette fonction représente sa plus importante contribution à la stabilité continentale, en plus de lui permettre de défendre ses intérêts de manière optimale.

Il est aussi aisé de comprendre pourquoi ce concept du « pont » est né à Berlin et pourquoi il exerce un si grand pouvoir de séduction sur Bahr : les Berlinoises, se trouvant sur la ligne de front entre les deux idéologies, savent que le combat entre celles-ci ne peut être dans leur intérêt. Ainsi, ils sont plus portés à trouver un arrangement avec les Soviétiques sur la question allemande qui saura tenir compte des préoccupations de sécurité de Moscou. À Berlin, les politiciens de tous les partis sont forcés « de regarder vers l'Est et vers l'Ouest, tandis que l'Occident, nous le remarquons déjà, commençait à regarder seulement vers l'Ouest [...], et nous

<sup>43</sup> Rainer Zitelmann, *Adenauers Gegner : Streiter für die Einheit*, Erlangen, Straube, 1991, p. 29-52.

<sup>44</sup> Jakob Kaiser, « Deutscher Weg 1947 », *Neue Zeit*, 1<sup>er</sup> janvier 1947, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 28.

perceptions cela comme étant d'une stupidité inouïe »<sup>45</sup>. Dans ce contexte, Kaiser représente « un brin d'espoir allemand »<sup>46</sup>. En effet, Bahr admire sa résolution à faire de l'unité nationale son but premier<sup>47</sup>. Comme le chef de la CDU dans la Zone, il est prêt à accepter cette forme de neutralité qu'implique le rôle de « pont » entre les blocs pour préserver l'unité.

Bahr est impressionné par l'engagement de Kaiser pour la cause nationale; sa description du politicien en fait foi : « [Kaiser était] un patriote parce que pour lui l'unité de l'Allemagne était la plus haute priorité de la politique allemande. Voilà mon affinité »<sup>48</sup>. La voie vers l'unité allemande imaginée par Kaiser est pour Bahr la plus conforme aux intérêts allemands dans le contexte de l'époque :

Programme d'action vers l'Ouest, revendications vers l'Est; concessions pragmatiques envers l'Ouest, exigences fondamentales à l'égard de l'Est – ceci pouvait être une politique efficace à une époque où l'on pouvait seulement se représenter l'unité allemande comme conséquence des compétences des Quatre puissances. Kaiser appuyait cette politique, parce qu'il la considérait comme la seule voie permettant de donner à la République fédérale une certaine marge de manœuvre. Pour lui, chaque pas était un moyen pour arriver à une fin. Pour Adenauer, ce n'était pas un moyen, mais une fin en soi<sup>49</sup>.

Le concept de « pont » n'est pas seulement attirant en vertu de critères géopolitiques :

Au milieu des ruines, il semblait que ni le capitalisme ni le communisme ne pouvaient apporter les réponses nécessaires. Le socialisme chrétien [de Jakob Kaiser], qui sera plus tard intégré dans le programme d'Ahlen de l'Union [chrétienne-démocrate], représentait déjà un bout de pont idéologique, tout comme sa conception politique : « il me semble que le grand devoir de l'Allemagne est de réussir la synthèse entre les idées de l'Est et de l'Ouest

---

<sup>45</sup> Bahr en interview avec Holger Romann, 29 novembre 1994, cité dans Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 83-84.

<sup>46</sup> Bahr, « Dokumente eines gescheiterten Patrioten », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 novembre 1988.

<sup>47</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 34.

<sup>48</sup> Bahr, « Die Einheit war nie das erste Ziel. Egon Bahr über Erich Kosthorst: "Jakob Kaiser" », *Der Spiegel*, 24 avril 1972, p. 158.

<sup>49</sup> *Ibid.*

dans le cadre de la lutte entre les nations européennes. Nous devons être un pont entre l'Est et l'Ouest »<sup>50</sup>.

L'Allemagne, par sa taille et sa position géographique centrale, a un rôle d'une importance capitale à jouer en Europe : une Allemagne unie pourrait contribuer à préserver la paix entre les deux blocs en appliquant son poids dans un sens ou dans l'autre. Mais Bahr ne semble pas envisager la possibilité qu'une Allemagne libre de ses mouvements entre l'Est et l'Ouest puisse abuser des avantages liés à sa position et rompre l'équilibre européen. En fait, on revient à la « politique de la bascule », qui est loin d'avoir été un facteur de stabilité dans l'histoire de l'Europe. Or, Bahr n'évalue manifestement pas les avantages du modèle de Kaiser sous l'angle de sa contribution à la paix et la stabilité en Europe, mais bien à l'aune de l'objectif de la réunification.

Pour Bahr, le grand mérite de Kaiser est de s'être opposé à « Adenauer, ce séparatiste »<sup>51</sup> : comment croire l'engagement pour la cause nationale d'un homme qui prétend pénétrer en Sibérie dès qu'il traverse l'Elbe<sup>52</sup>? Cependant, les idées de Kaiser s'avèrent impraticables dans le contexte de la guerre froide, et l'Allemagne est bel et bien divisée en 1949<sup>53</sup>. Bahr estime que le politicien chrétien-démocrate n'a pas seulement échoué à cause de la politique du premier chancelier, mais aussi – et surtout – par la faute de Moscou<sup>54</sup>. Il restera pour lui une figure tragique, un homme brisé en 1949 parce que le contexte politique ne lui aurait pas permis d'imposer ses conceptions, bien qu'elles soient fondamentalement justes aux yeux de Bahr<sup>55</sup>.

Après l'échec de Kaiser, l'admiration de Bahr va à Kurt Schumacher, l'homme fort de la social-démocratie allemande entre 1945 et sa mort en 1952. Entre 1949 et 1951,

---

<sup>50</sup> Bahr, « Dokumente eines gescheiterten Patrioten ». Ces propos de Kaiser sont aussi cités dans Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 44-45.

<sup>51</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 24-25 et Bahr, *Der deutsche Weg : selbstverständlich und normal*, Munich, Blessing, 2003, p. 13. C'est en ces termes que Kaiser aurait mis Bahr en garde contre le numéro un de la CDU. Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>52</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 45-46; Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>53</sup> La République fédérale d'Allemagne est fondée en mai 1949, tandis la République démocratique allemande voit le jour en octobre de la même année.

<sup>54</sup> Bahr en interview avec le RIAS, 19 janvier 1977, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 198.

<sup>55</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 24-25; Bahr, « Dokumente eines gescheiterten Patrioten ».

Bahr se découvre des affinités politiques avec Schumacher et le SPD : « À cette époque j'ai acquis la conviction que les sociaux-démocrates étaient sérieux, particulièrement lorsqu'ils affirmaient que l'intégration occidentale unilatérale mènerait certainement à la division de l'Allemagne »<sup>56</sup>. Tout comme Schumacher et la majorité des membres du SPD, Bahr ne croit pas que l'intégration occidentale puisse mener automatiquement à la réunification, tel que postulé par la CDU/CSU de Konrad Adenauer. En fait, il est plutôt convaincu du contraire : l'ancrage occidental consolide la division. Il soupçonne le gouvernement chrétien-démocrate de ne pas être prêt à réaliser l'unité allemande au prix du sacrifice de l'ancrage euro-atlantique. Au contraire, le leader du SPD, invoquant l'intérêt national, se positionne contre l'intégration de la RFA dans les institutions occidentales<sup>57</sup>.

Bahr acquiert la conviction que les sociaux-démocrates, et en particulier leur chef Kurt Schumacher, sont les seuls qui se préoccupent du sort de l'Allemagne dans son ensemble; Adenauer, quant à lui, viserait simplement « la sécurisation du reste » (*Sicherung des Restes*)<sup>58</sup>. Bahr concèdera plus tard volontiers qu'il n'était probablement pas possible de procéder autrement.

Mais le fait qu'Adenauer et plusieurs autres au sein de l'Union aient agi comme si l'unité était la question numéro un, tandis qu'ils ont dans les faits pratiqué une politique qui faisait de la sécurisation du reste leur priorité principale, m'a repoussé d'une telle Union et m'a conduit vers Kurt Schumacher<sup>59</sup>.

Schumacher, en effet, lui apparaît comme un patriote allemand modèle<sup>60</sup>. Le président du SPD critique la politique d'ancrage occidental non pas par principe, mais bien parce qu'il juge qu'elle néglige les objectifs de l'unité et de l'égalité des Allemands. La politique de sécurité représente pour lui une fonction de la politique de réunification. Dans le contexte de la guerre de Corée, Schumacher en vient même à ne plus exclure un réarmement allemand dans le cadre des institutions euro-

<sup>56</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 24.

<sup>57</sup> Voir Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 51-58.

<sup>58</sup> Bahr en interview avec le RIAS, 19 janvier 1977, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 198.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Note de Bahr pour Brandt, 25 septembre 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 398B.

atlantiques, à la condition qu'il serve à rallier les Alliés occidentaux à la cause d'une politique de réunification offensive. Ceci signifie que les Trois puissances doivent cesser de considérer le Rhin comme leur ligne de défense et se montrer prêtes à « défendre tout le territoire allemand contre d'éventuelles agressions »<sup>61</sup>.

À première vue, les idées de Schumacher semblent se situer à l'opposé de celles de Kaiser. Le social-démocrate rejette par exemple la « théorie du pont » de Kaiser<sup>62</sup>. Pourtant, la défense passionnée de l'unité allemande unit les deux hommes. Mais Schumacher se distingue par la férocité de son patriotisme, qui s'exprime par sa volonté de faire du SPD un parti indépendant, tant vis-à-vis des Alliés occidentaux que des Soviétiques<sup>63</sup>. Dans l'ensemble, trois raisons poussent Bahr à se tourner vers les conceptions de politique étrangère de Schumacher. Tout d'abord, il défend l'unité allemande et refuse le « séparatisme » d'Adenauer. Ensuite, aucun politicien important ne l'égale sur le plan de l'anticommunisme. Bahr admire spécialement son « non » ferme à la fusion forcée entre le SPD et le KPD dans la Zone soviétique. Enfin, Schumacher fait du regain de la souveraineté complète de l'Allemagne une de ses grandes priorités : il veut que les Allemands contribuent à la paix en Europe, mais sans se laisser utiliser par l'URSS ou les Alliés occidentaux. Pour le chef du Parti social-démocrate, la souveraineté de l'Allemagne se définit aussi à l'égard de l'Occident; il traitera même Adenauer, selon lui trop disposé à faire des concessions aux puissances occidentales, de « chancelier des Alliés »<sup>64</sup>. Pour Bahr, ce troisième point constituerait en fait le programme non écrit du SPD après 1945; Schumacher incarnerait la réconciliation de la conscience nationale et de l'internationalisme au service du droit à l'autodétermination<sup>65</sup>. Chez le leader du SPD, patriotisme et internationalisme ne font qu'un, car « seul un peuple qui sait s'affirmer peut aspirer

---

<sup>61</sup> Helga Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung : zur Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, 1955-1982*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1986, p. 88-91.

<sup>62</sup> Zitelmann, *Adenauers Gegner*, p. 54.

<sup>63</sup> Abraham Ashkenasi, *Reformpartei und Aussenpolitik*, Cologne et Opladen, Westdeutscher Verlag, 1968, p. 15.

<sup>64</sup> Schumacher lors d'un débat au *Bundestag*, 24/25 novembre 1949, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 33.

<sup>65</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 55.

devenir un membre constructif d'une communauté plus large »<sup>66</sup> – Bahr fera de cette idée un leitmotiv de sa pensée politique. Tout en rejetant catégoriquement le nationalisme chauvin et l'impérialisme, Schumacher n'a pas peur de définir les intérêts nationaux allemands en opposition à ceux des Occidentaux. Cette exploitation du patriotisme et du fait national représente une nouveauté dans l'histoire de la social-démocratie<sup>67</sup>. Bahr s'identifie au numéro un du SPD parce que ce dernier « voulait l'unité sous le point de vue de l'indépendance allemande vis-à-vis de l'Est, mais aussi vis-à-vis des Américains, des Français et des Anglais. Il a pour ainsi dire mené un combat tous azimuts »<sup>68</sup>.

La filiation intellectuelle entre Bahr et Adenauer est beaucoup plus ambivalente. Comme on l'a vu, Bahr admire Kaiser et Schumacher parce qu'ils ont imaginé des alternatives intéressantes aux politiques du « séparatiste » Adenauer. Sur la question allemande, le premier chancelier aurait failli à sa tâche : « je suis certain qu'Adenauer ne voulait pas l'unité parce qu'il était convaincu qu'il ne pouvait pas l'obtenir de toute façon »<sup>69</sup>. Bahr affirmera plus tard en être venu à voir le chancelier chrétien-démocrate comme un hypocrite : celui-ci parlait de l'unité sans la vouloir vraiment<sup>70</sup>. L'appui de Bahr aux politiques de Kaiser et Schumacher vient du fait qu'il croit fermement que la réunification, au début des années 1950, reste du domaine du possible. Longtemps après la création de la République fédérale, il rappellera son opposition à la politique d'intégration occidentale unilatérale d'Adenauer : à défaut de pouvoir réaliser l'unité allemande, le premier chancelier s'est consacré exclusivement à la « sécurisation du reste » – en oubliant complètement les

---

<sup>66</sup> Schumacher cité par Bahr dans l'ébauche pour Willy Brandt d'un article destiné au *Vorwärts*, « Als freie verantwortlich sein », 11 octobre 1960, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 46B.

<sup>67</sup> Kurt Sontheimer, *Die Adenauer-Ära. Grundlegung der Bundesrepublik*, Munich, DTV, 2003 (1991), p. 15.

<sup>68</sup> Bahr en interview avec Andreas Vogtmeier, 14 février 1992, cité dans Andreas Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 34.

<sup>69</sup> Bahr, « Ich habe mit allem, was geschehen ist ». Voir aussi Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 58-62.

<sup>70</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin. Son impression aurait été confirmée à l'époque par une conversation qu'il a eue avec Paul Bourdin, premier attaché de presse d'Adenauer. Voir aussi Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 61-62. Kurt Sontheimer est d'avis qu'Adenauer n'était pas opposé au but de l'unité, bien au contraire, « mais son réalisme politique et son très fort intérêt dans l'ancrage ferme de la République fédérale dans l'Occident l'ont prévenu contre toute surestimation des possibilités que les Allemands avaient pour réaliser la réunification ». Sontheimer, *Die Adenauer-Ära*, p. 196.

Allemands de l'Est<sup>71</sup>. De fait, les buts premiers d'Adenauer sont plutôt la sécurité, la stabilité et le bien-être des habitants de la partie occidentale<sup>72</sup>. Les origines rhénanes du chancelier expliqueraient en grande partie ces priorités<sup>73</sup>. Dans ses mémoires, Bahr se montre très critique à l'égard de la politique d'intégration européenne suivie au cours des années 1950. Il soutient que les politiciens à Bonn n'ont pas réfléchi aux conséquences de la formation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et de la Communauté économique européenne (CEE) sur les perspectives de réunification. L'intégration de l'Europe occidentale dans le domaine de la défense, sous la forme de la Communauté européenne de défense (CED), aurait, si elle avait été réalisée, carrément rendu impossible aux Soviétiques de laisser aller la RDA<sup>74</sup>. En somme, Bahr reproche à Adenauer de ne pas avoir rendu service à la nation en faisant de l'ancrage occidental sa priorité absolue en politique étrangère.

Pourtant, dans ses commentaires contemporains aux événements, Bahr tient des propos beaucoup moins négatifs sur la politique du premier gouvernement fédéral. S'il admire Kaiser et Schumacher pour leur patriotisme, le chancelier chrétien-démocrate lui montre la voie de la *realpolitik*<sup>75</sup>. Dans ses articles publiés au début des années 1950, Bahr adopte un ton beaucoup plus nuancé, et parfois même élogieux à l'endroit du « Vieux ». Par exemple, relatant de Paris le déroulement de la première conférence sur le plan Schumann, il salue le gain de prestige de la RFA et vante les succès d'Adenauer, en particulier celui d'avoir rétabli la confiance de l'étranger envers les Allemands<sup>76</sup>. Bahr dit alors sentir tout ce qu'il y a de « révolutionnaire » dans la marche vers l'unité européenne et se réjouit du changement marqué dans les

---

<sup>71</sup> Bahr en interview, 15 mai 1975, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 185B.

<sup>72</sup> Sontheimer, *Die Adenauer-Ära*, p. 24. Heinrich Potthoff soutient que la politique d'Adenauer est complètement centrée sur l'Allemagne de l'Ouest : « on ne reconnaît chez lui aucune politique de réunification continue, active et opératoire ». Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 15.

<sup>73</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>74</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 65-66.

<sup>75</sup> Il écrit par exemple dans ses mémoires qu'il admirait les succès de la politique du gouvernement, tandis que l'opposition social-démocrate lui paraît trop critique et même irréaliste parce qu'elle « demande trop ». Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 61.

<sup>76</sup> Voir les articles suivants écrits par Bahr pour le *Tagesspiegel* : « Bonner Gespräche », 5 novembre 1949 ; « Vertrauen », 14 novembre 1949 ; « Zusammenarbeit mit dem Petersberg », 5 mars 1950.



positions occidentales à l'égard de son pays<sup>77</sup>. Il critique même le SPD pour son opposition au principe de l'intégration supranationale<sup>78</sup>.

Inquiet de la montée des tensions Est-Ouest et surtout de la menace communiste qui pèse sur l'Europe occidentale, Bahr donne son appui à la *Westpolitik* adenauerienne comme seule politique réaliste pour assurer la sécurité des Allemands de l'Ouest. L'anticommunisme joue un grand rôle dans cette « conversion ». Le journaliste déplore que les communistes allemands ne soient pas suffisamment considérés comme « l'avant-garde dangereuse de l'Est » et beaucoup trop comme de banals « mouchards désagréables et souvent bruyants ». Les décideurs politiques seraient bien avisés de refuser tout dialogue avec les communistes, spécialement en l'absence de détente internationale<sup>79</sup>. Cet anticommunisme, caractéristique des textes de Bahr au début des années 1950, lui vaut une image de *cold warrior* infatigable. Dans un article intitulé « Aucune place pour les communistes », il se dit indigné que les communistes ouest-allemands, qui aspirent à remplacer la démocratie occidentale par les conditions régnant en RDA, aient le droit de siéger au Parlement ouest-allemand, le *Bundestag*<sup>80</sup>. Dans un commentaire à la radio en 1953, il prend un ton plus alarmiste pour décrire la menace que le KPD, le SED et les Soviétiques représentent pour la démocratie en Allemagne et appelle ses compatriotes à combattre ce danger par tous les moyens s'offrant à eux<sup>81</sup>.

Dans cette situation menaçante, Bahr réclame des deux grands partis qu'ils développent une politique étrangère commune<sup>82</sup>. Il reconnaît cependant que les chances pour une telle collaboration sont minces, non seulement à cause des différences d'intérêts entre les deux grands partis, mais aussi en raison de l'attitude de l'opposition social-démocrate. D'après lui, les réalisations diplomatiques d'Adenauer

---

<sup>77</sup> Bahr, « Revolutionäre Konferenz », *Tagesspiegel*, 21 juin 1950 et « Vor einem französischen Memorandum », *Tagesspiegel*, 24 juin 1950.

<sup>78</sup> Bahr, « Differenzen über Schuman-Plan », *Tagesspiegel*, 21 octobre 1950.

<sup>79</sup> Bahr, « Scheidung der Geister », *Tagesspiegel*, 6-7 mai 1949.

<sup>80</sup> Bahr, « Kein Platz für Kommunisten », *Tagesspiegel*, 6 mai 1950.

<sup>81</sup> Commentaire de Bahr au RIAS, 12 janvier 1953, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 31.

<sup>82</sup> Bahr, « Erste Auseinandersetzung », *Tagesspiegel*, 22 septembre 1949. Voir aussi Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 61.

représentent de grands succès pour la RFA; l'opposition, sans laisser tomber ses critiques, doit reconnaître ce fait<sup>83</sup>. Devant la menace qui pèse sur la RFA, Adenauer a fait le choix qui s'impose : l'alliance avec les démocraties occidentales. Ainsi, Bahr n'est pas étranger à la « politique de la force », d'après laquelle la réunification ne sera possible qu'en s'appuyant sur la puissance de l'Occident.

Là où la politique d'intégration occidentale pose problème, c'est lorsqu'elle dépasse le cadre des intérêts nationaux allemands et devient un but en elle-même. En l'occurrence, Bahr ne peut accepter que les succès de l'ancrage à l'Ouest en viennent à éclipser l'objectif de l'unité. Il déplore le fait que le *Bundestag* aborde les problèmes de l'unité, de Berlin et des territoires orientaux sous un angle purement rhétorique, en ne mettant de l'avant aucune politique concrète pour résoudre ces questions<sup>84</sup>. Aussi, le débat sur la remilitarisation amène un tournant dans sa perception de la politique d'Adenauer. Schumacher lui semble dans ce dossier plus crédible que le vieux chancelier. Comme Schumacher, Bahr croit que l'idée de la réunification allemande constitue le seul moyen permettant d'obtenir l'assentiment de la population à la constitution d'une armée ouest-allemande. En exigeant que le réarmement ouest-allemand soit dépendant d'une concentration massive de troupes occidentales en RFA, Bahr veut rendre possible « un combat offensif en vue de libérer Berlin ainsi que l'Allemagne centrale et orientale »<sup>85</sup>. Ainsi, il reconnaît le bien fondé de l'intégration militaire de la RFA dans les structures de défense occidentales si elle sert une « politique de la force » active visant à arracher la RDA à l'emprise soviétique. Mais Adenauer, en se pliant aux exigences militaires défensives des Alliés, aurait accepté tacitement la division de l'Allemagne. Ainsi, à son arrivée au RIAS en 1952, Bahr est convaincu que la division allemande durera encore un certain nombre d'années. Considérant cela, ses buts au RIAS sont de garder les habitants de la RDA informés et de les préparer psychologiquement à une éventuelle réunification<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Bahr, « Aussenpolitik als Streitfall », *Tagesspiegel*, 16 novembre 1949.

<sup>84</sup> Bahr, « Ein Jahr Bundestag », *Tagesspiegel*, 7 septembre 1950.

<sup>85</sup> Bahr, « Offensiver Befreiungskampf », *Tagesspiegel*, 24 août 1950.

<sup>86</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 30.

Entre 1945 et 1952, Bahr intègre dans ses conceptions politiques des éléments empruntés à la pensée de Jakob Kaiser, Kurt Schumacher et Konrad Adenauer. Si les deux premiers le convainquent qu'il est possible de définir des intérêts nationaux allemands même dans un contexte de défaite totale, de guerre froide et de division, le dernier lui enseigne la *realpolitik* par l'exemple. Bahr est aussi grandement influencé par la « politique de la force », même si pour lui elle ne constitue pas un but en soi. En fait, dès qu'il est question du destin de l'Allemagne, il se montre plus intransigeant qu'Adenauer à l'égard de l'Est, ce que ses réactions aux propositions soviétiques de réunification en 1952 illustrent bien.

### **1.3 Une occasion manquée? La note de Staline de 1952 et les perspectives pour la réunification**

En mars 1952, Staline envoie une note aux gouvernements américain, britannique et français dans laquelle il leur propose de négocier la constitution d'une Allemagne neutre, unie et souveraine. Des échanges de notes entre les chancelleries occidentales et le Kremlin visant à explorer les possibilités de l'unité allemande se poursuivront jusqu'à l'automne 1952, mais sans donner de résultats. La position de Bahr par rapport à ces événements est importante pour déterminer quelles solutions alternatives il envisage pour la question allemande.

Adenauer rejette immédiatement l'offre de Staline. Le chancelier croit que le dictateur ne cherche qu'à empêcher l'intégration occidentale de la RFA. En effet, le gouvernement ouest-allemand craint que Staline espère surtout provoquer l'échec du projet de la CED en faisant miroiter devant les yeux des Allemands de l'Ouest la possibilité de la réunification. Le Kremlin voudrait en fait entraîner la chute d'Adenauer pour qu'il soit remplacé par un gouvernement aux convictions nationalistes plus prononcées, ce qui aurait pour effet d'enfoncer un coin entre Bonn et les puissances occidentales. Pour Adenauer, la note de Staline touche à un point fondamental de ses conceptions de politique étrangère : le primat de l'ancrage

occidental. Pour lui, « la réunification de l'Allemagne ne pouvait remplacer l'intégration de la République fédérale dans l'Europe occidentale »<sup>87</sup>. À ses yeux, une Allemagne neutre équivalait à une Allemagne vassale de l'URSS<sup>88</sup>. Son rejet est facilité par le refus de Staline d'autoriser d'abord des élections libres dans la partie du pays sous son contrôle. Sur cette base, plusieurs historiens estiment que la note soviétique constituait une manœuvre tactique et non une proposition sérieuse, et que les Occidentaux ont été bien avisés de la rejeter<sup>89</sup>. Heinrich August Winkler souligne que « si la République fédérale avait refusé le système militaire occidental, c'est toute la position américaine en Europe de l'Ouest qui eût été mise en péril »<sup>90</sup>. Cependant, un certain nombre de chercheurs croit toujours qu'il s'agit plutôt d'une occasion manquée, l'offre de Staline leur apparaissant fort probablement honnête<sup>91</sup>.

Il ne sera pas question d'évaluer ici les motivations soviétiques et les possibilités de réunification; il convient plutôt d'analyser la réaction de Bahr. Longtemps après les événements, celui-ci soutiendra que le gouvernement fédéral et les Occidentaux ont rejeté avec trop d'empressement la note de Staline. Avec le recul, il considère que l'offre de rétablir une Allemagne unie et neutre militairement, mais disposant de sa propre armée, était « hautement intéressante et très attrayante »<sup>92</sup>. Pour lui, l'erreur majeure commise au cours des années 1950 est d'avoir suivi la voie de l'intégration occidentale sans jamais avoir pris au sérieux les propositions de l'URSS dans la question allemande<sup>93</sup>. Bahr affirmera des années plus tard ne pas savoir avec certitude si Staline était sérieux ou s'il essayait simplement de faire échouer le réarmement

---

<sup>87</sup> Arnulf Baring, *Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie*, Munich, DTV, 1982 (1971), p. 249.

<sup>88</sup> Sontheimer, *Die Adenauer-Ära*, p. 46.

<sup>89</sup> Hermann Graml, « Die Legende der verpassten Gelegenheiten. Zur sowjetischen Notenkampagne des Jahres 1952 », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 3 (1981), p. 307-341; Hans-Peter Schwarz (dir.), *Die Legende der verpassten Gelegenheit : die Stalin-Note vom 10. März 1952*, Stuttgart, Belsar, 1982.

<sup>90</sup> Winkler, *Histoire de l'Allemagne*, p. 589.

<sup>91</sup> Voir par exemple Rolf Steiniger, *Eine vertane Chance : die Stalin-Note vom 10. März und die Wiedervereinigung*, Berlin, Dietz, 1985.

<sup>92</sup> Bahr en interview avec Andreas Vogtmeier, 14 février 1992, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 28; Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 72.

<sup>93</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 28 et Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

allemand<sup>94</sup>. Quoi qu'il en soit, Adenauer, en refusant de négocier, aurait indiqué sa volonté de maintenir la division<sup>95</sup>. Bahr lui en veut de ne pas avoir au moins tenté d'échanger l'intégration occidentale contre l'unité.

Ces interprétations *ex post facto* ne correspondent pas aux réactions de Bahr en 1952, surtout caractérisées par un scepticisme devant les intentions du Kremlin. Conformément à sa disposition à la *realpolitik*, sa réaction initiale est prudente. Résumant les résultats d'une discussion au RIAS avec des politiciens de tous les partis importants en mars 1952, il affirme :

l'expérience fait que notre scepticisme relativement à l'honnêteté ou à la malhonnêteté de cette note soviétique est grand. Malgré ce scepticisme, nous ne la refusons pas comme base des négociations et des discussions, mais nous voulons quand même vérifier son honnêteté et son sérieux<sup>96</sup>.

Des discussions exploratoires avec l'URSS pourraient avoir lieu, mais sans que les négociations sur la CED ne soient ralenties<sup>97</sup>. Vu l'absence de progrès après quelques semaines d'échanges de notes entre les Occidentaux et les Soviétiques, Bahr se dit toujours convaincu de la bonne volonté de Washington, Londres et Paris, mais ne fait pas confiance aux dirigeants de l'URSS, qui parlent d'unité allemande au même moment qu'ils renforcent le dispositif militaire à la frontière entre la RDA et la RFA : « tout l'échange de notes soviétiques se révèle être une manœuvre de grande envergure visant à fournir un alibi aux yeux des Allemands et du monde entier »<sup>98</sup>. Le jugement de Bahr sur les causes de la division allemande et la nature du « conflit particulier de la RFA avec l'Est » ne l'encourage pas à prendre la proposition de Staline au sérieux. Pour lui, l'évolution de l'Allemagne depuis la fin de la guerre prouve amplement que c'est le manque de bonne volonté des Soviétiques qui

---

<sup>94</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Bahr, RIAS, 15 mars 1952, cité dans Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 121.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Bahr, RIAS, 15 juin 1952, cité dans *ibid.*, p. 121.

empêche le rétablissement de l'unité nationale<sup>99</sup>. De la même manière, il exclut toute possibilité de négociations avec leurs laquais du SED<sup>100</sup>.

Bahr partage la conviction profonde du chancelier : la réunification ne pourra survenir que sur la base d'une « politique de la force ». Ainsi, il croit que l'unité devra précéder la détente. La mort de Staline ne modifie en rien cette évaluation : l'amélioration des relations n'est souhaitable que si le Kremlin se montre disposé à la « conciliation » (*Ausgleich*) – entendre ici la réunification.

La volonté soviétique d'une simple détente signifierait le maintien du *statu quo* et de la division allemande. Comme nous ne disposons jusqu'à présent d'aucun signe témoignant d'un souhait de conciliation (*Ausgleich*), il serait erroné de gaspiller ne serait-ce qu'une minute à se demander si la politique de la force nécessite quelque modification que ce soit [...] <sup>101</sup>.

La volonté de discuter ne possède pas une valeur intrinsèque pour Bahr : « la ruée vers la table de négociation ne dit rien sur la conception que se font les Soviétiques du résultat de ces négociations »<sup>102</sup>. Le journaliste se trouve donc encore très loin de l'idée que si l'Ouest se montre accommodant, la position soviétique s'assouplira probablement. Au contraire, en 1952-1953, il reste convaincu que la détente sans réunification n'est pas souhaitable, car elle consoliderait la division allemande. Bahr modifiera par la suite son avis sur la note de Staline, déçu par l'orientation nettement défensive que prend la « politique de la force » d'Adenauer. Celle-ci éloignerait pour longtemps les deux parties de la nation en forçant leur intégration dans des alliances militaires antagonistes. D'après l'interprétation *ex post facto* de Bahr, Adenauer aurait raté une belle occasion en refusant d'évaluer les possibilités de négociation. Certes, le résultat aurait pu être le même, mais il ne s'agit pas d'une certitude<sup>103</sup>. Or, dans ses commentaires contemporains des événements, Bahr approuve presque sans réserve le refus de son gouvernement de discuter avec les Soviétiques.

---

<sup>99</sup> Bahr, RIAS, 24 mai 1952, cité dans *ibid.*, p. 124.

<sup>100</sup> Bahr, RIAS, 16 septembre 1952, cité dans *ibid.*, p. 124. Voir aussi Bahr, RIAS, 2 avril 1952, cité dans *ibid.*, p. 127.

<sup>101</sup> Bahr, RIAS, 8 avril 1953, cité dans *ibid.*, p. 127.

<sup>102</sup> Bahr, RIAS, 11 juin 1953, cité dans *ibid.*, p. 127.

<sup>103</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 28.

#### 1.4 La révolution en RDA et la question allemande

La mort de Staline le 5 mars 1953 est porteuse d'espoirs d'une libéralisation des régimes communistes. Les 16 et 17 juin 1953, des soulèvements populaires éclatent à Berlin-Est et s'étendent ensuite à l'ensemble de la RDA. La cause immédiate de l'insurrection des ouvriers contre « l'État des travailleurs et des paysans » est la hausse des normes de production annoncée par le SED en mai dans le cadre de la politique d'accélération de la « construction du socialisme » (*Aufbau des Sozialismus*). Face au mécontentement populaire engendré par ces mesures et sous la pression de la nouvelle équipe dirigeante à Moscou, le régime est-allemand tente de corriger le tir et annonce au début du mois de juin une libéralisation limitée dans le cadre d'un « nouveau cours ». Trop peu, trop tard, estime la population est-allemande, d'autant plus que la hausse des normes de production est maintenue. Les travailleurs de la Stalinallee entrent en grève le 16 juin, mouvement qui en deux jours s'étendra à l'ensemble du pays. Non seulement les insurgés réclament-ils que le parti annule ses décisions sur la hausse des quotas de production, mais ils exigent bientôt la démission du secrétaire général Walter Ulbricht et même la réunification. Le SED n'a plus aucun contrôle sur la population de la RDA. Seule l'intervention des blindés soviétiques et la répression sanglante de la révolte permettent de rétablir l'ordre<sup>104</sup>.

Ces événements provoquent un sursaut de patriotisme chez Bahr. Il ne tarit pas d'éloges pour les travailleurs insurgés : « Ces personnes peuvent être fières [...] de ce qu'elles ont accompli. Car c'était bel et bien un succès. Un succès non seulement pour la population de Berlin-Est [et] de la Zone, mais aussi un succès pour l'unité allemande ». Le soulèvement des 16 et 17 juin est porteur d'espoir, car les Allemands de l'Est, en s'opposant au SED, ont « démontré la fragilité d'un régime détesté ». S'il est malheureusement impossible de renverser le régime par une insurrection populaire, les insurgés ont quand même réussi à « discréditer les détenteurs du pouvoir d'une telle manière qu'ils ne pourront le garder à long terme ». L'important

---

<sup>104</sup> Sur les événements du 17 juin 1953, voir Arnulf Baring, *Der 17. Juni 1953*, Stuttgart, DVA, 1983.

dans cette situation est de « garder le calme »<sup>105</sup>. Le SED, laissé à lui-même, est démuni face à sa propre population : « seule la puissance d'occupation soviétique et l'intervention des blindés soviétiques peut empêcher l'unité allemande »<sup>106</sup>. Le soulèvement du 17 juin est en fait un soulèvement pour l'unité.

Les événements des 16 et 17 juin apportent cependant une leçon capitale : il est futile de penser retirer la Zone de l'emprise soviétique par la violence, qu'elle vienne de l'intérieur ou de l'extérieur<sup>107</sup>. Il est illusoire de croire que les Allemands de l'Est pourront gagner leur droit à l'autodétermination par une révolte populaire. Pourtant, le 17 juin contribue à diviser le SED du grand frère soviétique et à retirer toute apparence de légitimité aux dirigeants de « l'État des travailleurs et des paysans ». L'insurrection n'est pas dirigée contre l'URSS, mais bien contre le SED. Par conséquent, Bahr estime que toute action qui risque d'établir une nouvelle identité ou une communauté de destin entre le régime et la puissance occupante est mal avisée<sup>108</sup>. L'Occident devrait donc se garder d'essayer de déstabiliser encore plus la RDA. À tout bien considérer, ces événements montrent que le SED ne peut rester au pouvoir qu'en s'appuyant sur la force militaire soviétique; si jamais l'appui de Moscou venait à faire défaut, le régime est-allemand s'effondrerait à coup sûr.

Cette manifestation de la fragilité de la RDA amène Bahr à accorder encore plus d'importance à la « politique de la force ». Contrairement à la politique prônée par le SPD, Bahr exhorte les parlements européens à un « achèvement rapide de la CED » afin que l'Ouest puisse renforcer sa position de négociation vis-à-vis de Moscou<sup>109</sup>. De fait, il interprète la promptitude avec laquelle Moscou accepte le principe d'une conférence des Quatre puissances comme une confirmation que la « politique de la

---

<sup>105</sup> Commentaire de Bahr au RIAS, « Bekenner der Freiheit », 17 juin 1953, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 455.

<sup>106</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin. Il ajoute que « si les Soviétiques s'étaient comportés à ce moment comme sous Gorbatchev en 1989, nous aurions déjà eu l'unité allemande ».

<sup>107</sup> Bahr en interview au NDR, 17 juin 1974, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 161.

<sup>108</sup> Bahr, « Bekenner der Freiheit ».

<sup>109</sup> Bahr, RIAS, 4 novembre 1953, cité dans Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 137.



force » s'avère efficace<sup>110</sup>. Les révoltes des 16 et 17 juin amènent Bahr à vouloir exploiter encore plus les faiblesses de l'URSS. Il plaide pour la réalisation rapide du projet de la CED parce qu'« une puissance ne comprend que les arguments de la puissance. Il sera alors possible de créer une situation qui montrera aux Soviétiques qu'une conciliation entre les forces en Europe est dans leur intérêt »<sup>111</sup>. Toutefois, la CED ou le principe de l'intégration occidentale ne sauraient constituer des finalités de la politique étrangère ouest-allemande; la RFA doit être prête à renoncer à l'intégration occidentale, qui la place dans une position de force, en échange de l'abandon de la RDA par l'URSS – ce qui pour Bahr semble tout à fait plausible après les événements de juin 1953. Les négociations avec Moscou sont toujours plus faciles « lorsqu'on a un prix dans la main »<sup>112</sup>; pour cette raison, la voie à suivre est celle de l'intégration accélérée dans les structures euro-atlantiques. Bahr veut exploiter au maximum la fragilité de l'empire soviétique révélée par l'insurrection est-allemande.

Les doutes de Bahr concernant la remilitarisation sont donc dissipés. Les soulèvements des 16 et 17 juin lui montrent la faiblesse soviétique et la position de force conséquente dans laquelle la RFA se trouverait si le projet de la CED se réalisait. La remilitarisation est utile dans l'optique de la réunification : elle constitue un outil de négociation, jamais un but en soi. Bahr se situe alors entre la position d'Adenauer et le pacifisme idéologique du SPD sous Erich Ollenhauer (le successeur de Kurt Schumacher à la tête du parti), qui se positionne contre la remilitarisation et l'intégration dans les structures militaires occidentales. Bahr critique d'ailleurs les sociaux-démocrates pour leur incapacité à accepter les réalités créées par le gouvernement, ce qui les condamne à un rôle de parti d'opposition<sup>113</sup>. Cette attitude plutôt agressive à l'égard du bloc soviétique est déterminée par sa conception de l'intérêt national ainsi que par son réalisme : c'est d'abord la force, et ensuite seulement la négociation, qui permettront une réunification rapide. Tout comme Ernst

---

<sup>110</sup> Bahr, RIAS, 27 novembre 1953, cité dans *ibid.*, p. 137.

<sup>111</sup> Bahr, RIAS, 21 février 1954, cité dans *ibid.*, p. 140.

<sup>112</sup> Bahr, RIAS, 8 octobre 1954, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 45.

<sup>113</sup> Bahr et Cramer *Gefragt : Egon Bahr*, p. 26-29.

Reuter et Willy Brandt, grandes figures du SPD berlinois des années 1950, Bahr est convaincu qu'une alliance solide avec l'Occident et un rejet du pacifisme idéologique sont de mise pour faire face à la menace communiste<sup>114</sup>. Toutefois, à partir de 1954-1955 les transformations du contexte international imposent une redéfinition de la raison d'État ouest-allemande.

### 1.5 La désillusion : de la politique de la force à la détente

En 1954-1955, Egon Bahr se défait de son image de *cold warrior* et apparaît de plus en plus comme un « politicien de la détente » (*Entspannungspolitiker*). Cette transformation s'effectue dans le contexte des conférences internationales entre les quatre puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale, qui portent entre autres sur la question allemande. La grande déception de Bahr suivant l'échec de ces initiatives diplomatiques l'incite à réévaluer l'idée qu'il se fait de la marge de manœuvre de la RFA par rapport aux politiques de l'URSS et des Alliés occidentaux.

La conférence des ministres des Affaires étrangères des Quatre puissances ayant lieu du 25 janvier au 18 février 1954 à Berlin ne produit aucun résultat tangible<sup>115</sup>. Bahr – qui couvre l'événement pour le RIAS – fait alors un constat douloureux et lourd de conséquences pour ses réflexions sur la question allemande : « j'ai eu à cette conférence l'impression qu'aucun des participants ne voulait sérieusement régler la question allemande. Aucun. Pas plus à l'Ouest qu'à l'Est »<sup>116</sup>. Les Quatre puissances semblent avoir mis la question allemande sur la glace<sup>117</sup>. La détente internationale sur la base du *statu quo* apparaît à ce moment comme une réalité de la politique européenne à laquelle la RFA ne pourra se soustraire<sup>118</sup>. Par contre, Bahr ne voit pas

---

<sup>114</sup> Schmidt, *Kalter Krieg, Koexistenz*.

<sup>115</sup> Les Trois puissances occidentales posent comme condition à l'unité la tenue d'élections libres dans toute l'Allemagne. Les Soviétiques, de leur côté, demandent la constitution préalable d'un gouvernement provisoire. Aussi, les Occidentaux doutent de la sincérité des assurances des Soviétiques disant qu'ils sont prêts à permettre la tenue d'élections « libres » après la mise en place d'un gouvernement provisoire. Winkler, *Histoire de l'Allemagne*, p. 601.

<sup>116</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 32.

<sup>117</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 105.

<sup>118</sup> Plusieurs décennies après les événements, Bahr estime que la « pensée du *statu quo* » était déjà présente dans la réaction prudente des Américains aux soulèvements des 16 et 17 juin 1953. Bahr en

là une raison valable pour que Bonn néglige le droit à l'autodétermination des Allemands. À la suite du réarmement et de l'intégration de la RFA dans l'OTAN – qui a lieu en 1955 après le rejet par l'Assemblée nationale française du projet de la CED –, il comprend que le gouvernement poursuit l'ancrage occidental comme un but en soi, et non pas en tant que moyen pour obtenir l'unité. « Le gouvernement fédéral n'est pas resté fidèle à sa politique de la force. Il n'emprunte pas le chemin qu'il avait promis de prendre, soit d'atteindre la réunification par la politique de la force », déclare-t-il en 1957<sup>119</sup>.

Le défi pour la République fédérale est alors de façonner la détente pour la rendre conforme aux intérêts allemands. Il faut que l'autodétermination des Allemands soit intégrée dans un concept assurant la paix en Europe. C'est dans cette optique que Bahr développe une première ébauche d'un système de sécurité européen, qu'il remet à un collègue journaliste suédois en marge de la conférence. Ce concept lie explicitement les questions de sécurité et le problème de l'unité allemande. Comme base du système de sécurité, Bahr imagine un traité de paix entre les puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale et une Allemagne unie. Tous les pays participant au système doivent se prêter une garantie d'assistance mutuelle (incluant l'URSS et les États-Unis) et s'engager à respecter toutes les frontières européennes. L'Allemagne ne pourra appartenir ni à l'OTAN ni au Pacte de Varsovie, qui de toute façon ne tarderaient pas à devenir superflus. Bahr assure cependant que l'Allemagne, parce qu'elle possèdera une armée, ne pourra en aucun cas être neutre : en cas de conflit, elle aura le devoir d'intervenir contre l'agresseur<sup>120</sup>.

Bahr tire du livre *The Anatomy of Peace* d'Emery Reves<sup>121</sup> des principes qui guideront sa pensée sur la conception d'un futur ordre européen. Il dit avoir compris deux choses fondamentales à la lecture de cet ouvrage : d'abord que les groupements

---

interview avec François Klein, 10 juin 2006, disponible sur *European Navigator*, [www.ena.lu](http://www.ena.lu), page consultée le 15 août 2008.

<sup>119</sup> Discours de Bahr, 23 mars 1957, « Sieg der Vernunft », AdsD, Depositum Bahr, Ordner 372.

<sup>120</sup> Aucune copie de ce manuscrit n'est disponible aujourd'hui, mais Bahr en parle dans l'introduction de *Sicherheit für und vor Deutschland*, p. 7, de même que dans *Zu meiner Zeit*, p. 84. Voir aussi, Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 138-139.

<sup>121</sup> Emery Reves, *The Anatomy of Peace*, New York, Harper, 1945.

humains peuvent se faire la guerre seulement s'ils exercent un pouvoir souverain; deuxièmement, les conflits armés cessent d'éclorre dès que ces groupes acceptent de transférer une partie de leur pouvoir souverain à une entité plus grande, à tout le moins dans le domaine de la sécurité. Ce ne sont pas les traités qui pourront empêcher la guerre, mais bien une nouvelle construction juridique. Bahr en conclut qu'un nouvel ordre européen rassemblant les souverainetés nationales au sein d'une entité commune dans le domaine de la sécurité devrait viser à « mettre en place un ordre juridique à l'intérieur duquel tous les peuples profitent de la même sécurité et ont les mêmes droits et devoirs »<sup>122</sup>. À l'intérieur d'un tel système, chaque État pourra préserver ses particularités et ses intérêts – les différences idéologiques subsisteront<sup>123</sup>. Le principe de la sécurité collective reste depuis cette époque une ligne directrice de la pensée de Bahr. Des institutions assez puissantes pour faire respecter le droit international par tous les pays sont nécessaires pour assurer la paix et la sécurité de tous. L'attrait d'un tel modèle ne réside pas seulement dans sa contribution à la paix : le concept de Reves offre la possibilité d'envisager la réunification en garantissant la sécurité de tous les États européens contre l'Allemagne – plus personne ne doit craindre une résurgence du danger allemand; en effet, cette peur n'est-elle pas la cause ultime de la division? De plus, à l'intérieur d'un tel système de sécurité, l'Allemagne serait indépendante et jouirait d'un statut égal à celui de ses voisins.

Après 1954, l'idée d'un système de sécurité européen capable d'intégrer une Allemagne réunifiée est une constante de la pensée de Bahr sur la question allemande<sup>124</sup>. La conviction que la clé de la réunification se trouve dans la sécurité subsistera en lui pour le reste de la guerre froide. L'importance qu'il accorde jusqu'à la chute du Rideau de Fer à la conception d'un nouveau système de sécurité européen en découle directement<sup>125</sup>. En effet, une architecture de sécurité bipolaire exclut

---

<sup>122</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 108-110 (citation p. 110).

<sup>123</sup> Bahr, *Der deutsche Weg*, p. 13-14.

<sup>124</sup> Bahr en interview avec Holger Romann, 29 novembre 1994, cité dans Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 139.

<sup>125</sup> Voir Egon Bahr et Dieter S. Lutz (dir.), *Gemeinsame Sicherheit*, 6 tomes, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1986-1991.

d'emblée la possibilité de l'unité allemande et ne saurait par ailleurs assurer la paix en Europe. Bahr prend donc congé de l'idée que la réunification se fera par l'annexion de la RDA à la RFA sur la base de la puissance occidentale et estime désormais que la solution à la question allemande passe par la création d'un nouvel ordre européen permettant de dépasser la guerre froide. Ses idées ressemblent au *Deutschlandkonzept* du SPD formulé par Fritz Erler, Willy Brandt et Helmut Schmidt en 1954, prévoyant la réunification dans le cadre d'un système de sécurité centre-européen et qui formera la base du *Deutschlandplan* de 1959<sup>126</sup>.

Après l'intégration de la RFA dans l'OTAN et de la RDA dans le Pacte de Varsovie en 1955, les deux superpuissances considèrent la question allemande comme un problème d'ordre secondaire. Au sommet quadripartite de Genève de 1955 – qui soulève de grandes attentes en RFA –, l'URSS ne se montre pas intéressée à faire des concessions : ses politiques s'orientent plutôt vers la normalisation des relations Est-Ouest sur la base du *statu quo*. Moscou et Washington mettent la question allemande de côté pour se concentrer sur la détente et les problèmes de sécurité. Bahr comprend alors que l'unité nationale devra attendre encore plusieurs années<sup>127</sup>.

Bahr prend également ses distances avec la « politique de la force ». Pour lui, l'échec des conférences internationales de 1954-1955 montre l'erreur de croire que la remilitarisation et l'intégration occidentale mèneront automatiquement à la réunification, comme Adenauer et la CDU/CSU ne cessent de le proclamer<sup>128</sup>. En conséquence, il en vient à accueillir favorablement, comme une adaptation inévitable

---

<sup>126</sup> Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 139. Le *Deutschlandplan* de mars 1959 est conçu principalement par Wehner, bien que marqué aussi par Gustav Heinemann et Helmut Schmidt. Ce plan prévoit une zone en Europe centrale qui n'appartiendra ni à l'OTAN ni au Pacte de Varsovie. Les deux États allemands se rapprocheront économiquement et politiquement sur cette base, des élections panallemandes devant conclure le processus. Le *Deutschlandplan* témoigne d'un revirement dans la politique du SPD sur la question allemande car jusqu'alors on exigeait des élections libres *au début* du processus de réunification. Ce plan est voué à l'échec car pour les Alliés occidentaux et l'URSS, la réunification n'est plus à l'ordre du jour à la fin des années 1950. Sur le *Deutschlandplan*, voir Sturm, *Uneinig in die Einheit*, p. 38-39.

<sup>127</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>128</sup> Bahr lors d'une discussion télévisée au DFS, 23 juin 1975, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 185B.

aux nouvelles circonstances internationales, les initiatives du gouvernement visant à améliorer les relations avec l'URSS<sup>129</sup>.

Cependant, le gouvernement Adenauer maintient dans l'ensemble sa ligne dure vis-à-vis du bloc soviétique. De manière prévisible, la rhétorique réunificatrice de Bonn se heurte à l'insistance croissante du Kremlin sur la reconnaissance du *statu quo*. Après 1955, Bonn s'oppose aux mesures de détente, telles que les propositions de désarmement, de peur que la coexistence pacifique ait comme résultat une acceptation implicite de la division allemande par l'Occident. La RFA se trouve alors en conflit d'intérêt avec ses alliés, qui ont choisi de miser sur la détente<sup>130</sup>. Bahr juge que le gouvernement fédéral ferait mieux de reconnaître les réalités et s'y adapter : la question allemande occupe désormais un rang secondaire dans la guerre froide. En fait, la CDU/CSU s'enferme dans une politique de la ligne dure à l'égard du camp communiste qui interdit tout progrès dans la question allemande. De plus, cette politique stérile nuit aux relations avec les alliés occidentaux, qui cherchent la stabilité et la détente.

La position du chancelier sur la question allemande lui apparaît comme irréaliste, contradictoire et même dangereuse : au cours des années 1950, Bahr comprend que les « positions, demandes, droits et convictions peuvent être défendus seulement jusqu'à un certain degré, c'est-à-dire à la condition qu'aucun danger de confrontation violente ne surgisse »<sup>131</sup>. Pour lui, la crise de la politique orientale chrétienne-démocrate est due au fait que cette dernière demande la réunification sans vouloir ni pouvoir en tirer les conséquences ultimes, c'est-à-dire son imposition par la force. Le gouvernement « a refusé d'accepter les réalités parce qu'elles ne correspondaient pas aux exigences, mais a simultanément craint d'imposer ces exigences. Le tout est simplement resté dans le domaine de la pure rhétorique »<sup>132</sup>. Le défi est donc de

<sup>129</sup> Bahr, RIAS, 13 octobre 1956, cité dans Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 146.

<sup>130</sup> Bender, *Die « neue Ostpolitik »*, p. 37-42.

<sup>131</sup> Discours de Bahr, 13 mars 1977, « Wo ist und warum ist Entspannungspolitik entstanden? », AdsD, Depositum Bahr, Ordner 198.

<sup>132</sup> *Ibid.*

développer une politique étrangère réaliste capable de donner à la RFA un certain degré d'influence sur les affaires internationales.

Dans la seconde moitié des années 1950, Bahr comprend que la perspective de la réunification s'éloigne toujours plus; il est incomparablement plus important d'éviter une collision violente entre l'Est et l'Ouest<sup>133</sup>. Il reconnaît aussi que des élections panallemandes libres ne doivent pas nécessairement constituer le premier pas vers la réunification. L'important est que les Quatre puissances s'entendent sur le processus. Pendant une assez longue période de transition, la RFA et la RDA pourraient coexister et entretenir des relations mutuelles. En attendant le couronnement de ce processus – vraisemblablement assez éloigné –, il est dans l'intérêt de la RFA de contribuer à l'amélioration des relations Est-Ouest et d'adopter une attitude plus flexible vis-à-vis de l'Est, car « les élections libres ne sont malheureusement pas encore à l'ordre du jour comme thème des négociations »<sup>134</sup>.

L'écrasement brutal de la révolution hongroise par l'Armée rouge en 1956 donne à Bahr l'occasion de présenter à son auditoire sa nouvelle conception des relations entre les deux blocs. Malgré son horreur devant les événements de Hongrie – ce qui s'est passé là-bas est « inhumain et ignoble » –, il garde sa foi dans la détente. Il adresse des critiques à ses concitoyens qui accusent le gouvernement ouest-allemand d'inconséquence et de corruption pour vouloir rechercher le dialogue avec l'URSS, responsable de la tragédie hongroise. Encore une fois, Bahr se réclame du réalisme : « plus la cohabitation et la coexistence des peuples sera réglée objectivement, plus elles resteront libres d'antipathies personnelles et le mieux ce sera », car « si nous laissons nos sentiments, notre véritable colère prendre le dessus, la conséquence en serait la guerre »<sup>135</sup>. Ainsi, les événements de Hongrie ne devraient pas servir de prétexte pour nuire au dialogue avec l'URSS :

---

<sup>133</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 107.

<sup>134</sup> Bahr, RIAS, 17 janvier 1957, cité dans Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 149-150.

<sup>135</sup> Commentaire de Bahr, 21 janvier 1957, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 449.

L'alternative à la guerre, c'est la négociation. Négocier non pas par dépit; négocier non pas malgré les événements, mais bien négocier justement parce que les choses se sont passées ainsi. Quelles possibilités sérieuses existe-t-il pour tenir nos engagements, pour aider les Hongrois, nos compatriotes dans la Zone et toutes les autres personnes qui voudraient vivre autrement que comme elles sont forcées aujourd'hui, hormis la négociation d'un accord qui peut offrir des allègements à tous ces gens<sup>136</sup>?

Le devoir de l'Occident, s'il ne peut venir directement en aide aux peuples opprimés, n'est-il pas de saisir l'initiative politique en réclamant des négociations à l'Union soviétique? Celles-ci placeraient à l'ordre du jour la détente et un accord de bon voisinage entre les pays européens. La situation politique ainsi créée pourrait être complétée par un système de sécurité européen<sup>137</sup>. La réduction des tensions pourrait amener une certaine libéralisation à l'Est. Il serait alors possible d'éviter des tragédies comme celles de 1953 et 1956.

Les événements de Hongrie renforcent chez Bahr la conviction que la réunification allemande ne pourra venir qu'après la détente. L'esprit de bonne volonté dont il enjoint l'Occident de faire preuve dans ses relations avec Moscou n'est pas simplement motivé par sa conception de l'intérêt national allemand. C'est justement parce que la perspective de l'unité semble s'éloigner toujours plus que Bahr comprend durant la seconde moitié des années 1950 que le principal défi est de trouver un moyen sûr pour préserver la paix<sup>138</sup>. Une telle idée témoigne d'une acceptation implicite de la domination soviétique sur la moitié de l'Europe et de l'Allemagne. Mais vu l'« équilibre de la terreur » entre les États-Unis et l'URSS et le risque d'une annihilation mutuelle, « il est déraisonnable d'attendre du reste du monde qu'il se plie à l'intérêt national allemand au risque d'une catastrophe totale. [...] La réunification ne sera accessible que quand la paix atomique sera accessible »<sup>139</sup>. Bahr salue tout progrès dans les relations entre Bonn et Moscou

---

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 107.

<sup>139</sup> Bahr, RIAS, 2 juin 1957, cité dans Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 155. Comme de fait, le lancement du satellite soviétique Spoutnik 1 en octobre 1957 démontre clairement que l'URSS dispose de la capacité de frapper directement le territoire américain avec ses missiles intercontinentaux.



même en l'absence d'avancées vers l'unité allemande : une amélioration dans l'atmosphère d'hostilité peut justement aider la cause nationale; un regain des tensions aura à l'inverse pour effet de diviser les Allemands<sup>140</sup>.

Un tournant fondamental se produit dans la pensée de Bahr à la suite de l'échec des conférences de Genève des Quatre puissances en 1954 et en 1955. Les Alliés occidentaux et l'Union soviétique, par leur désaccord sur la question allemande, confirment le *statu quo* : ils préfèrent un gel de la situation aux risques que peut poser une politique visant sa transformation. Les deux États allemands deviennent donc formellement souverains et sont intégrés dans les deux systèmes d'alliance en 1955. Bahr comprend que les problèmes nationaux des Allemands sont d'une importance secondaire dans les relations Est-Ouest, loin derrière le risque que pose la course à l'armement nucléaire. Parce qu'en 1956 les deux superpuissances veulent développer une meilleure entente entre elles – on pensera à la coexistence pacifique de Nikita Khrouchtchev –, il est clair pour Bahr que la détente prendra son essor même sans la réunification. L'intérêt de l'Allemagne n'est pas, comme le pensent Adenauer et la CDU/CSU, de bloquer les initiatives de détente, mais plutôt d'y participer activement dans l'intérêt de la paix et pour créer des opportunités pour l'unité allemande. Un nouveau système de sécurité européen pourrait placer les intérêts des Soviétiques au service de la réunification. Les réflexions de Bahr sur la politique étrangère ouest-allemande à l'heure de la détente se développeront encore davantage avec son entrée au SPD en 1956.

## 1.6 L'Allemagne à l'ère de la coexistence pacifique

Lorsque Bahr décide qu'il est temps pour lui de s'engager en politique, le choix est clair : seuls les sociaux-démocrates font de la réunification une priorité<sup>141</sup>. Il adhère au SPD en novembre 1956 à l'âge de 34 ans parce qu'il souhaite contribuer à la recherche d'une solution à la question allemande : « il n'y a que la politique

---

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>141</sup> Bahr lors d'une discussion télévisée au DFS, 23 juin 1975, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 185B.

allemande (*Deutschlandpolitik*) qui m'intéressait. Je ne suis pas devenu social-démocrate pour nationaliser des banques »<sup>142</sup>. Depuis quelques années déjà, il a acquis une conviction importante :

Adenauer ne veut pas la réunification. C'est une autre question de savoir s'il ne la voulait pas parce qu'il était convaincu qu'il était impossible de l'atteindre. Mais il reste qu'il n'a même pas essayé une seule fois. La sécurisation du reste de l'Allemagne était plus importante pour lui. Ça a été mon chemin vers le SPD<sup>143</sup>.

Bahr imagine une nouvelle stratégie plus « nationale », nécessaire pour donner à la politique étrangère ouest-allemande la marge de manœuvre dont elle a besoin pour atteindre ses objectifs – au premier rang desquels il place la réunification. Toutefois, le cours suivi par le SPD ne lui paraît pas tellement meilleur que celui de la CDU; lorsqu'il devient membre du parti en novembre 1956, c'est avec la ferme conviction que celui-ci sera défait aux prochaines élections fédérales<sup>144</sup>. Un renouveau s'impose, et Bahr veut absolument y apporter sa contribution.

À son avis, le SPD s'est égaré dans une attitude d'opposition à tout prix; il lui faudrait plutôt « développer un concept [liant] un réarmement allemand avec l'unité allemande »<sup>145</sup>. Il convient aussi d'après lui d'éviter de donner crédit à l'idée que le SPD remettra en question toute la politique étrangère du gouvernement précédent s'il est élu, en particulier l'alliance avec les États-Unis<sup>146</sup>. Ce n'est pas un hasard si Bahr se joint au parti à Berlin et non à Bonn, son lieu de résidence : il considère comme Ernst Reuter et le reste du groupe berlinois de la social-démocratie que le SPD doit sortir du « ghetto de l'opposition de principe »<sup>147</sup>. Dans l'ensemble, le SPD lui paraît être le parti au sein duquel le but de l'unité est le mieux défendu; il veut contribuer personnellement à la correction de ses faiblesses et inconséquences au niveau de la politique étrangère<sup>148</sup>.

---

<sup>142</sup> Bahr, « Ich habe mit allem, was geschehen ist ».

<sup>143</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 66.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 65-66.

<sup>145</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 85.

<sup>146</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 28-29.

<sup>147</sup> Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 46.

<sup>148</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 27.

Le nouveau membre du SPD présente ses idées sur la politique étrangère en mars 1957 devant des représentants du parti de Zehlendorf, un quartier de Berlin-Ouest<sup>149</sup>. Ses propos se veulent une réflexion sur l'intérêt national et le rapport des Allemands à la nation. Il déplore d'abord le fait que les Allemands aient une relation crispée avec leur nation, bien qu'il y voie un phénomène normal considérant les crimes commis au nom de l'Allemagne. Mais il reste qu'il s'agit là d'une erreur que seule la réunification pourra redresser. Abandonner le but de l'unité « serait le suicide de notre peuple ainsi que, de notre point de vue, une trahison contre la démocratie, car notre peuple s'élèverait contre la démocratie si elle échouait dans la réunification ». « Être national » signifie que les sociaux-démocrates doivent accorder la première place à l'unité nationale non seulement dans leurs paroles, mais aussi dans leurs actions. Une précision s'impose toutefois : les Allemands « ne sont pas meilleurs que les autres peuples », mais ils veulent, comme eux, « vivre unis et dans l'autodétermination »<sup>150</sup>. Unité et démocratie vont de pair.

L'intégration occidentale ne saurait remplacer une véritable politique de réunification. Le marché européen commun, si louable soit cette entreprise, risque de former un obstacle sérieux pour l'unité. C'est la tâche de « la politique européenne du SPD de faire en sorte que les efforts pour éliminer dans les faits notre frontière occidentale ne fassent pas oublier l'élimination de la frontière avec la Zone ». Même constat en ce qui concerne la participation à l'Alliance atlantique : « Le gouvernement proclame constamment que l'adhésion à l'OTAN amènera la réunification, même si jusqu'à présent c'est le contraire qui a été démontré. L'OTAN est seulement le mécanisme de notre sécurité ». D'autres voies existent en la matière :

Notre sécurité réside dans la garantie américaine qui trouve son expression contractuelle dans l'OTAN. Le système de sécurité collective proposé par le SPD n'est qu'une autre forme contractuelle pour la garantie américaine. Un autre mécanisme – mais la même sécurité. Le Traité de l'Atlantique Nord

---

<sup>149</sup> Discours de Bahr, 23 mars 1957, « Sieg der Vernunft », AdsD, Depositum Bahr, Ordner 372.

<sup>150</sup> *Ibid.*

n'apporte pas une once de sécurité de plus que le système de sécurité collective que nous proposons<sup>151</sup>.

La conclusion logique est que « l'OTAN doit continuer d'exister jusqu'à ce qu'un meilleur mécanisme offrant la même sécurité vienne la remplacer, et cela peut se produire à n'importe quel moment imaginable dans le passage de la République fédérale vers la réunification »<sup>152</sup>. La sécurité collective n'est pas supérieure en raison de la garantie qu'elle peut apporter à la RFA, mais bien à cause des possibilités qu'elle offre pour la réunification. De toute évidence, Bahr considère que la sécurité de la RFA repose sur la garantie américaine, et non sur son institutionnalisation<sup>153</sup>.

La présentation de l'OTAN comme alliance transitoire se veut une critique de la « politique de la force » d'Adenauer, à laquelle Bahr a pourtant adhéré au cours des premières années de la RFA. Durant la seconde moitié des années 1950, il est convaincu que cette stratégie a fait son temps : « le gouvernement a montré pendant huit années comment on ne réalise pas la réunification ». Bahr n'accepte pas l'argumentation des conservateurs, qui soutiennent qu'étant donné que l'URSS ne peut considérer la réunification comme étant dans son intérêt, les négociations et la détente ne réussiront qu'à consolider la division allemande. Aux yeux des chrétiens-démocrates, la seule option est de faire plier Moscou par une posture agressive et une démonstration efficace de la puissance occidentale. Bahr oppose à ces arguments une toute autre vision de la politique internationale :

L'essence de la politique ou, mieux, l'essence de la diplomatie consiste à rapprocher des intérêts divergents. Nous devons justement nous comporter de manière à transformer l'intérêt soviétique. Mais quiconque opte pour l'inaction en se réclamant de l'absence d'intérêt soviétique pour la réunification agit en fait dans l'intérêt soviétique<sup>154</sup>.

C'est une conception réaliste des relations internationales qui le porte à croire qu'il est possible d'amener l'URSS à accepter la réunification. Qu'arriverait-il si les

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Or, comme Vogtmeier le remarque avec justesse, Bahr laisse une question importante ouverte : à quel point la crédibilité de la garantie américaine dépend-elle de son institutionnalisation? Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 50.

<sup>154</sup> Discours de Bahr, 23 mars 1957, « Sieg der Vernunft », AdsD, Depositum Bahr, Ordner 372.

intérêts étatiques de Moscou passaient avant ses intérêts idéologiques (l'exportation de son modèle politico-économique)? Bahr soutient que le communisme ne représente plus une menace parce qu'il « s'est émasculé lui-même avec ses contradictions entre le dogme et la réalité », et il ajoute que « le communisme en tant qu'idéologie a fait son temps ». En fait, les actions et déclarations du Kremlin se rapportent d'après lui de plus en plus à des considérations nationales, bien qu'elles soient toujours enveloppées dans la langue de bois communiste<sup>155</sup>. On a là tous les traits marquants d'une conception réaliste des relations internationales, centrée sur l'intérêt national, les États, la puissance et les rapports de forces, négligeant l'importance des facteurs non « mécaniques » comme l'idéologie.

Pour faire changer la position du Kremlin sur la réunification, la RFA devra faire des concessions. La question se présente comme suit : « qu'avons-nous à offrir à l'Union soviétique en échange de la réunification? » Étant donné que le gouvernement n'a jamais voulu mettre la CED, l'OTAN ou les troupes allemandes sur la table des négociations, Bahr ne voit que la question nucléaire comme possible monnaie d'échange. Comme l'URSS est grandement intéressée à ce que la RFA n'acquière jamais l'arme nucléaire, une Allemagne unie pourrait renoncer de manière contractuelle à la production et à la possession de telles armes. Cette garantie, accompagnée d'un retrait de l'OTAN, devrait en principe permettre aux dirigeants soviétiques d'abandonner la RDA<sup>156</sup>.

Dans l'ensemble, Bahr prône une politique d'ouverture vis-à-vis du bloc soviétique; ceci, toutefois, ne saurait être assimilé à un retour à la « politique de la bascule » (*Schaukelpolitik*) entre l'Est et l'Ouest, caractéristique de la politique étrangère allemande de Bismarck à Hitler.

Aucune politique étrangère allemande n'est possible sans l'appui et l'amitié de nos voisins occidentaux dans le sens le plus large [...]. Toutefois, il ne faut pas oublier que toutes nos adjurations ne peuvent changer les réalités

---

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> Discours de Bahr, 23 mars 1957, « Sieg der Vernunft », AdsD, Depositum Bahr, Ordner 372. Voir aussi Bahr, RIAS, 30 avril 1957, cité dans Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 154.

géographiques à l'Est de nos frontières. Nous voulons vivre dans la paix, et si possible dans l'amitié, avec les peuples d'Europe orientale<sup>157</sup>.

Des accords économiques et de sécurité avec le bloc soviétique sont souhaitables, tant qu'ils incluent une reconnaissance de la présence américaine en Europe. De tels accords permettraient d'améliorer le sort des peuples est-européens en plus de donner une marge de manœuvre accrue à leurs gouvernements<sup>158</sup>. Il est selon Bahr permis d'espérer qu'un rapprochement avec l'Est joue à la longue en faveur des tendances centrifuges au sein du bloc soviétique. Cette attitude témoigne de la persistance chez Bahr d'éléments tirés de la « politique de la force », notamment la foi dans la supériorité de l'Occident et la volonté de fragiliser l'emprise soviétique sur l'Europe de l'Est. L'ouverture à l'égard du camp soviétique qu'il propose constitue en fait, dans sa dernière finalité, une stratégie révisionniste.

Les commentaires de Bahr au RIAS à la fin de la décennie laissent aussi transparaître une certaine inquiétude vis-à-vis de la politique de détente occidentale. En effet, les intérêts américains et allemands semblent diverger sur cette question. Bahr s'inquiète de la possibilité d'une trop grande collusion entre Washington et Moscou qui prendrait la forme d'une entente tacite sur la division de l'Europe en sphères d'influence. La coexistence pacifique risque notamment de détourner l'Occident de ses engagements en faveur de l'unité allemande. Bonn devrait rappeler aux États-Unis que le non-recours à la force n'est pas seulement une fin en soi, mais doit aussi constituer la première étape vers la résolution de la question allemande<sup>159</sup>. Visiblement, Bahr s'inquiète du faible intérêt que les Américains, les Français et les Britanniques manifestent pour la réunification dans le contexte de la détente. Certes, il désapprouve l'attitude du gouvernement Adenauer, qui laisse le « conflit particulier de la RFA avec l'Est » entraver les négociations de désarmement; d'après Bahr des progrès dans la question allemande ne pourront venir qu'après la conclusion

---

<sup>157</sup> Discours de Bahr, 23 mars 1957, « Sieg der Vernunft », AdsD, Depositum Bahr, Ordner 372.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Bahr, RIAS, 21 novembre 1959, cité dans Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 169.

d'accords de désarmement<sup>160</sup>. Il ne faudrait pas que les alliés de la RFA, dans leur fixation sur la réduction des tensions, oublient l'unité allemande. Or, il semble que la détente telle que les Occidentaux l'imaginent repose sur le *statu quo*. La RFA doit défendre ses intérêts auprès de ses alliés :

Une décision fondamentale sur l'avenir de l'Ostpolitik allemande ne nous sera pas épargnée. Elle devrait nous être rendue plus facile par la considération qu'à la longue nous ne gagnerons rien à continuer d'appliquer l'approche actuelle. L'intérêt de notre petit pays est de ne pas être oublié par les grands. Et ceci est seulement possible si les petits [...] évitent de mettre des obstacles en travers de la voie de l'entente sur laquelle se trouvent les grands<sup>161</sup>.

La RFA n'a guère d'autre choix que de se mettre au diapason de la détente. Par contre, Bahr n'apporte pas de suggestions quant aux moyens concrets par lesquels la République fédérale pourra faire valoir ses intérêts dans le cadre des relations Est-Ouest.

Bien entendu, Bahr estime que seul le SPD dispose de la capacité d'opérer un tournant dans la politique étrangère de la RFA. Mais pour ce faire, il doit se départir de son attitude d'opposition stérile qui le tient à l'écart du pouvoir depuis la fondation de la République fédérale. Après la défaite électorale cinglante de 1957, Bahr demande des changements dans le programme du SPD afin d'en faire un parti de masse. Ceci implique l'élimination de plusieurs éléments archaïques. Ainsi, il serait préférable que le SPD se défasse de son embarrassante image de parti marxiste modéré de la classe ouvrière. Les sociaux-démocrates n'ont rien à gagner à leur gauche, mais ont en revanche beaucoup à espérer d'un déplacement idéologique vers le centre. Aussi, au niveau de la politique étrangère, ils doivent finalement se rallier au consensus occidental de la RFA afin de pouvoir contribuer à l'élaboration d'une diplomatie appuyée par tous les partis<sup>162</sup>. Bahr ne peut donc que saluer l'abandon du marxisme dans le nouveau programme de Bad Godesberg de 1959. Aussi, le discours de Herbert Wehner au *Bundestag* le 30 juin 1960, dans lequel le politicien social-

---

<sup>160</sup> Bahr, RIAS, 7 mai 1958, cité dans *ibid.*, p. 165-166.

<sup>161</sup> Bahr, RIAS, 12 octobre 1957, cité dans *ibid.*, p. 156.

<sup>162</sup> Commentaire de Bahr pour Radio Frankfurt, 17 septembre 1957 », AdsD, Depositum Bahr, Ordner 449.

démocrate proclame que son parti reconnaît l'intégration occidentale comme fondement de la politique étrangère ouest-allemande et de la politique de réunification, est tout à fait dans la ligne de la pensée de Bahr<sup>163</sup>. L'acceptation de l'ancrage occidental est essentielle dans la nouvelle orientation diplomatique imaginée par Bahr. Le discours de Wehner a rendu le SPD « apte à gouverner » (*Regierungsfähig*), en plus de l'avoir « libéré » de l'illusion que l'unification est le plus haut but de la politique étrangère ouest-allemande<sup>164</sup>. En fait, c'est là un des principes de base qui guidera l'Ostpolitik : accepter les réalités afin de pouvoir les transformer. À l'opposé des positions qu'il a pu défendre précédemment, Bahr comprend maintenant qu'il n'existe pas de solution de rechange à l'intégration occidentale. Le SPD doit tout faire pour éviter de transmettre l'image que ses propositions se résument à un refus stérile des politiques du gouvernement.

La crise de Berlin, déclenchée par l'ultimatum de Khrouchtchev du 27 novembre 1958, dans lequel il demande le retrait des troupes occidentales de leurs secteurs<sup>165</sup>, vient renforcer la conviction de Bahr que la politique ouest-allemande doit évoluer vers une plus grande flexibilité. La seule option diplomatique qui s'offre à la RFA et ses partenaires occidentaux est de négocier. Durant la crise, les États-Unis et la Grande-Bretagne font pression sur la RFA pour qu'elle participe de manière constructive à sa résolution. Washington et Londres souhaitent que Bonn reconnaisse la ligne Oder-Neisse, accorde une certaine reconnaissance à la RDA, renonce

---

<sup>163</sup> Or dans ses mémoires Bahr présente ce discours comme une décision personnelle de Wehner. Bahr reproche à Wehner d'avoir procédé de manière non démocratique en annonçant une nouvelle ligne politique ne résultant pas d'une décision du présidium et dont il n'a pas pris soin d'informer Brandt à l'avance. Il va même jusqu'à dire, pour mieux dénigrer les accomplissements de Wehner, que le discours du 30 juin 1960 représente sa plus grande réalisation politique, étant donné qu'il n'existe pas de « plan Wehner » ou de « proposition Wehner ». Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 431-432. Wehner aurait accompli quelque chose de nécessaire, bien que par des moyens contrevenant à la procédure du SPD. Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>164</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 431-432.

<sup>165</sup> En novembre 1958, Khrouchtchev somme les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France de retirer leurs troupes stationnées à Berlin-Ouest à l'intérieur d'une période de six mois, faute de quoi il remettra le contrôle des voies d'accès à la ville aux autorités est-allemandes. Il menace aussi les Occidentaux de signer un traité de paix séparé avec la République démocratique allemande si elles n'obtempèrent pas à ses demandes. Ce délai sera prolongé à plusieurs reprises, jusqu'à la « résolution » de la crise par la construction du mur de Berlin en août 1961. Voir Soutou, *La guerre de Cinquante Ans*, p. 367-373 et Gerhard Wettig, « Die UdSSR und die Krise um Berlin. Ultimatum 1958 – Mauerbau 1961 – Modus Vivendi 1971 », *Deutschland Archiv*, 34 (2001), p. 592-613.



définitivement aux armes nucléaires et accepte de voir la réunification comme une possibilité lointaine et non pas comme un objectif concret devant être réalisé à court terme<sup>166</sup>. Adenauer, toutefois, ne souhaite aucunement renoncer à sa ligne dure représentée par la doctrine Hallstein, d'après laquelle la RFA brisera ses relations avec tout État reconnaissant la RDA. Bonn met d'ailleurs fin à ses relations avec la Yougoslavie en 1957 après que Belgrade ait accordé la reconnaissance diplomatique à la RDA.

Bahr considère que la crise de Berlin est un signe évident du besoin d'assouplir la doctrine Hallstein. En effet, il est d'avis que les menaces du Kremlin ne sont pas dirigées contre la ville de Berlin-Ouest elle-même, mais constituent plutôt une attaque visant à briser la « conception de l'Allemagne » (*Deutschlandkonzeption*) occidentale « selon laquelle le régime de Pankow [d'après le nom du quartier gouvernemental à Berlin-Est] ne doit pas être reconnu comme un gouvernement légitime »<sup>167</sup>. Dans ce contexte, Bahr se demande si la reconnaissance de la « Zone » ne représenterait pas un moindre mal<sup>168</sup>. Il s'agit-là d'un élément nouveau dans sa pensée sur la question allemande, bien que l'usage du terme péjoratif de « Zone » pour désigner la RDA indique qu'il n'envisage sa reconnaissance que prudemment et à contrecœur. La situation tendue le convainc en outre que l'OTAN constitue plus que jamais le fondement irremplaçable de la sécurité occidentale<sup>169</sup>. Face à l'intimidation soviétique, Bahr place sa confiance dans l'Occident : « tant que [la] fermeté [de la RFA] reste inébranlable, il ne peut y avoir de danger »<sup>170</sup>; or la République fédérale ne peut s'opposer à la menace soviétique qu'en s'appuyant sur ses alliés occidentaux. Aussi, ce n'est que sur la base de l'intégration occidentale que la RFA peut espérer trouver un *modus vivendi* avec le camp communiste. Stephan Martens écrit que :

Dans l'archéologie de l'Ostpolitik, on retrouve toujours la trace de la pensée profonde d'Adenauer formée par l'argument de la « politique de la force »

---

<sup>166</sup> Bender, *Die « neue Ostpolitik »*, p. 62-64.

<sup>167</sup> Bahr, RIAS, 22 novembre 1958, cité dans Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen », p. 167.

<sup>168</sup> Bahr, RIAS, 29 novembre 1958, cité dans *ibid.*, p. 167.

<sup>169</sup> Bahr, RIAS, 2 et 5 décembre 1958, cité dans *ibid.*, p. 168.

<sup>170</sup> Bahr, RIAS, 27 décembre 1957, cité dans *ibid.*, p. 168.

(*Politik der Stärke*) : une réorganisation de l'Europe, susceptible de déboucher sur une réunification allemande dans la paix et la liberté, ne pouvait se faire que si l'Occident était assez puissant pour imposer sa volonté à l'Union soviétique<sup>171</sup>.

Entre 1956 et 1960, Bahr essaie de développer une nouvelle stratégie pour la politique étrangère ouest-allemande dans le contexte d'une orientation croissante des superpuissances vers l'acceptation du *statu quo*. L'élément central de sa pensée est que la République fédérale doit s'efforcer de définir ses propres intérêts nationaux en se référant aux nouvelles réalités internationales. Bahr estime que la « politique de la force » basée sur la doctrine Hallstein a amplement montré son incapacité à amener des progrès dans la question allemande, en plus d'être inadaptée dans le contexte de la coexistence pacifique. En outre, il considère que la politique étrangère d'Adenauer, parce qu'elle met l'intégration occidentale au-dessus de tout, ne correspond pas à l'intérêt national allemand dans la mesure où elle néglige la réunification. Il pose alors les bases conceptuelles d'une nouvelle stratégie axée vers la négociation et fondée sur l'acceptation pragmatique du *statu quo* comme une réalité incontournable, au moins provisoirement. Bahr veut que la RFA se donne les moyens diplomatiques pour contribuer activement à la consolidation de la paix en Europe, tout en ne perdant jamais de vue l'objectif – certes lointain – de l'unité allemande. Ces visées complémentaires se fondent dans l'idée – encore vague – d'une restructuration de l'architecture de sécurité continentale au profit des intérêts allemands.

### **1.7 Bilan du premier chapitre : entre « *cold warrior* » et « politicien de la détente »**

Bien qu'Egon Bahr préfère que son nom soit associé à l'Ostpolitik et à la détente, il reconnaît qu'il a été un tenant de la ligne dure au cours des années 1950 : « évidemment que j'étais un *cold warrior* (*Kalter Krieger*). [...] Au bout du compte

---

<sup>171</sup> Martens, *La politique à l'Est*, p. 12.

nous vivions sous la menace »<sup>172</sup>. Cependant, cette hostilité envers l'Union soviétique et le communisme ne l'empêche pas de nettement favoriser la réduction des tensions à partir du milieu des années 1950. Pour Bahr, la détente se présente surtout comme une solution de remplacement à la « politique de la force » d'Adenauer; hormis cette opposition, le contenu concret de la nouvelle politique à l'Est qu'il préconise reste vague. Comment, par exemple, une politique de détente abordera-t-elle les questions de la ligne Oder-Neisse ou des rapports interallemands? Bahr n'apporte pas de réponses à ces questions pourtant fondamentales.

C'est d'abord en tant que patriote que Bahr cherche de nouvelles voies pour la diplomatie ouest-allemande. Son sentiment national et son sens de la *realpolitik* l'amènent à se montrer critique à l'égard de la « politique de la force » parce qu'il comprend à partir des années 1954-1956 qu'elle ne saurait faire avancer à elle seule la cause de l'unité nationale dans le contexte de la détente Est-Ouest. Pourtant, une certaine ambivalence persiste dans sa pensée quant au dosage approprié entre la « politique de la force » et la détente. Mais il reste que la fixation du *statu quo* est une réalité qu'il est impossible d'ignorer. En poursuivant dans la voie tracée par Adenauer, la RFA court le risque de s'isoler de ses alliés en plus de nuire à l'objectif de la réunification – ou à tout le moins d'être incapable de faire des progrès dans cette direction. Car la question allemande occupe le centre de sa pensée : « chaque lien diplomatique de la République fédérale doit être évalué sous le point de vue de sa signification pour le problème central de toute politique allemande, la réunification »<sup>173</sup>. Or, la paix doit détenir la primauté sur l'unité; le défi devient alors de concilier détente et réunification. D'après Bahr, c'est la seule politique d'unité nationale réaliste.

Il comprend au cours des années 1950 que la question allemande ne peut être résolue d'une manière satisfaisante – par la réunification – tant que durera la guerre froide. L'unité allemande n'est-elle pas intimement liée à la résolution des problèmes de la

---

<sup>172</sup> Commentaire de Bahr au NDR III, 21 juillet 1990, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 45.

<sup>173</sup> Commentaire de Bahr au RIAS, 6 octobre 1954, cité dans *ibid.*, p. 47.

sécurité européenne? Ultimement, c'est la constitution d'un nouvel ordre de paix européen qui établira le lien entre ces deux problèmes et permettra de les régler. En d'autres mots, le projet de Bahr est de créer les conditions pour une redéfinition de la place de l'Allemagne en Europe. La voie pour y arriver passe entre-temps par la détente et la mise de côté – temporaire – du but de la réunification comme objectif immédiat de la politique étrangère de Bonn; de toute façon, la détente et la solution à la question allemande ne peuvent qu'être des processus parallèles, qui se rejoignent dans le problème de la sécurité européenne. Cette conviction, acquise par la force des événements pendant les années 1950, accompagnera Bahr toute sa vie. Le monde, expliquera-t-il rétrospectivement, a longtemps été satisfait de la division allemande parce qu'il pouvait espérer de cette manière contrôler la puissance du peuple qui avait causé deux guerres mondiales :

Il était alors aisé d'arriver à la conclusion inverse : quiconque voulait l'unité allemande devait faire en sorte que le monde après cela jouisse au moins du même niveau de sécurité qu'avant. La sécurité européenne était pour moi la clé de l'unité. C'était pour moi si évident, que je ne pouvais m'empêcher de sourire quand des observateurs voulaient me classer soit comme un expert des affaires allemandes, soit comme un expert des questions de sécurité. Dans l'essence de la chose et de la personne, cependant, il s'agissait des deux côtés de la même médaille<sup>174</sup>.

Il faut toutefois se garder de tracer une ligne directe entre ces idées et l'Ostpolitik des années 1970, comme Bahr lui-même peut parfois avoir tendance à le faire. En effet, il dessine dans les grands traits une nouvelle approche, mais sans définir de politiques concrètes. Sa pensée reste donc largement au niveau de la théorie. Comment penser la réunification à l'ère du danger nucléaire et de l'impératif de la détente? De meilleures relations avec l'Union soviétique et ses satellites pourront faire progresser la cause de l'unité allemande. Mais comment justement améliorer ces relations sans consolider du même coup le *statu quo*? Vu l'équilibre de la terreur et la position vulnérable de la RFA, la coopération et la détente avec l'Est s'imposent comme des obligations. Toutefois, Bahr n'en est pas encore rendu au stade de la traduction de ces grandes

---

<sup>174</sup> Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, p. 7.

idées en politiques cohérentes et bien définies<sup>175</sup>. Aussi, il n'envisage pas sérieusement la possibilité d'accorder un niveau de reconnaissance quel qu'il soit à la RDA, bien qu'il mentionne à l'occasion cette possibilité. L'imprécision qui entoure ses conceptions ne pose pas de problème tant qu'il ne dispose pas de véritable influence politique. De fait, c'est surtout à partir de 1960, lorsqu'il joint l'équipe du maire de Berlin-Ouest Willy Brandt en tant que chef de son service de Presse et d'Information, qu'il précisera ses idées sur la politique orientale. Les bouleversements majeurs qui toucheront à cette époque le point névralgique qu'est Berlin-Ouest lui donneront même l'occasion d'appliquer certaines de ces idées.

---

<sup>175</sup> La pensée de Bahr est sur ce point similaire à celle de Brandt, qui indique dans ses mémoires que les idées de détente et de coopération sont présentes chez lui dès avant la construction du mur de Berlin, même si elles n'ont pas encore trouvé leur expression politique définitive. Brandt, *Mémoires*, p. 9-16.

## Chapitre 2

### Le changement par le rapprochement : la question allemande vue de Berlin, 1960-1966

---

En 1960, Willy Brandt, maire de Berlin-Ouest depuis 1957, invite Egon Bahr à devenir le directeur du service de Presse et d'Information à la mairie de Schöneberg, invitation que Bahr s'empresse d'accepter. Voilà pour lui l'occasion de faire son entrée dans le monde de la politique à un endroit d'une importance capitale pour la question allemande et le conflit Est-Ouest. Dépassant ses fonctions officielles, Bahr s'impose rapidement comme le plus proche conseiller du maire. Au cours de ses années berlinoises, Brandt s'entoure d'un cercle intime de conseillers – Egon Bahr, Klaus Schütz et Heinrich Albertz. Aux yeux des médias et du public, ils forment la « bande des quatre » ou encore la « sainte-famille »; ce groupe restreint constitue en effet le cœur du pouvoir politique à Berlin-Ouest<sup>1</sup>. À partir de cette époque, Bahr développe son influence par l'intermédiaire de Brandt, comme l'explique un journaliste : « La capacité qu'a Brandt de s'imposer crée pour les qualités intellectuelles et créatrices de Bahr des possibilités de développement toujours plus grandes »<sup>2</sup>.

Les années berlinoises de Bahr aux côtés de Willy Brandt sont d'une importance cruciale dans l'évolution de ses idées sur la politique orientale. La construction du mur de Berlin en août 1961 impose aux Allemands de l'Ouest une réflexion

---

<sup>1</sup> Ce n'est pas un hasard si Albertz et Schütz deviennent eux aussi maires de Berlin-Ouest, le premier en 1966-1967 et le second de 1967 à 1977.

<sup>2</sup> Reinhard Appel, « Für Deutschland Visionen ohne Illusion. Egon Bahr : Freund des Kanzlers und Brandts Mann des Jahres », *Süddeutsche Zeitung*, 31 décembre 1971 – 1<sup>er</sup> janvier 1972.

douloureuse sur les principes fondamentaux de leur politique étrangère. Cette remise en question est d'autant plus aiguë à Berlin-Ouest, dont les habitants ressentent directement les effets du « Mur de la honte ». Là, Brandt et Bahr ont la liberté d'expérimenter en s'engageant dans de nouvelles avenues dans la politique allemande. Le défi sera pour eux de transposer les idées qu'ils développent dans le contexte berlinois au cadre panallemand. Les réflexions de Bahr au cours de ses années à Berlin le mènent à la stratégie dialectique du « changement par le rapprochement » comme nouvelle approche à la question allemande dans le contexte de la détente. Son projet est ambitieux car ultimement il vise le dépassement de la guerre froide et la création d'un nouvel ordre européen dans lequel la RFA – et à terme une Allemagne unie – occupera une position clé. Pour y arriver, Bahr s'efforce entre 1960 et 1966 de trouver des avenues concrètes permettant de redonner du mouvement et de l'initiative à la diplomatie ouest-allemande. Ce n'est pas un hasard si l'idée du « changement par le rapprochement » naît à Berlin : le besoin d'élargir les horizons de la politique étrangère allemande se fait ressentir de façon beaucoup plus pressante dans la ville divisée que sur la rive gauche du Rhin<sup>3</sup>.

Les conceptions de Bahr au cours de la première moitié des années 1960 n'évoluent pas de manière linéaire. Les avancées vers un renouveau diplomatique se font à tâtons et dans l'incertitude, comme Bahr le reconnaît dans ses mémoires :

Quiconque y regardait de près, ce qui n'arrivait que très rarement, aurait remarqué que la nouvelle direction n'était au départ qu'un pressentiment, décrit timidement : élaborer quelque chose par nous-mêmes, développer une activité allemande, défendre nos propres intérêts : très bien, mais à quelle fin? Avec quel contenu? Quoi concrètement? Tout cela était encore bien mince<sup>4</sup>.

Aussi, la politique développée à Berlin n'est pas simplement le fruit de nouvelles réalités telles que le mur de Berlin, car elle s'appuie en grande partie sur des idées et conceptions mises de l'avant au cours des années 1950. Dans l'ensemble, Bahr est d'avis qu'une redéfinition de l'intérêt national et une réévaluation conséquente des

---

<sup>3</sup> Propos de Brandt cité dans Schmidt, *Kalter Krieg, Koexistenz*, p. 219.

<sup>4</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 153. Arne Hofmann soutient que la construction du Mur ne correspond pas à une rupture complète dans la pensée de Bahr, Brandt et des autres *Ostpolitikers* sur la question allemande. Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 42.

méthodes de la diplomatie ouest-allemande s'imposent pour répondre au double défi de la détente et de l'accroissement du fossé entre les deux parties de la nation. La ville divisée servira de terrain d'essai pour des idées qui formeront plus tard la base de l'Ostpolitik sociale-libérale.

## 2.1 Berlin dans le conflit Est-Ouest

Bahr arrive à la mairie de Schöneberg dans le contexte extrêmement tendu de la seconde crise berlinoise, provoquée par l'ultimatum lancé par Khrouchtchev aux puissances occidentales en novembre 1958 exigeant le retrait de leurs troupes des secteurs occidentaux de la ville. En 1960, les négociations entre les Quatre puissances sont toujours dans l'impasse. Cette crise retient immédiatement la plus grande partie de l'attention de Bahr.

D'après Bahr, Khouchtchev viserait bien plus la consolidation de la division allemande que la prise de Berlin-Ouest. Si les secteurs occidentaux devenaient une ville libre, le Kremlin atteindrait son but<sup>5</sup>. L'alternative, soit la conclusion d'un traité de paix séparé entre l'URSS et la RDA, dont Khrouchtchev brandit constamment la menace, est tout aussi inacceptable, car elle scellerait la division nationale :

Attendre de nous que nous donnions notre accord à la division allemande, c'est attendre que nous nous déshonorions. Quiconque prête sa main à cela n'est pas de notre côté, mais bien dans le camp des valets de l'Union soviétique. Nous avons dû prendre acte de la division et nous devons continuer à en porter les conséquences; mais une signature au bas de deux traités de paix serait une profession de foi en faveur de la division de l'Allemagne, ce serait la renonciation au droit à l'autodétermination. Autodétermination et traité de division s'excluent mutuellement<sup>6</sup>.

L'ultimatum de Khrouchtchev ne représente pas seulement une menace pour Berlin-Ouest : « il s'agit aussi d'abord et avant tout d'une tentative de l'Union soviétique

---

<sup>5</sup> Bahr, « Berlin - A Principal Approach », ébauche d'un article pour le *Sunday Times*, 5 juillet 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 47A. Voir aussi la lettre de Bahr à Kurt R. Grossmann, 19 juillet 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 47A.

<sup>6</sup> Ébauche de Bahr d'un discours pour Brandt, 17 juin 1960, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 47A.



d'imposer une défaite cinglante au monde occidental » en ébranlant la confiance dans les États-Unis<sup>7</sup>.

Bahr ne croit pas que la question berlinoise puisse être abordée de manière isolée. Comme Brandt, il se dit sceptique face à l'idée de négociations soviéto-américaines concernant l'ancienne capitale du Reich, car il estime que son statut ne peut être réglé que par la résolution de la question allemande – par la réunification<sup>8</sup>. Étant donné que l'unité allemande n'est pas à l'ordre du jour, les Occidentaux peuvent se contenter d'un *modus vivendi* qui amènerait des progrès concrets et une stabilisation de la situation sans toucher à leurs droits<sup>9</sup>. Bahr croit possible d'atteindre une amélioration pratique du statut de la ville sur la base du *statu quo* :

Nous n'avons jamais parlé d'accords intérimaires, mais d'arrangements additionnels au mieux. Dans cette optique, nous avons adopté des positions maximales comparativement à ce que d'autres souhaiteraient, sans vouloir tomber dans la position de ne pas discuter du tout, qui serait certainement la meilleure, mais qui est intenable dans la présente situation, parce qu'elle mènerait à notre isolement complet, et Berlin n'est pas très puissante<sup>10</sup>.

On perçoit dans de tels propos une volonté ferme de résister aux pressions de Moscou. La viabilité de Berlin-Ouest dépend du maintien des droits occidentaux, qui sont pour Bahr non négociables<sup>11</sup>.

L'idée soulevée en Occident de convoquer une conférence des Quatre puissances portant exclusivement sur la question berlinoise n'est pas souhaitable de l'avis de Bahr. En effet, celle-ci aurait certainement tôt fait d'aboutir dans une impasse, ce qui donnerait aux Soviétiques le prétexte idéal pour signer un traité de paix séparé avec la RDA. La seule solution consisterait alors à préparer une grande conférence de paix ayant pour but la négociation d'un traité de paix pour l'Allemagne entière. « L'Occident doit finalement comprendre qu'il lui faut reprendre l'initiative et

---

<sup>7</sup> Ébauche de Bahr d'une lettre de Brandt au maire de New York, Robert Wagner, 30 juin 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 47A.

<sup>8</sup> Lettre de Bahr au Dr. Otto Leichter, 20 mai 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 47B.

<sup>9</sup> Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 43-44.

<sup>10</sup> Lettre de Bahr à Günther Klein, 13 mai 1960, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 48A.

<sup>11</sup> Mémoire de Bahr, « Berlin-Papier », 27 mars 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 47B.

montrer aux Soviétiques le plus brutalement possible qu'il n'existe aucune possibilité d'arrangement sur la base d'un traité de paix séparé ». Il est impossible pour la RFA « d'accepter une frontière qui implique notre accord pour l'abandon de 16 millions d'êtres humains à leur sort »<sup>12</sup>.

Impossible pour Bahr de faire des compromis lorsque le droit à l'autodétermination des Allemands est en jeu. Il ne croit pas que la reconnaissance de la RDA équivale à l'acceptation d'une réalité, car il voit une énorme différence entre l'acceptation d'une réalité et sa reconnaissance, qui implique sa légitimation. Aussi, le droit des Allemands à l'unité est important dans le cadre de la compétition idéologique entre l'Est et l'Ouest, car il représente l'une des armes les plus puissantes de l'Occident contre l'Union soviétique. Les Alliés occidentaux perdraient toute leur crédibilité s'ils refusaient ce droit aux Allemands. Aussi, dans une attitude plus offensive, Bahr se dit convaincu qu'à la longue l'idée de l'autodétermination ne s'arrêtera pas aux frontières de l'Allemagne<sup>13</sup>.

La situation à Berlin pourrait d'après Bahr être stabilisée de manière satisfaisante mais temporaire sur la base d'un *modus vivendi*. « Berlin est exceptionnellement appropriée pour mettre à l'épreuve ce que l'Union soviétique nomme la coexistence pacifique. Il s'agit d'un endroit qu'il est facile de superviser, où les principes de la coexistence pacifique peuvent faire leurs preuves ». Bahr envisage des ententes de nature technique dont l'objectif serait essentiellement de garantir l'accès à Berlin et de prévenir qu'il ne soit troublé par des tracasseries quelconques. Ceci nécessite la consolidation de la position des Occidentaux à Berlin-Ouest. Cependant, il ne s'agirait-là que d'un arrangement temporaire pour assurer la paix; la véritable solution à la question berlinoise passe par la réunification<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Lettre de Bahr à Peter Pechel, 19 juillet 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 47A.

<sup>13</sup> Bahr, « Berlin - A Principal Approach », ébauche d'un article pour le *Sunday Times*, 5 juillet 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 47A.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Bahr est convaincu qu'une collaboration étroite avec Washington est essentielle pour trouver une issue à la crise. Brandt et lui mettent beaucoup d'espoir dans le jeune président John F. Kennedy<sup>15</sup>. Très rapidement, des contacts se développent entre la nouvelle administration et l'Hôtel de Ville de Schöneberg. Aussi, Bahr pousse Brandt à engager la firme de relations publiques de Roy Blumenthal à New York, dans le but de sensibiliser les Américains à la situation difficile de Berlin. Blumenthal et son aide Theodore Kagan fournissent à Brandt et Bahr des rapports politiques provenant de Washington qui remplacent les rapports d'ambassade auxquels ils n'ont pas accès<sup>16</sup>.

La première rencontre Kennedy-Brandt, qui a lieu aux États-Unis en mars 1961, se déroule très bien d'après Bahr<sup>17</sup>. Le maire de Berlin-Ouest présente au président ses exigences habituelles sur Berlin : le maintien du *statu quo* et surtout le respect du statut quadripartite<sup>18</sup>. De son côté, Bahr estime qu'une action est requise. En effet, il lui semble probable que l'Union soviétique forcera une discussion internationale à propos de la question berlinoise à l'automne. Dans ces circonstances, le *statu quo* ne pourra être maintenu. La nécessité de développer une position constructive s'imposerait donc aux Occidentaux<sup>19</sup>. En conséquence, Bahr ramène sur la table l'idée d'une solution intérimaire prévoyant que les quatre secteurs de Berlin forment une seule unité administrative liée à la RFA par une union monétaire et représentée par elle à l'étranger<sup>20</sup>. Évidemment, il ne peut s'attendre à ce que les Soviétiques acceptent de telles propositions, qui dans les faits étendraient l'influence occidentale sur Berlin-Est. Le but de Bahr est manifestement d'inciter les puissances occidentales à défendre leurs droits à Berlin-Est afin de maintenir le statut quadripartite de la ville, qui agit comme une garantie de l'ouverture de la question allemande. Brandt accepte les propositions de Bahr, qui sont transmises au Département d'État américain<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> Bahr écrit à Günther Klein qu'il croit qu'avec l'élection de Kennedy « le meilleur homme l'a emporté ». Lettre de Bahr à Günther Klein, 17 novembre 1960, AdsD, Depositum Bahr, 46A.

<sup>16</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 144; Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 12.

<sup>17</sup> Lettre de Bahr à Heinrich Albertz, 14 mars 1961, cité dans Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 13.

<sup>18</sup> Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 16-17.

<sup>19</sup> Mémoire de Bahr, « Berlin-Papier », 27 mars 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 47B.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 18.

Les puissances occidentales ne disposent cependant pas des moyens pour faire respecter leurs droits à Berlin-Est. L'important pour elles est de faire valoir leurs droits dans les secteurs occidentaux de la ville, et l'abandon de leurs prétentions sur la capitale de la RDA leur paraît une concession appropriée si elle peut stabiliser la situation de Berlin-Ouest. Ainsi, le communiqué final de la Conférence de l'OTAN à Oslo en mai 1961 affirme que l'alliance est déterminée « à maintenir la liberté de Berlin-Ouest et de sa population ». Dans ses mémoires, Bahr dit avoir été choqué à la lecture du communiqué, qui équivaudrait à l'acceptation de la division de la ville<sup>22</sup>. Il ira jusqu'à prétendre des années après les événements que ce communiqué invitait à mots couverts les Soviétiques à construire un mur pour sceller leur secteur<sup>23</sup>. Or à l'époque Bahr se réjouit de la détermination manifestée par les Occidentaux avec cette déclaration<sup>24</sup>.

Néanmoins, les Américains abandonnent progressivement les positions occidentales durant la crise de Berlin. Kennedy énonce le 25 juillet 1961 les points sur lesquels son gouvernement ne peut faire de compromis, les « trois essentiels » : la présence américaine à Berlin-Ouest, l'accès garanti à la ville à travers le territoire est-allemand ainsi que la survie et l'indépendance de Berlin-Ouest – présence, accès et viabilité. Par là, le président américain signale à demi-mot qu'il est prêt à accepter l'intégration de Berlin-Est dans la RDA ainsi qu'une forme de séparation des deux parties de la ville comme issue possible à la crise. La fin du statut quadripartite que Brandt et son équipe craignent tant semble avoir été déjà acceptée à Washington<sup>25</sup>.

## 2.2 La fin des illusions : le choc du mur de Berlin

Dans la nuit du 12 au 13 août 1961, les Soviétiques et le régime est-allemand prennent le monde par surprise en scellant complètement l'accès aux secteurs

---

<sup>22</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 130.

<sup>23</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 37-39.

<sup>24</sup> Lettre de Bahr au Dr. Otto Leichter, 20 mai 1961, AdsD, Depositum Bahr, 47B.

<sup>25</sup> Les Berlinoises et les Allemands de l'Ouest ont vu la proclamation des « trois essentiels » comme un acte de trahison. Voir Gregor Schöllgen, *Jenseits von Hitler. Die Deutschen in der Weltpolitik*, Bonn, Propyläen, 2005, p. 248-253.

occidentaux de Berlin. Ainsi débute la construction du mur de Berlin, qui deviendra le symbole par excellence de la division allemande pendant les vingt-huit prochaines années. Pour bon nombre d'historiens, l'Ostpolitik prend naissance à ce moment précis<sup>26</sup>. Bahr, dans ses mémoires, donne un certain crédit à cette idée : « le Mur établit une nouvelle date dans l'histoire allemande d'après-guerre : pendant très longtemps la dernière date commune des Allemands, il créa une séparation du temps historique avant et après le Mur »<sup>27</sup>. Il ajoute cependant que « les historiens ont le beau jeu de prouver rétrospectivement que l'Ostpolitik découle du Mur. Mais les acteurs de l'époque n'en avaient pas encore conscience »<sup>28</sup>. Il n'en reste pas moins que le 13 août 1961 marque une césure dans le traitement de la question allemande, comme le souligne l'historien Andreas Wilkens<sup>29</sup>. La politique du « *statu quo* ouvert », conception prédominante de la réunification sous Adenauer, est complètement remise en question<sup>30</sup>.

La construction du mur de Berlin n'en exerce pas moins une influence déterminante sur le développement de l'Ostpolitik. En tant que nouvelle donne des relations Est-Ouest et de la question allemande, le Mur fait comprendre à Brandt et son entourage l'inefficacité d'une politique orientale qui cantonne son activité dans la rhétorique<sup>31</sup>. Brandt expliquera en 1970 pourquoi il était nécessaire de changer d'approche générale à l'égard du bloc soviétique :

Aucun gouvernement fédéral, pas même celui avec Herr [Franz Josef] Strauss comme ministre de la Defense, n'a été capable d'aider les habitants de Berlin et leur maire, Brandt. Pas même les puissants États-Unis n'ont été capables de nous aider, mais nous avons plutôt été forcés de réaliser que cette frontière passant au milieu d'une ville revient exactement à une frontière passant entre les deux superpuissances. Quiconque a pu penser depuis lors qu'il peut accomplir quelque chose en chargeant tête première dans le Mur [...] a été obligé de conclure que sa tête s'en tirera plus mal que le Mur<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> Voir par exemple Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 76.

<sup>27</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 125.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>29</sup> Wilkens, « L'Ostpolitik de Willy Brandt », p. 28.

<sup>30</sup> Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, p. 141.

<sup>31</sup> Baring, *Machtwechsel*, p. 206.

<sup>32</sup> Discours de Brandt, 25 février 1970, cité dans Wolffsohn, *West Germany's Foreign Policy*, p. 16.

Les événements d'août 1961, en consolidant le *statu quo* et en le fixant pour l'avenir prévisible, amènent un tournant dans la pensée du maire et futur chancelier fédéral : cette coupure le force à réévaluer les facteurs internationaux dont la politique allemande et européenne dépendra dans l'avenir<sup>33</sup>. Pour Bahr, la « politique de la force » s'est effondrée en août 1961 : les illusions des années 1950 sont détruites, notamment « l'espoir des partis de l'Union [CDU/CSU], qui n'est certes pas partagée par le SPD, que l'intégration occidentale et le réarmement mèneront automatiquement à la réunification »; à partir de là, il convient de repenser comment il faudra procéder avec l'Allemagne<sup>34</sup>. La première leçon des événements d'août 1961 est donc qu'il sera nécessaire d'accepter la division nationale comme une réalité.

La seconde leçon concerne la politique des Occidentaux, et plus particulièrement celle des Américains. Washington offre pour toute réplique à la fermeture de la frontière intersectorielle de faibles et tardives protestations. En fait, les Américains, les Britanniques et les Français ne sont aucunement préparés à cette entorse au statut quadripartite contrevenant à leur liberté de passage dans l'est de la ville. Depuis le déclenchement de la crise, ils craignent surtout le barrage des voies d'accès à Berlin-Ouest, comme Staline l'avait fait en 1948. De fait, le 13 août 1961, ils sont plutôt soulagés que Khrouchtchev et le secrétaire général du SED Walter Ulbricht se soient gardés d'entreprendre une action aussi radicale<sup>35</sup>. Néanmoins, la réponse timide des Américains à la construction du Mur choque profondément les Allemands et les Berlinoises de l'Ouest. Bahr se souviendra de cette indignation générale :

Nous étions vraiment fâchés par le fait que nous ayons vraiment eu de la difficulté à amener les Alliés à envoyer ne serait-ce que quelques patrouilles, quelques jeeps à la frontière entre les secteurs, afin que la population puisse voir qu'elle n'est pas seule. [...] Mais le fait est que nous avons eu besoin de deux jours pour faire en sorte qu'ils envoient une protestation faible au niveau

---

<sup>33</sup> Willy Brandt, *De la guerre froide à la détente 1960-1975*, Paris, Gallimard, 1978, p. 9.

<sup>34</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 218.

<sup>35</sup> Wettig, « Die UdSSR und die Krise um Berlin », p. 602.

des commandants. Et 72 heures se sont écoulées avant que les capitales [occidentales] ne protestent auprès de Moscou<sup>36</sup>.

Le Mur révèle ainsi de dures réalités, comme Bahr le souligne bien : « Nous avons constaté en 1961 que tous sont satisfaits, personne ne veut changer le *statu quo*. Personne ne veut nous aider à [rendre le Mur] poreux ou perméable »<sup>37</sup>.

Malgré leurs doutes quant à la fiabilité de la superpuissance occidentale, Brandt et Bahr n'ont d'autre choix que de chercher de l'aide du côté de Washington. Dans cette optique, Bahr rédige pour Brandt l'ébauche d'une lettre destinée à Kennedy. Il y suggère la proclamation d'un statut tripartite pour les secteurs occidentaux et propose de mettre un terme au statut quadripartite de la ville entière à titre de représailles. Brandt reprend à son compte l'essentiel de l'ébauche de Bahr, mais en retire la mention explicite de la fin du statut quadripartite. En effet, un tel changement poserait un risque pour les droits des Alliés occidentaux, en plus d'éliminer les fondements juridiques des protestations contre le Mur. Aussi, le statut quadripartite agit comme garantie de l'ouverture de la question allemande. Probablement sous le coup de la colère et avec la volonté de démontrer clairement la détermination de l'Occident, Bahr semble avoir oublié de prendre ces points en considération dans son texte. Toutefois, Brandt garde l'idée de proposer aux Américains la proclamation d'un statut tripartite pour les zones occidentales de Berlin<sup>38</sup>.

Dans un geste inédit, Brandt écrit directement au président américain le 16 août. S'inspirant de l'ébauche de Bahr, le maire de Berlin-Ouest ne mâche pas ses mots et critique durement la réaction inefficace des Trois puissances, ajoutant sur un ton de menace que « l'inaction et une attitude purement défensive peuvent provoquer une crise de confiance à l'égard des puissances occidentales ». Il propose que les Alliés demandent la restauration du statut quadripartite, tout en proclamant un nouveau statut tripartite pour les secteurs occidentaux. Aussi, Brandt s'attend à des

---

<sup>36</sup> Propos de Bahr dans le documentaire de la ZDF « Die Mauer », 19 juin 1986, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 335.

<sup>37</sup> Bahr, « Ich habe mit allem, was geschehen ist ».

<sup>38</sup> Ébauche de Bahr d'une lettre de Brandt à Kennedy, 15 août 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 324. Voir aussi Schmidt, *Kalter Krieg, Koexistenz*, p. 395.

déclarations claires montrant que « pour les puissances occidentales la question allemande n'est aucunement réglée ». Enfin, il demande le renforcement de la présence américaine dans la ville, ce à quoi Kennedy répondra favorablement en renforçant la garnison<sup>39</sup>.

La réaction d'indignation à la mairie de Schöneberg est basée sur des attentes irréalistes. Kennedy, grandement préoccupé par le grave danger d'une guerre nucléaire à propos des droits des Trois puissances à Berlin-Ouest, ne voit pas la construction du Mur comme une aggravation de la crise, mais bien comme sa solution : « It's not a very nice solution, but a wall is a hell of a lot better than a war »<sup>40</sup>. Comme la violation du statut quadripartite par les Soviétiques permet de sauvegarder les « trois essentiels » et d'éviter la guerre, alors elle est acceptable. En consentant à la consolidation de la RDA, l'administration Kennedy remet la question allemande dans les mains des Allemands<sup>41</sup>. De fait, en réponse à la lettre de Brandt, le président américain demande aux dirigeants de Berlin-Ouest de prendre l'initiative dans la question allemande en renonçant d'abord à leurs positions juridiques intenable et irréalistes<sup>42</sup>. La réaction faible et tardive des Occidentaux tend à démontrer que ceux-ci s'accommodent assez bien de la division de la ville, tant que leurs propres intérêts – la présence et les droits d'accès – ne sont pas remis en question<sup>43</sup>. La conclusion pour Bahr est claire : « personne n'aide les Allemands, si ce n'est que nous-mêmes »<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> « Schreiben des regierenden Bürgermeisters von Berlin, Willy Brandt, an US-Präsident John F. Kennedy vom 16.8.61 », *DzD*, IV.Reihe/Bd. 7, p. 49.

<sup>40</sup> Kennedy à ses collaborateurs, cité dans Hope M. Harrison, « The Berlin Wall, Ostpolitik, and Détente », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C, Supplement 1 (2004), p. 5. Harrison note que la pensée de Kennedy est à ce moment guidée par la séparation *de facto* des sphères d'influence (p. 9).

<sup>41</sup> Smyser, *From Yalta to Berlin*, p. 201-202.

<sup>42</sup> Voir Dieter Prowe, « Der Brief Kennedys an Brandt vom 18 August 1961: Eine Zentrale Quelle zur Berliner Mauer und der Entstehung der Brandtschen Ostpolitik », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 33 (1985), p. 373-383.

<sup>43</sup> Wilkens, « L'Ostpolitik de Willy Brandt », p. 29.

<sup>44</sup> Bahr, « Souveränität, die aus Weisheit erwächst », interview dans le *Horizont International*, 27 (1990), p. 10-11, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 55.



Au début des années 1960, la position américaine sur la question allemande évolue considérablement. L'administration Kennedy souhaiterait voir Bonn reconnaître la ligne Oder-Neisse et entamer des négociations avec la RDA. On espère à Washington que la reconnaissance du *statu quo* par les Allemands de l'Ouest incitera le bloc soviétique à reconnaître les réalités à Berlin-Ouest en contrepartie. Lucius D. Clay, le « père » du pont aérien de 1948, demande la reconnaissance de la RDA en argumentant que même si le but de l'unité allemande ne saurait être abandonné, il ne pourra faire l'objet de politiques concrètes pour plusieurs années encore<sup>45</sup>. Brandt et Bahr ne sont pas prêts à souscrire à une telle position à l'automne 1961. Ils savent par contre qu'un degré d'adaptation s'impose. C'est pourquoi Bahr propose une nouvelle approche à la question berlinoise s'appuyant sur les « trois essentiels », mais qui élargit leur définition pour qu'ils recouvrent aussi les intérêts de Berlin-Ouest. L'aspect « présence » devrait inclure la responsabilité occidentale pour Berlin-Ouest; l'« accès » ne doit pas être réservé aux seules puissances d'occupation, mais être aussi accordé aux civils allemands; enfin, les liens entre la République fédérale et Berlin-Ouest entrent au chapitre de la « viabilité ». Dans une perspective nationale, Bahr considère certains sujets comme négociables, dont la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse ou une reconnaissance *de facto* de la RDA. Il met toutefois des restrictions au dernier point : « [...] l'argument de la "réalité" de la division allemande est relativement fréquent [...]. Nous devons affirmer clairement que nous ne pouvons reconnaître la division, et ce, bien que nous devons vivre avec »<sup>46</sup>.

Une collaboration étroite avec les États-Unis reste indispensable pour toute nouvelle approche dans la question allemande et vis-à-vis du bloc soviétique en général. Bahr montre d'ailleurs de la compréhension pour la position américaine qu'il va jusqu'à faire sienne :

Il serait injuste d'insinuer que le gouvernement des États-Unis était prêt à abandonner le principe de la réunification. [Les Américains] semblent plutôt assumer que les tentatives précédentes doivent être considérées comme des échecs et que de nouvelles voies et de nouveaux moyens devraient être

<sup>45</sup> Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 44-48.

<sup>46</sup> Ébauche de Bahr d'un mémorandum pour Brandt, 11 octobre 1961, AdsD, Depositum Bahr, 47A.

recherchés pour empêcher les deux parties du peuple allemand de se séparer. Les hommes d'État allemands devraient adopter ces idées de manière convenable<sup>47</sup>.

Il est par conséquent impératif de réparer les problèmes que connaissent les relations germano-américaines depuis la construction du Mur : « Des discussions franches entre les deux gouvernements seront nécessaires pour éviter une autre crise de confiance ». Mais il est impossible pour la RFA de garder une attitude passive et de se décharger de ses responsabilités en s'enfermant dans une posture légaliste :

Les délibérations de nos alliés peuvent encore être influencées, même s'il ne sera certainement pas possible de maintenir les positions allemandes précédentes [...]. Nos alliés s'attendent à des contributions allemandes pour répondre aux questions auxquelles nous sommes confrontés ensemble<sup>48</sup>.

En somme, Bahr réclame de la diplomatie ouest-allemande qu'elle se mette au diapason des nouvelles réalités internationales et se synchronise avec la position américaine. C'est seulement de cette manière que les Allemands de l'Ouest pourront avoir une quelconque influence sur le cours des événements.

Dans un mémorandum rédigé en novembre 1961, Bahr avance une nouvelle position sur la question berlinoise plus en accord avec la politique américaine. Il se dit d'abord favorable à des négociations sur Berlin, mais elles ne sauraient être menées indépendamment de la question allemande; elles devraient plutôt faire partie d'une solution d'ensemble aboutissant idéalement à une conférence de paix. Il faudrait que les Occidentaux utilisent des négociations sur Berlin pour amener l'URSS à faire des concessions dans la question allemande. Toutefois, si les négociations prennent la forme voulue par les Soviétiques, alors il s'agit pour l'Ouest de légaliser le *statu quo* sans perdre la face. Par contre, ceci s'avèrerait certainement bien difficile, étant donné qu'une entente portant sur Berlin-Ouest seulement implique nécessairement la reconnaissance juridique du Mur. Bahr demande que Berlin-Ouest soit reconnue comme une partie intégrante de la RFA, dont les institutions politiques et administratives pourraient s'y établir librement. L'accès à Berlin-Ouest doit en outre

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

être garanti sur la base d'une entente entre les Quatre puissances. Enfin, Bahr estime qu'il est temps pour les Alliés occidentaux et l'URSS de décider ensemble des principes fondamentaux d'un traité de paix; la frontière interallemande ne doit pas nécessairement être mentionnée, mais il faudrait que les limites géographiques et le statut juridique de l'Allemagne soient fixés<sup>49</sup>. Bahr propose en fait une cohabitation de la RFA et de la RDA à l'intérieur de l'Allemagne comme solution intérimaire à la question allemande. Ses propositions recèlent toutefois un problème fondamental : elles sont incompatibles avec la position américaine basée sur le *statu quo*. Quelques mois plus tard, il se montre un peu plus réaliste en tenant justement compte du rapport de forces : il suggère en août 1962 de faire de Berlin-Ouest une ville occidentale à part entière, retirant ainsi aux Soviétiques leur droit de regard sur celle-ci et mettant fin *de facto* au statut quadripartite<sup>50</sup>. Or, il ne paraît pas réfléchir aux risques que comporte une telle démarche, notamment pour les droits d'accès.

L'évolution de la pensée politique de Bahr au début des années 1960 est aussi le résultat d'expériences difficiles<sup>51</sup>. L'inaction des troupes occidentales face à la violence manifestée par les gardes-frontières de la RDA à l'endroit des citoyens est-allemands tentant de traverser le Mur le choque au plus haut degré<sup>52</sup>. Non seulement cette passivité constituerait-elle une reconnaissance implicite de l'annexion militaire du secteur oriental, mais les Occidentaux ont d'après lui la responsabilité de se préoccuper de ce qui se passe de l'autre côté du Mur. Bahr refuse l'argument du risque de guerre comme justification de cette inaction de la part des Trois puissances :

Nous pouvons seulement répondre aux tirs de l'autre côté par un ordre de tirer de notre côté [...] Je me demande si une détérioration temporaire de la

---

<sup>49</sup> Mémoire de Bahr, « Zur Berlin-Situation », 11 novembre 1961, LAB, B. Rep 002, Nr. 7059.

<sup>50</sup> Note de Bahr pour Brandt, 29 août 1962, AdsD, WBA, A6, Mapped 72.

<sup>51</sup> Bahr et Cramer *Gefragt : Egon Bahr*, p. 39.

<sup>52</sup> La mort de Peter Fechter marque particulièrement les Berlinoises et les Allemands de l'Ouest. Fechter, un citoyen de la RDA, est blessé par les tirs des gardes frontières est-allemands en tentant de franchir le Mur. Le jeune homme de dix-huit ans agonise au pied du côté oriental du Mur pendant cinquante minutes, à quelques mètres seulement des secteurs occidentaux. Les militaires américains, toutefois, refusent de lui porter secours en argumentant qu'ils n'ont pas d'autorité dans la partie Est de la ville. La mort de Fechter au bout de son sang fait réaliser à Bahr et ses concitoyens que « l'influence américaine ne se rend même pas cinquante centimètres de l'autre côté du Mur ». Voir *ibid.*, p. 38.

situation ne devrait pas être acceptée dans l'espoir que l'Union soviétique comme les États-Unis conviennent alors de mettre fin à cette pètarade<sup>53</sup>.

Sa pensée continue à s'appuyer sur la « politique de la force ». Bien que convaincu de l'importance de la détente, il estime que la fermeté s'impose pour contrer l'aventurisme soviétique et garantir la sécurité de l'Europe : « quand l'Occident s'engage sur une voie de collision, alors le Kremlin met les freins »<sup>54</sup>. L'agressivité de ses propos montre que son patriotisme cohabite parfois très difficilement avec sa prédilection réaliste pour la détente.

Dans l'ensemble, Bahr prône une politique qui part des réalités dévoilées par la construction du Mur. Le statut quadripartite ne peut plus être invoqué à la défense des intérêts occidentaux. Une bonne dose de réalisme est de mise pour combler le fossé entre « la réalité politique et la fiction juridique »<sup>55</sup>. Au lieu d'insister de manière futile sur le statut légal de la ville, il importe de se concentrer sur son statut réel, déterminé par la présence occidentale. D'après Bahr, Kennedy aurait montré qu'en dépit des prétentions juridiques occidentales, les réalités sont déterminantes : il n'y a pas de solution de rechange au respect du *statu quo*<sup>56</sup>. L'amélioration du statut réel signifie notamment d'accroître les liens entre les secteurs occidentaux et Berlin-Est<sup>57</sup>. Le défi devient alors de développer une politique permettant justement d'influencer les événements de l'autre côté du Mur. Point positif, l'Union soviétique se contente avec l'érection du Mur d'une défaite tolérable. Bahr considère que ce partage de la ville, aussi inhumain et cruel soit-il, assure la survie des secteurs occidentaux et crée les conditions pour le développement d'une nouvelle politique orientale qui s'appuie sur le *statu quo*<sup>58</sup>. À partir de ce moment, les Allemands devront prendre leurs affaires en main – ce qui vaut en premier lieu pour la question allemande et les rapports avec la « Zone ».

---

<sup>53</sup> Mémorandum de Bahr pour Brandt, 14 juin 1962, LAB, B Rep 002, Nr. 7059. Voir aussi la note de Bahr pour Brandt du 5 avril 1962, LAB, B Rep 002, Nr. 3374.

<sup>54</sup> Note de Bahr pour Brandt, 17 octobre 1962, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 44A.

<sup>55</sup> Lettre de Bahr à Peter H. Boenisch, Verlagshaus Axel Springer, 25 août 1962, LAB, B Rep 002, Nr. 4051 Bd. II.

<sup>56</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 136.

<sup>57</sup> Voir Niedhart, « The East-West Problem as Seen From Berlin », p. 291.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 292.

### 2.3 Le discours de Tutzing et la « politique des petits pas »

Après des années de tensions à Berlin et la terrible crise des missiles cubains d'octobre 1962, les deux superpuissances tiennent plus que jamais à fonder leurs relations mutuelles sur la base de la détente. Les Trois puissances occidentales ne sont manifestement pas prêtes à appuyer les objectifs révisionnistes de la RFA<sup>59</sup>. En effet, pour elles comme pour Moscou, la division allemande constitue une pierre de touche de la stabilité mondiale. Au cours des années 1960, les leaders américains accusent les Allemands de l'Ouest de pratiquer une politique allant à contre-courant de la détente et d'empêcher ou retarder de cette manière la résolution de problèmes importants entre les deux blocs<sup>60</sup>. Bahr en tire la conclusion que les Allemands de l'Ouest n'ont d'autre choix que de se lancer eux aussi dans la détente. Il écrit ainsi en 1962 : « le Parti social-démocrate appuie les efforts des États-Unis en vue de préparer un accord visant un *modus vivendi* avec l'Union soviétique »<sup>61</sup>. La détente pourrait même parvenir à induire du mouvement dans la situation figée de Berlin : « je ne peux pas éliminer le Mur, et je ne peux pas le rendre plus perméable si je refuse de discuter avec ceux qui l'ont construit »<sup>62</sup>.

Bahr et Brandt se font les avocats d'une nouvelle conception des relations avec le bloc soviétique. Le maire de Berlin-Ouest présente ses idées sur la situation internationale et la guerre froide dans une série de discours à l'Université Harvard à l'automne 1962, qu'il publie ultérieurement sous le titre de *La coexistence – le risque nécessaire (Koexistenz : Zwang zum Wagnis)*<sup>63</sup>. L'idée centrale est qu'il faut jeter des ponts entre l'Est et l'Ouest, passer de la confrontation à la coopération. La perspective se rapporte aussi bien au contexte de la ville qu'à celui des relations entre les blocs : « Il nous faut chercher des formes qui puissent recouvrir et pénétrer (*durchdringen*) les blocs d'aujourd'hui. Nous avons besoin d'autant de points de

<sup>59</sup> Bender, *Die « neue Ostpolitik »*, p. 79.

<sup>60</sup> Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe : Forty Years of American Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 199.

<sup>61</sup> Ébauche d'une note de Bahr, 19 mai 1965, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 44B.

<sup>62</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 218.

<sup>63</sup> Brandt, *Koexistenz : Zwang zum Wagnis*, Stuttgart, DVA, 1963.

contact et d'autant de communications constructives que possible », explique-t-il à Harvard. « Nous devrions nous féliciter des projets communs entre l'Est et l'Ouest »<sup>64</sup>. Les États occidentaux et la RFA en particulier auraient avantage à faire preuve de plus d'ouverture à l'égard du camp socialiste.

Les idées du président américain sur la détente et les rapports Est-Ouest ont une grande influence sur les conceptions politiques de Brandt et Bahr. Le 10 juin 1963, Kennedy prononce à l'American University de Washington un discours présentant une nouvelle vision des relations entre l'Occident et le bloc soviétique. La fameuse « stratégie de la paix » (*strategy of peace*) qu'il met de l'avant découle de la conviction que la paix représente un intérêt primordial tant pour l'OTAN que pour le Pacte de Varsovie : malgré leurs différences, les États-Unis et l'URSS ont en commun l'horreur de la guerre. Sans abandonner son opposition politique et idéologique au communisme, l'Occident doit aborder ses relations avec le bloc soviétique de manière réaliste<sup>65</sup>. Lors d'une visite en RFA du 23 au 26 juin 1963<sup>66</sup>, Kennedy expose les implications de sa « stratégie de la paix » pour la question allemande. Il demande de ne pas concevoir la réunification comme une question purement rhétorique : pour changer une réalité désagréable, il faut être prêt à l'affronter. C'est seulement de cette manière qu'il sera possible d'améliorer la condition des Allemands de l'Est<sup>67</sup>. Au lieu de poursuivre l'objectif illusoire de l'élimination des régimes communistes, il faut plutôt chercher à les transformer en interagissant avec eux : voilà l'essence de cette stratégie d'« engagement pacifique »<sup>68</sup>. Concrètement, Bahr signale le 1<sup>er</sup> juillet 1963 à des responsables du SED que Brandt est entièrement d'accord avec le concept de la « stratégie de la

---

<sup>64</sup> Cité dans Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 299.

<sup>65</sup> Winkler, *Histoire de l'Allemagne*, p. 644-645.

<sup>66</sup> Sur la visite de Kennedy, voir Andreas Daum, *Kennedy in Berlin*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

<sup>67</sup> Winkler, *Histoire de l'Allemagne*, p. 645. Bahr est si impressionné par les conceptions politiques de Kennedy qu'il garde depuis cette époque un buste du président sur son bureau : « chaque jour son buste sur mon bureau [me] rappelle l'exemple du grand homme qui a introduit un nouveau standard ». Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 169.

<sup>68</sup> Voir Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 299.

paix » et qu'il veut y apporter sa contribution<sup>69</sup>. Bahr partage les idées de Kennedy sur la nécessité d'un dialogue entre les blocs, particulièrement après la crise des missiles cubains : « l'impasse nucléaire impose [...] la détente », écrit-il à Brandt en 1963<sup>70</sup>.

Les réflexions de Bahr prennent appui sur celles de Kennedy et Brandt, tout en allant beaucoup plus loin. Le discours qu'il prononce le 15 juillet 1963 à l'Académie évangélique de Tutzing, allocution qui est communément appelée le « discours de Tutzing », en fait foi. L'idée audacieuse du « changement par le rapprochement » qu'il expose à cette occasion cause un émoi considérable en République fédérale. Il vole même la vedette à Brandt, qui y fait une allocution moins remarquée le lendemain. Bahr analyse les implications de la nouvelle donne internationale pour la question allemande. En fait, il traduit la « stratégie de la paix » au cas allemand. Ce faisant, il brise plusieurs tabous de la politique étrangère ouest-allemande. Bahr nie avoir été incité par Brandt à lancer une sorte de « ballon d'essai » en matière de politique orientale avec son discours; il aurait plutôt voulu illustrer les idées plus générales du maire<sup>71</sup>. Mais Bahr avait effectivement proposé quelques semaines auparavant de prendre tout le risque sur lui : « il serait sage que vous évitiez d'aborder les points particulièrement sensibles. Mon discours pourrait être rédigé de manière à se présenter comme un complément à votre propre allocution »<sup>72</sup>. Brandt se rappellera dans ses mémoires l'attention reçue par le discours de son conseiller :

En juillet 1963, Egon Bahr fit sensation en parlant à Tutzing du « changement par le rapprochement » et en exposant nos réflexions sous la forme frappante qui lui est particulière. Au cours de cette session de juillet 1963, il aurait dû parler après moi, mais il avait eu la parole dès la veille au soir et me vola le beau rôle. Pour compenser, il hérita d'une partie des critiques qui m'étaient destinées<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> « Aus der Unterredung mit E. Bahr, Pressechef des Westberliner Senats », SAPMO-BArch, DY 30 / 3498, Büro Walter Ulbricht.

<sup>70</sup> Cité dans Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 72.

<sup>71</sup> Bahr en interview, 15 mai 1975, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 185B.

<sup>72</sup> Note de Bahr pour Brandt, 18 avril 1963, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 49B.

<sup>73</sup> Brandt, *Mémoires*, p. 64.

Le discours de Tutzing, en redéfinissant de fond en comble la « raison d'État » de la République fédérale dans ses rapports avec ses voisins orientaux, représente une étape cruciale dans le développement de l'Ostpolitik.

Ainsi, à Tutzing, Bahr propose une réflexion sur les conséquences de la détente et de la consolidation du *statu quo* pour la question allemande. Il souligne d'emblée que la réunification est un problème de politique étrangère. Dans cette optique, Moscou détient la clé pour résoudre la question allemande : « Les conditions préalables à la réunification ne peuvent être créées qu'avec l'Union soviétique. Elles ne peuvent être obtenues à Berlin-Est, elles ne peuvent être établies contre ou sans l'Union soviétique ». L'amélioration des relations avec l'URSS devient donc une nécessité de premier ordre. L'unité allemande ne pourra être réalisée que si l'URSS accepte de transformer la « Zone » et ultimement de la laisser tomber. Cependant, il est vain de croire que la RDA<sup>74</sup> pourra être arrachée aux Soviétiques, comme le présuppose la « politique de la force » de la CDU/CSU. Les événements du 17 juin 1953 l'ont montré clairement. La réunification ne se présentera pas comme un acte isolé suivant la tenue d'élections libres – dogme de la *Deutschlandpolitik* conservatrice –, mais bien comme le résultat d'un long processus de détente internationale : « Il est clair aujourd'hui que la réunification n'est pas un acte unique, qui sera accompli par une décision historique un jour historique lors d'une conférence historique, mais bien un processus en plusieurs étapes »<sup>75</sup>.

Sur la base de ce constat, il apparaît contreproductif de miser sur la disparition de la RDA ou de tenter de l'ignorer, car les tensions renforcent Ulbricht et approfondissent la division. « Toute politique visant à renverser le régime de l'autre côté est sans espoir », explique Bahr, ce qui l'amène à conclure que des changements ne peuvent être introduits qu'en traitant avec Pankow. Bahr s'appuie explicitement sur la « stratégie de la paix » de Kennedy, en disant que les régimes communistes doivent

---

<sup>74</sup> Notons que Bahr n'utilise pas cette expression directement dans son discours. Il parle plutôt de la « Zone », de la « soi-disant RDA » ou encore de Berlin-Est (Ost-Berlin).

<sup>75</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung » (1963), dans Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, p. 12-13.



être transformés et non éliminés : « La transformation des relations Est-Ouest que les États-Unis essaient d'entreprendre vise à surmonter le *statu quo* en faisant en sorte que le *statu quo* reste d'abord inchangé »<sup>76</sup>. Convaincu que l'Occident n'a rien à craindre de l'Est, Bahr demande plus d'ouverture à l'égard bloc soviétique. Il espère qu'une reconnaissance du *statu quo* par la RFA aura pour conséquence une attitude plus coopérative de la part de Moscou. Si une telle stratégie nécessite l'acceptation de la « réalité » de la RDA, une reconnaissance officielle reste exclue<sup>77</sup>.

Bahr s'approprie aussi l'idée américaine d'une augmentation du commerce avec le bloc soviétique :

S'il est juste de croire que l'augmentation du commerce Est-Ouest réside dans l'intérêt de l'Occident [...], alors elle est aussi dans l'intérêt allemand, surtout en Allemagne même. Bien entendu, le but d'une telle politique ne peut pas être de pratiquer de l'extorsion à l'endroit de la Zone, car aucun régime communiste, *a fortiori* celui menacé de la Zone, ne changera dans son essence à cause de relations économiques.

L'objectif immédiat est d'améliorer les conditions de vie des Allemands de l'Est :

Nous devons d'abord nous préoccuper des êtres humains et épuiser tous les moyens imaginables pour alléger leurs souffrances. Une amélioration de la situation matérielle devrait avoir un effet apaisant (*entspannende Wirkung*) dans la Zone. Une plus grande offre d'achat réside dans notre intérêt<sup>78</sup>.

Bahr estime que si les Allemands de l'Est deviennent plus satisfaits de leur situation, il n'y aura plus lieu de s'inquiéter de possibles développements imprévisibles sur la voie de la réunification – à l'instar du 17 juin 1953. Il est irréaliste d'espérer une chute abrupte du régime : « Je ne vois pour les personnes concernées que la voie étroite des allègements introduits en doses homéopathiques afin que soit écarté le

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 12-14. Peter Bender a en tête les emprunts de Bahr à la « stratégie de la paix » de Kennedy lorsqu'il souligne que la formule du « changement par le rapprochement » constitue une « spécialité allemande », mais pas les contraintes et motivations qui se cachent derrière. Peter Bender, « Wandel durch Annäherung. Karriere eines Begriffs », *Deutschland Archiv*, 33 (2000), p. 971-979.

<sup>77</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung », p. 14-15.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 16. De fait, en 1962, Bahr écrit dans l'ébauche d'une lettre de Brandt pour Adenauer que la question de l'octroi d'un crédit ouest-allemand à la RDA doit être abordée sous un point de vue politique : « le relèvement du niveau de vie [en RDA] mène non pas à un renforcement mais à un relâchement de la pression [exercée par le régime] ». Ébauche de Bahr d'une lettre de Brandt à Adenauer, 4 juin 1962, LAB, B Rep 002, Nr. 4051, Bd. I.

danger d'un revirement révolutionnaire provoquant inévitablement une intervention soviétique »<sup>79</sup>. La stabilisation de la RDA par voie commerciale favorise en retour le rapprochement entre les deux parties de la nation.

La RFA n'a aucune raison de craindre le rapprochement avec les pays communistes, incluant la RDA. Pour Bahr, le Mur est un signe de la peur et de l'instinct de préservation du régime communiste<sup>80</sup>. Il dira plus tard avoir compris que l'action désespérée du Kremlin et du SED signifie que le pouvoir d'attraction du communisme est brisé et que le camp soviétique se trouve sur la défensive, « car je ne peux pas développer une idéologie avec des prétentions universelles si j'emmure mon peuple »<sup>81</sup>. Or cette insécurité qui incite le SED à littéralement emmurer la RDA crée un fossé croissant entre les deux parties de la nation. Bahr juge qu'il convient d'attaquer le problème à sa source :

La question est de savoir s'il n'existe pas de possibilités d'éliminer les craintes justifiées du régime jusqu'à ce qu'un relâchement (*Auflockerung*) des frontières et du Mur devienne possible parce que le risque sera tolérable. Il est possible de résumer cette politique par la formule du « changement par le rapprochement ». Je suis convaincu que nous avons assez d'assurance pour pratiquer sans illusions une telle politique, qui s'intègre d'ailleurs parfaitement dans le concept occidental de la stratégie de la paix, car sinon nous attendrions des miracles et cela ne constitue pas une politique<sup>82</sup>.

En définitive, la RFA ne peut influencer la RDA que si elle s'en rapproche. Le tissage de liens entre les deux Allemagnes a toutefois comme condition que la RFA cesse de remettre en question l'existence de la RDA. Bahr rompt ainsi avec un dogme fondamental de la politique étrangère de la RFA : la stricte non-reconnaissance de l'État est-allemand. Son concept repose sur l'hypothèse que l'acceptation du *statu quo* dans l'immédiat ouvrira la porte à sa transformation dans le long terme.

---

<sup>79</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung », p. 17.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>81</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin. Aussi, Bahr explique à l'ambassadeur Slavine que le Mur attisera le nationalisme de la population est-allemande; les Soviétiques et le SED « ne se feront pas d'amis » avec une telle mesure. Note de Bahr pour Brandt, 22 décembre 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 431B.

<sup>82</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung », p. 17.

L'idée du « changement par le rapprochement », bien qu'elle soit basée sur la détente, relève d'une approche offensive des relations Est-Ouest; difficile de ne pas percevoir le lien de parenté qui l'unit avec la « stratégie de la paix » de Kennedy. Le processus vise la transformation des régimes communistes, ou du moins du régime est-allemand<sup>83</sup>. En fait, comme le souligne Peter Merseburger, ce concept est « national d'un bout à l'autre »<sup>84</sup>. Le « changement par le rapprochement » est conçu comme un défi au bloc soviétique, non pas par des moyens militaires comme par le passé, mais plutôt par les effets plus subtils de la communication Est-Ouest, de l'échange d'idées et de la supériorité technologique et économique de l'Occident. La RFA, supérieure en tous points, pourrait ainsi étouffer lentement mais sûrement la RDA. Ce défi, Otto Winzer, ministre est-allemand des Affaires étrangères, le perçoit bien, lui qui commente le « changement par le rapprochement » en affirmant qu'il s'agit là d'une « agression en pantoufles de feutre » (*Aggression auf Filzlatschen*)<sup>85</sup>. Bahr juge cette observation très perspicace<sup>86</sup>.

La « politique de la force » et le « changement par le rapprochement » ont en commun la conviction qu'à la longue le modèle capitaliste occidental triomphera des régimes communistes; seule la méthode pour y arriver diffère. Adenauer et les chrétiens-démocrates estiment que chaque mesure de détente de la RFA doit être précédée d'un geste du Kremlin en direction de la réunification. Bahr, quant à lui, croit qu'il convient plutôt de développer l'influence ouest-allemande sur les affaires internes de la RDA afin d'y induire un processus de libéralisation et une certaine humanisation du régime. La réflexion de Bahr se construit ici autour des notions de « coexistence » et de « transformation », qui forment un couple dans sa pensée : étant donné que le communisme ne peut être éliminé, il faut vivre avec tout en veillant à le transformer<sup>87</sup>. Quelques semaines après le discours de Tutzing, Bahr écrit à Brandt

---

<sup>83</sup> Rachèle Raus écrit que « le principe du "Wandel durch Annäherung" est le prolongement ouest-allemand des efforts de détente de l'administration Kennedy », Raus, « Egon Bahr et la conception ».

<sup>84</sup> Peter Merseburger, *Willy Brandt, 1913-1992 : Visionär und Realist*, Stuttgart, DVA, 2002, p. 443.

<sup>85</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>86</sup> Fritz Klein, « Realismus und Illusion », dans Nakath (dir.), *Architekt und Brückenbauer*, p. 79.

<sup>87</sup> À ce sujet, voir Helga Haftendorn, « Transformation und Stabilität – Willy Brandt und die deutsche Aussenpolitik », dans Horst Möller et Maurice Vaisse (dir.), *Willy Brandt und Frankreich*, Munich, Oldenburg, 2005, p. 1-21. Voir aussi Baring, *Machtwechsel*, p. 209-210.

qu'« en contraste avec d'autres époques, cette fois la "détente" a été imposée par l'équilibre nucléaire. Et cela n'est pas prêt de changer dans le futur rapproché »<sup>88</sup>. Pourtant, la détente n'implique pas la « paix idéologique » ou l'acceptation de la domination communiste sur la moitié du continent européen. Les moyens utilisés pour changer cette situation doivent cependant être plus subtils.

L'approche de Bahr ressemble beaucoup à celle de la « détente offensive » (*offensive Entspannung*) que son ami le journaliste Peter Bender développe à cette époque et qu'il expose au grand public en 1964 dans un livre du même nom. Bahr demande même à Bender s'il peut se servir de certaines de ses idées pour le discours de Tutzing<sup>89</sup>. Il prendra toutefois soin de préciser qu'en tant que politicien, il ne peut être d'accord avec Bender lorsque ce dernier défend la reconnaissance diplomatique de la RDA : « je crois que là-dessus nous ne pouvons pas aller aussi loin »<sup>90</sup>. D'après Bahr, la reconnaissance de la RDA au niveau du droit international n'est pas nécessaire pour amener le régime est-allemand à s'ouvrir à l'Ouest; bien au contraire, elle scellerait définitivement la division allemande et risquerait d'encourager le régime à se fermer davantage. Bahr partage cependant la thèse centrale de Bender avançant que la stabilisation limitée de la RDA constitue le seul moyen pour rendre effective la supériorité de la RFA sur sa consœur communiste<sup>91</sup>.

Malgré tout, Bahr ne prétend pas avoir trouvé avec ses thèses de Tutzing une panacée aux problèmes qui affligent l'Allemagne. Par exemple, il ne sait pas encore comment traduire la théorie en pratique. Le « changement par le rapprochement » se veut en fait une nouvelle « formulation methodico-psychologique » de la question allemande

---

<sup>88</sup> Note de Bahr, 23 août 1963, WBA, A6, Mappe 74.

<sup>89</sup> Bahr avait pu lire le manuscrit de Bender. Lettre de Bahr à Bender, 29 juin 1963, AdsD, Depositum Bahr, 49B.

<sup>90</sup> Lettre de Bahr à Peter Bender, 29 juillet 1963, AdsD, Depositum Bahr, 49B.

<sup>91</sup> Peter Bender, *Offensive Entspannung : Möglichkeit für Deutschland*, Cologne, Kippenheuer & Witsch, 1965 (1964).

dans le contexte de la détente : « si je veux quelque chose, je dois me tourner vers ceux dont je veux quelque chose »<sup>92</sup>. Il écrira plus tard :

On ne comprend généralement pas bien que le point de départ [du discours de Tutzing] n'était pas l'ardente conviction d'avoir finalement trouvé l'idée parfaite pour régler nos problèmes. Le changement par le rapprochement, c'était en fait une tentative pour faire de nécessité vertu, considérant que le *statu quo*, la division et le Mur allaient rester pour longtemps et que personne ne nous aiderait à les surmonter. C'était aussi la préoccupation que nous étions trop faibles pour nous opposer avec succès à la tendance globale de la détente<sup>93</sup>.

Bahr présente l'idée du « changement par le rapprochement » comme un modeste acte de *realpolitik*. Il veut avant tout proposer aux Allemands de l'Ouest une voie leur permettant de garder ouverte la perspective de l'unité allemande et de préparer activement le terrain pour sa réalisation, même si elle n'est envisageable qu'à très long terme<sup>94</sup>. Ses thèses n'offrent qu'un cadre général pour la politique orientale, sans encore s'aventurer vers la définition d'un contenu concret pour celle-ci.

Si Bahr voulait choquer la classe politique et le public ouest-allemands, il ne pouvait choisir une meilleure expression que celle du « changement par le rapprochement ». La convergence idéologique et politique que l'association des deux termes semble sous-entendre en indigne plus d'un. En effet, pour nombre d'Allemands de l'Ouest, et en premier lieu les conservateurs de la CDU/CSU, ce concept implique le changement par l'accommodement, c'est-à-dire que le régime du SED changera par les contacts avec l'Ouest, mais que la RFA subira aussi des transformations<sup>95</sup>. Cela fait beaucoup trop penser aux controversées théories de la convergence en vogue à l'époque, qui postulent une évolution convergente des systèmes capitaliste et

---

<sup>92</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin. Il explique : « Nous nous étions habitués, à l'Ouest en particulier, à tourner le dos à l'Est. [...] Il n'y avait pas de pression. Nous ne pouvions faire pression qu'en nous tournant vers l'Est ».

<sup>93</sup> Bahr, « Entspannung ist unsere einzige Chance », p. 103.

<sup>94</sup> Pour cette raison, on ne peut considérer, à l'instar d'Andreas Vogtmeier, que le « changement par le rapprochement » tel qu'énoncé en 1963 constitue un « concept pour la réunification ». Les propositions de Bahr sont encore beaucoup trop imprécises. Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 66.

<sup>95</sup> Smyser, *From Yalta to Berlin*, p. 213-214.

communiste<sup>96</sup>. Pour les conservateurs, les expressions indéfinies choisies par Bahr portent à croire que pour lui n'importe quel type d'accommodement serait souhaitable dans le but de provoquer un changement à l'Est. Mais est-ce que Bonn devrait sacrifier ses positions, notamment concernant la non-reconnaissance de la RDA, seulement pour tenter d'initier un changement dont on ne peut connaître à l'avance l'ampleur et la nature<sup>97</sup>?

Bahr s'attire également l'attention des cercles gouvernementaux à Bonn, qui s'inquiètent du fait qu'un représentant du Sénat de Berlin-Ouest ait pu tenir de tels propos. Le secrétaire d'État au ministère des Affaires interallemandes, Franz Thedieck, souligne que Bahr se contredit en disant qu'il veut transformer la Zone avec l'assentiment de Moscou, tout en ajoutant plus loin qu'aucun régime communiste ne se laissera influencer au point de changer sa nature. Aussi, Thedieck récuse l'idée qu'il faille stabiliser la RDA pour empêcher ses habitants de la quitter et ainsi prévenir des développements incontrôlables. D'après le secrétaire d'État, il n'existe qu'un seul moyen, au demeurant radical, pour éviter que les Allemands de l'Est ne veuillent s'enfuir : éliminer le régime du SED. Thedieck critique surtout Bahr pour avoir proposé à la RDA des contacts politiques, qui sont normalement du ressort de Bonn, ainsi que pour avoir lancé un « ballon d'essai » contraire à la politique de la RFA<sup>98</sup>. L'ex-ministre des Affaires étrangères Heinrich von Brentano adopte un ton nettement plus dramatique lorsqu'il écrit au chancelier Adenauer que « le discours [de Bahr] me semble montrer que l'on est près de ressortir le *Deutschlandplan* des tiroirs. Ce qui adviendrait alors de l'Allemagne n'est pas difficile à imaginer »<sup>99</sup>. D'autres critiques sont de toute évidence dues à la crainte de briser des tabous dans la question allemande, comme en font foi les commentaires du successeur d'Adenauer, le chancelier Ludwig Erhard :

---

<sup>96</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 38.

<sup>97</sup> Smyser, *From Yalta to Berlin*, p. 213-214.

<sup>98</sup> « Staatssekretär Thedieck, Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, an das Auswärtige Amt », 20 juillet 1963, *AAPD*, 1963, Bd. II, p. 772-776.

<sup>99</sup> « Abgeordneter von Brentano an Bundeskanzler Adenauer », 28 juillet 1963, *AAPD*, 1963, Bd. II, p. 806-808.

Un changement par le rapprochement est impossible dans le contexte de l'Allemagne divisée. Nous sommes prêts à appuyer les efforts de détente dans le monde, mais il nous est impossible de conclure des accords et d'en arriver à des ententes avec Ulbricht, le marchand d'esclaves, parce que cela mènerait à un affaiblissement de notre position<sup>100</sup>.

Pour Erhard, il est hors de question d'accorder quelque reconnaissance que ce soit à la RDA. Sa crainte est qu'un tel geste ne vienne irrémédiablement sceller la division. Franz Amrehn, figure de premier plan de la CDU à Berlin, dirige ses attaques contre les principes à la base du discours de Tutzing, qui équivaudraient selon lui à un acte de capitulation devant le bloc communiste<sup>101</sup>.

Les critiques viennent aussi des rangs du SPD. Brandt est le premier qui émet un jugement négatif sur le discours de Bahr. En effet, la controverse provoquée par ses thèses met le maire de Berlin-Ouest dans l'embarras. Brandt réprimande son conseiller pour le choix de ses mots, qui laisseraient entendre la possibilité d'un glissement de la démocratie vers la dictature dans le but de ressouder les deux parties de la nation. Aussi, Bahr aurait exposé ses idées beaucoup trop tôt, par surcroît à un moment où le SPD souhaite s'engager dans une nouvelle direction et désire en conséquence éviter de susciter des réactions négatives<sup>102</sup>. Les critiques de Brandt concernent cependant surtout la forme du discours. Dans la même lignée, Heinrich Albertz, normalement près des positions de Bahr, voit dans le discours une maladresse tactique<sup>103</sup>. Il en va autrement des commentaires d'une autre grande figure du SPD, Herbert Wehner, surnommé « l'Oncle ». Ce dernier considère comme inacceptables les propositions du discours de Tutzing pour trois principales raisons. Premièrement, sur un plan personnel, les thèses de Bahr menacent sa conception d'une trêve (*Burgfrieden*) dans la *Deutschlandpolitik*, dont il espère qu'elle

---

<sup>100</sup> « Gespräch des Bundeskanzlers Erhard mit dem amerikanischen Botschafter McGhee », 6 mars 1964, *AAPD*, 1964, Bd. I, p. 300-305.

<sup>101</sup> Franz Amrehn, « Gefährlicher Richtungswechsel », *Politisch-soziale Korrespondenz*, 15 (1963), p. 5-8, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 64.

<sup>102</sup> Smyser, *From Yalta to Berlin*, p. 213-214.

<sup>103</sup> Merseburger, *Willy Brandt*, p. 465.

parviendra à diviser la CDU/CSU<sup>104</sup>. Les propositions plus radicales de Bahr auraient l'effet de resserrer les rangs des chrétiens-démocrates, en plus de permettre au SED de diviser le SPD en isolant le groupe favorable à la solution de la trêve centré autour de Wehner et Fritz Erler. Deuxièmement, à cause du conflit sino-soviétique, Wehner prévoit que l'URSS deviendra bientôt plus intransigeante sur la question allemande, justement pour être à la hauteur de son rôle de gardienne mondiale du léninisme. Dans ce contexte, il n'existerait pas de chance de négocier de solution sur la question allemande. La troisième et principale critique de Wehner concerne cependant l'idée que la clé de la réunification se trouve à Moscou. Selon lui, l'URSS ne peut être reconnue comme une « puissance ordonnatrice » (*Ordnungsmacht*) dans les relations interallemandes. Les tensions entre les États communistes (URSS-Chine) annonceraient un relâchement de l'emprise soviétique sur l'Europe orientale à long terme. La clé des rapports RFA-RDA se trouverait donc non pas à Moscou, mais beaucoup plus près, à Berlin-Est<sup>105</sup>. En tout, Wehner considère le discours de Tutzing comme une « pure bêtise »<sup>106</sup>.

Harold Hurwitz, un proche du SPD, envoie à Brandt une critique de quatorze pages (en anglais) du discours de Tutzing, dont il condamne l'immoralité. Hurwitz stigmatise la pensée antiidéologique de Bahr, en conflit avec certaines valeurs fondamentales de l'Occident : « It is in the liberal and socialist traditions a somewhat disgusting example of "*Hochmut*" [arrogance] to imagine that, knowing best, one has the right to usurp from an enslaved people its right to insurrection ». Les thèses de Bahr seraient en fait aussi conservatrices et anhistoriques que celles de Metternich : en refusant de traiter l'insatisfaction de la population est-allemande comme autre chose qu'un obstacle sur la route de l'unité nationale, ces thèses équivaldraient au sacrifice de toute véritable position politique. Aussi, Bahr se contredirait en affirmant

---

<sup>104</sup> En effet, Adenauer avait suggéré aux Soviétiques en 1962 de mettre la question allemande sur la glace pour une période de dix ans. Wehner escompte manifestement qu'une partie de la CDU/CSU se rattachera à cette conception, tandis que son aile droite refusera tout compromis avec l'URSS.

<sup>105</sup> August Hermann Leugers-Scherzberg, *Die Wandlungen des Herbert Wehners : von der Volksfront zur Grossen Koalition*, Berlin, Propyläen, 2002, p. 300-303.

<sup>106</sup> En allemand, il s'agit d'un jeu de mots sur le nom de Bahr : « ba(h)rer Unsinn ». Christoph Meyer, *Herbert Wehner : Biographie*, Munich, DTV, 2006, p. 266-267. On reviendra sur le différend entre Bahr et Wehner au sujet de la « clé » de l'Ostpolitik au sixième chapitre (partie 6.3).



d'un côté que le commerce interallemand peut être exploité pour transformer le régime est-allemand, et de l'autre en disant qu'une extension du commerce avec la Zone aura un effet de relaxation sur elle, éliminant ainsi le risque de développements imprévus : « There we have our Metternich », conclut succinctement Hurwitz<sup>107</sup>. Ces remarques mettent en évidence l'absence d'une dimension éthique dans les conceptions de Bahr.

Bahr est fort surpris par ces critiques. D'après lui, il n'aurait qu'exemplifié dans le domaine germano-allemand les idées de Brandt concernant les relations Est-Ouest. Il reconnaît que si Brandt n'était pas venu à sa défense dans cette affaire, sa carrière politique aurait pris fin avec cet épisode<sup>108</sup>. Les réactions négatives lui font prendre conscience que plusieurs tabous ne sont pas encore brisés dans la population<sup>109</sup>. Bahr a cependant de la difficulté à comprendre les critiques, car pour lui le « changement par le rapprochement » découle des réalités de la question allemande et relève donc de la *realpolitik* pure :

Si le pays le plus puissant au monde reconnaît le *statu quo*, est-ce que les Berlinoises devraient se rebeller contre cela? Si l'Amérique fait du *statu quo* le fondement de sa politique, est-ce que les Allemands devraient s'opposer à cela? C'était en fait si douloureusement clair, si évident et si simple au fond, qu'il m'est jusqu'à aujourd'hui difficile de saisir comment la formule « reconnaître le *statu quo* afin de le changer » puisse être dialectiquement difficile à comprendre ou sujette à des mésinterprétations<sup>110</sup>.

Dans cette optique, les critiques chrétiennes-démocrates à son endroit feraient preuve d'aveuglement : « la CDU ne peut se rendre à l'ultime conclusion qui la force à admettre qu'au fond elle [...] n'aime pas l'orientation de l'administration américaine »<sup>111</sup>. D'après lui, sa propre position est la seule qui permette aux Allemands d'accomplir des progrès, si petits soient-ils, vers la réunification. L'acceptation du *statu quo* est inévitable dans le contexte de la détente; l'idée à la base du « changement par le rapprochement » est de trouver comment tirer profit

<sup>107</sup> Lettre de Harold Hurwitz à Brandt, 20-22 août 1963, WBA, A6, Mapped 43.

<sup>108</sup> Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, p. 11.

<sup>109</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 155.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>111</sup> Lettre de Bahr à Wehner, 6 septembre 1963, AdsD, Depositum Bahr, 49A.

d'une situation à laquelle il serait futile de vouloir s'opposer<sup>112</sup>. Karl-Hermann Flach, du *Frankfurter Rundschau* – quotidien près du SPD –, reconnaîtra la signification des propos tenus par Bahr à Tutzing : « dans une ère de stérilité intellectuelle un homme a prononcé un discours qui offre un point de départ pour un petit pas vers l'avant, après que nous ayons pendant des décennies marché à reculons dans la question allemande »<sup>113</sup>.

Mais comment le « changement par le rapprochement » peut-il contribuer à améliorer la situation réelle des Allemands? En fait, le discours de Tutzing devient le point de départ d'une nouvelle *Deutschlandpolitik* qui trouve sa première application concrète avec la « politique des petits pas » élaborée à Berlin. La préoccupation immédiate de Brandt et son équipe est de rendre la division plus tolérable aux habitants des deux parties de la ville et maintenir le sentiment d'appartenance à une même nation. Avant la construction du Mur, il était possible de refuser tout dialogue avec Pankow en raison de la liberté de passage entre les deux parties de la ville. Après août 1961, la conclusion s'impose que la RDA est un véritable État avec lequel il faudra traiter, même au niveau humanitaire : « Nous ne pouvons rejoindre les gens sans passer par le gouvernement, c'est-à-dire que nous ne pouvons faire d'Ostpolitik en contournant la RDA ni faire de politique avec la RDA sans passer par son gouvernement »<sup>114</sup>. Le SED devient un interlocuteur incontournable :

nous nous sommes demandés à l'époque, où allons nous obtenir des laissez-passer [pour visiter Berlin-Est]? Pas auprès du gouvernement fédéral, ni des Américains et ni des Russes. [...] Pas même du *Rotes Rathaus*, l'administration municipale de Berlin-Est. Mais bien du gouvernement de la RDA! Alors nous devons nous préparer à des négociations avec le gouvernement de la RDA<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Voir Bahr, « Entspannung ist unsere einzige Chance », p. 103. Gregor Schöllgen écrit que « cette initiative [le discours de Tutzing] était un réflexe à la construction du Mur, donc à la cimentation de la division allemande, et constituait en même temps une réaction de désillusion par rapport à l'attitude américaine ». Schöllgen, *Jenseits von Hitler*, p. 266.

<sup>113</sup> Karl-Hermann Flach, « Deutsches Armutszeugnis », *Frankfurter Rundschau*, 27 juillet 1963, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 65.

<sup>114</sup> Bahr en interview à la ZDF, 18 juin 1974, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 161.

<sup>115</sup> Bahr cité dans Peter Koch, *Willy Brandt : eine politische Biographie*, Berlin, Ullstein, 1988, p. 252.

La première nécessité humanitaire est d'alléger les souffrances dues à la séparation des personnes de part et d'autre du Mur en créant des possibilités de contacts. Dans ce but, le Sénat entreprend à l'automne 1963 de négocier avec le SED l'octroi de laissez-passer (*Passierscheine*) temporaires pour que les citoyens de Berlin-Ouest puissent visiter leurs proches dans la partie orientale de la ville. Les Soviétiques et les dirigeants est-allemands répondent positivement aux propositions de Berlin-Ouest dans l'espoir de rehausser le statut de la RDA, et peut-être même d'obtenir sa reconnaissance *de facto*. D'après Bahr, Ulbricht ferait face à une grande pression de la part de ses alliés communistes. Il aurait besoin des négociations comme preuve de son attitude favorable à la détente, ainsi que pour la poursuite du dialogue interallemand, qui prendra fin en l'absence d'une entente sur les laissez-passer. Les perspectives de succès de l'initiative sont bonnes : « si [les Allemands de l'Est] entrent en discussions avec nous, alors nous allons pouvoir négocier agressivement sur les modalités. S'ils commencent un dialogue avec nous, ils doivent obtenir des résultats. Ils vont être prêts à des compromis »<sup>116</sup>.

Par contre, le Sénat devra quand même faire certaines concessions au SED. Au départ, il est hors de question pour le Sénat de négocier avec des membres du Conseil d'État de la RDA – ceci donnerait l'impression de négociations entre deux États souverains se reconnaissant mutuellement comme tels<sup>117</sup>. Mais l'équipe de Brandt constate rapidement que le prix des négociations est un certain degré de reconnaissance de la RDA : le SED insiste pour que les pourparlers aient lieu entre le Sénat et le gouvernement est-allemand. Les deux parties s'entendent sur un compromis : le Sénat de Berlin-Ouest et le gouvernement de la RDA nommeront des représentants spéciaux pour mener les négociations – qui n'auront donc pas lieu au plus haut niveau possible, comme le voulait le SED, mais qui impliqueront tout de même le gouvernement de la RDA. Aussi, l'implication de l'État est-allemand dans la distribution des laissez-passer sur le territoire de Berlin-Ouest restera à un niveau

<sup>116</sup> Note de Bahr pour Brandt, 11 décembre 1963, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 1.

<sup>117</sup> Bahr rappelle cette position à des interlocuteurs est-allemands. « Unterredung mit dem Stellvertretenden Leiter der Presseabteilung des Westberliner Senats, E. Bahr, am 1. November 1963 », SAPMO-BArch, DY / 30 / 3512, Büro Walter Ulbricht; lettre de Bahr au Dr. Schiebold, 11 décembre 1963, AdsD, WBA, A6, Mapped 75.

minimal, pour éviter de donner l'impression que la RDA acquiert ainsi des fonctions consulaires<sup>118</sup>. L'important pour Bahr et Brandt est d'empêcher le SED d'exploiter ces négociations pour faire de trop grands progrès en direction de la reconnaissance de la RDA comme second État allemand, même si une certaine évolution dans ce sens reste inévitable. Bahr met en garde ses interlocuteurs est-allemands sur la nature et les objectifs des pourparlers : « pour nous il ne s'agit pas de "négociations politiques", mais bien de discussions pratiques sur l'affaire en question ». Un succès pratique sera possible seulement « si les deux parties renoncent à vouloir imposer des intérêts étrangers à la chose »<sup>119</sup>.

Un premier accord de laissez-passer est conclu entre le Sénat de Berlin-Ouest et la RDA le 17 décembre 1963. On estime à 730 000 le nombre de Berlinois de l'Ouest qui peuvent rendre visite à leurs parents dans la partie orientale de la ville entre le 18 décembre 1963 et le 5 janvier 1964 – un signe indéniable, d'après l'historienne Mary Sarotte, de la force des liens unissant les habitants des deux moitiées de la ville<sup>120</sup>. Bahr y voit un tournant dans l'élaboration de l'Ostpolitik, toujours embryonnaire<sup>121</sup>. C'est un geste de cette nature qu'il aurait demandé à Tutzinger : il déclare devant des responsables américains qu'il considère l'accord des laissez-passer avec Berlin-Est, « including [the] methods and means of achieving it », comme la première étape de la réalisation de sa thèse de Tutzinger<sup>122</sup>. La conclusion de cet accord marque une rupture avec la politique précédente du Sénat, qui était de refuser de traiter avec le gouvernement de la RDA ou de lui accorder un quelconque signe de reconnaissance. Pour l'équipe de Brandt, cet accord se situe dans l'esprit du « changement par le rapprochement ».

Les autorités à Bonn ne partagent cependant pas l'enthousiasme qui règne à la mairie de Schöneberg. En fait, les accords de laissez-passer ne sont possibles qu'en raison du soutien qu'Erich Mende (FDP), ministre des Affaires panallemandes, apporte à

<sup>118</sup> Merseburger, *Willy Brandt*, p. 450-458.

<sup>119</sup> Lettre de Bahr au Dr. Schiebold, 11 décembre 1963, AdsD, WBA, A6, Mapped 75.

<sup>120</sup> Sarotte, « The Frailties of Grand Strategies », p. 148.

<sup>121</sup> Voir Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 77-78.

<sup>122</sup> Cité dans Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 93.

l'initiative de Brandt. Le chancelier Erhard tolère les négociations entre Berlin-Ouest et la RDA tout en se gardant bien de les appuyer. Nombreux sont ceux à Bonn qui sont du même avis que le ministre des Affaires étrangères Gerhard Schröder, qui craint que la politique indépendante du Sénat de Berlin ne nuise à la *Deutschlandpolitik* de Bonn. Il est important pour Schröder d'éviter que les contacts entre Berlin-Ouest et le SED ne s'étendent à des domaines plus sensibles. Dans l'ensemble, les initiatives indépendantes du Sénat berlinois sont indésirables, car aux yeux des conservateurs elles vont à l'encontre de la politique de stricte non-reconnaissance. Ainsi, à en croire le ministre, Brandt et Bahr, en ne coordonnant pas leur politique avec celle de Bonn, jouent un jeu dangereux qui risque fort de tourner à l'avantage de la RDA<sup>123</sup>. Pourtant, les membres du gouvernement ne veulent pas prendre le risque de faire échouer des accords populaires qui permettent d'alléger les souffrances causées par le Mur.

Toutefois, la RDA réussit à exploiter les négociations humanitaires pour rehausser son statut. Brandt refuse ce lien, mais le SED se trouve dans une position de force sur ce point, car il peut à tout moment refermer le Mur. De fait, en 1965-1966, les dirigeants est-allemands, irrités du fait que leur coopération n'amène pas les progrès qu'ils escomptent dans le sens de la reconnaissance, menacent de mettre un terme aux accords de laissez-passer. Pour Brandt et son équipe, la question est de savoir jusqu'où ils sont prêts à aller pour obtenir des allègements humanitaires. Dès 1963, l'ambassade américaine à Bonn observe à ce sujet : « For Bahr and Brandt, [the] Christmas Pass success appears to have opened [a] gate to [a] road which they wish to travel and for which they are prepared to pay the tolls »<sup>124</sup>. Cependant, le Sénat de Berlin-Ouest, lié par la politique de stricte non-reconnaissance de Bonn, ne peut répondre favorablement aux demandes du SED. Bahr tentera de surmonter l'opposition croissante de Berlin-Est aux accords de visite en engageant un dialogue

---

<sup>123</sup> « Gespräch des Bundesministers Schröder mit dem britischen Aussenminister Butler in London », 16 janvier 1964, *AAPD*, 1964, Bd. I, p. 75.

<sup>124</sup> Ambassade américaine de Bonn au Département d'État, 27 décembre 1963, cité dans Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 92.

avec les plus hautes figures du parti, mais ses efforts restent sans succès<sup>125</sup>. Le gouvernement de la RDA refuse de reprendre dans de nouveaux accords la « clause salvatrice » sur les différends dans la nomenclature des lieux et instances politiques, juridiques ou administratives; cette clause permet en fait au Sénat de maintenir sa politique de non-reconnaissance en désignant par exemple le Conseil d'État de la RDA comme « l'autre partie » (*die andere Seite*)<sup>126</sup>. Les accords de laissez-passer sont reconduits à plusieurs reprises jusqu'en 1966<sup>127</sup>. Toutefois, en l'absence de la reconnaissance escomptée, la RDA décide après la mi-1966 de ne plus les renouveler.

Entre 1963 et 1966, Berlin constitue un laboratoire pour la méthode du « changement par le rapprochement ». Cet épisode montre qu'il est possible d'agir concrètement pour maintenir la cohésion de la nation et améliorer le sort des personnes des deux côtés du Mur. Mais pour cela, il faut accepter de discuter avec le SED. Brandt et Bahr démontrent que leur politique d'ouverture peut donner des résultats tangibles, à tout le moins dans le domaine humanitaire : ils ont réussi à rendre le Mur perméable, même si ce n'est que temporairement et dans un sens seulement. Aussi, l'interruption brusque des accords en 1966 amène la réalisation que le maintien de la cohésion nationale sera impossible à long terme sans une forme de reconnaissance de l'État est-allemand.

Bahr voit dans les contacts humains entre Allemands de l'Est et de l'Ouest un « moyen non politique pour produire des effets politiques »<sup>128</sup>. En effet, contre la politique fédérale d'isolement de la RDA qui a pour seul effet de diviser encore plus les Allemands, la « politique des petits pas » est conçue pour promouvoir chez tous

---

<sup>125</sup> En mai 1965, il demande une rencontre non officielle et discrète avec le premier ministre Willi Stoph. « Unterredung mit dem Pressechef des Westberliner Senats, Herrn Egon Bahr, vom 10. Mai 1965 », SAPMO-BArch, DY / 30 / 3499, Büro Walter Ulbricht. Voir aussi « Niederschrift einer Unterredung mit dem Pressechef des Westberliner Senats, Herrn Egon Bahr », 28 octobre 1965, SAPMO-BArch, DY / 30 / 3499, Büro Walter Ulbricht.

<sup>126</sup> Voir Hildebrand, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, tome 4 : *Von Erhard zur Grossen Koalition*, p. 196.

<sup>127</sup> Les dates précises sont : du 30 octobre au 12 novembre 1964; du 19 décembre 1964 au 3 janvier 1965; du 12 au 25 avril 1965; du 31 mai au 13 juin 1965; du 18 décembre 1965 au 2 janvier 1966; du 7 au 20 avril 1966; du 23 mai au 5 juin 1966. *Ibid.*, p. 94.

<sup>128</sup> Note de Bahr pour Brandt, 28 septembre 1964, AdsD, WBA, A6 Mappe 75.

les Berlinois le sentiment d'appartenir à une même nation. Heinrich Krone, conseiller politique d'Adenauer, note dans son journal que Brandt et ses proches sont en train de développer « une Ostpolitik qui leur est propre »<sup>129</sup>. De fait, la procédure ayant servi à la conclusion des accords de laissez-passer de décembre 1963 et des années subséquentes tiendra lieu de modèle à l'Ostpolitik mise en place à partir de la fin de l'année 1969<sup>130</sup>. De manière éloquente – bien qu'avec un brin d'exagération –, Bahr écrira dans ses mémoires que toute la philosophie de l'Ostpolitik a été testée avec les accords de laissez-passer<sup>131</sup>.

#### 2.4 La question allemande et les relations avec l'Est

Après 1963, Bahr tente de tirer les conclusions du « changement par le rapprochement » pour la politique de la RFA à l'égard du bloc soviétique. Ses réflexions tendent vers la prise de conscience que si la détente s'impose comme une nécessité, elle constitue aussi une chance pour l'objectif de la réunification. Pour Bahr, « l'inactivité et l'obstination dans les vieilles conceptions sont dans un monde de changement des expérimentations dangereuses ». La « politique de la force » d'Adenauer ne correspond plus du tout à l'esprit du temps :

[En 1955] le conflit Est-Ouest était le facteur décisif de la politique internationale. [...] Aujourd'hui la situation politique mondiale est tout autre. [...] L'opposition entre Washington et Moscou a été réduite – certains intérêts communs des deux superpuissances ont même été révélés. Dans une telle situation, c'est une méconnaissance grotesque de nos possibilités si nous ne savons rien faire d'autre que répéter les formules d'autrefois<sup>132</sup>.

Bahr appelle ainsi au développement d'une politique étrangère réaliste adaptée à l'environnement international des années 1960.

<sup>129</sup> Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 23.

<sup>130</sup> Heinrich Potthoff, *Bonn und Ost-Berlin 1969-1982. Dialog auf höchster Ebene und vertrauliche Kanäle – Darstellung und Dokumente*, Bonn, Dietz, 1997, p. 19.

<sup>131</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 164.

<sup>132</sup> Discours de Bahr, sans date (1965), LAB, B Rep 002, Nr. 5280.

Tout d'abord, l'intérêt commun des États-Unis et de l'Union soviétique dans la consolidation du *statu quo* soulève un problème pour la *Deutschlandpolitik* de la RFA. Comment réaliser l'unité allemande si personne ne la souhaite, excepté les Allemands eux-mêmes? Bahr propose une approche radicalement nouvelle : transformer les paramètres de la question allemande par la modification de la perception que les autres États ont de leurs propres intérêts. Toutefois, ce processus ne peut qu'être envisagé dans la longue durée : à la base du discours de Tutzing on retrouve l'idée « que la solution à la question allemande ne [peut] être conçue comme une annexion (*Anschluss*) ou un acte unique, mais seulement comme le résultat d'un processus historique »<sup>133</sup>. Impossible de penser en termes de solutions miracles dans le contexte de la détente :

La réunification n'est pas un acte qui survient du jour au lendemain, [c'est plutôt] un processus s'étalant sur dix ans. [...] Il s'agit d'un rapprochement lent, d'une intensification lente de négociations difficiles qui présentent des revers et dont on ne connaît pas encore le résultat. Cela signifie que l'on doit commencer sans pouvoir jamais dire avec certitude que l'objectif est atteignable<sup>134</sup>.

Le processus menant à l'unité doit rester contrôlable et prévisible, ce qui constitue une préoccupation centrale de Bahr<sup>135</sup>.

Le défi pour les Allemands est de créer les conditions nécessaires au rétablissement de la confiance de leurs voisins, préalable essentiel à l'unité : « nous pouvons nous rapprocher d'une réunification si nous arrivons à créer une situation dans laquelle aucune puissance ne se sent menacée ». Il faut pour cela « mettre fin à l'état mental de guerre » qui persiste entre la RFA et le bloc soviétique. La détente offre à la République fédérale la chance de « prouver son utilité dans les deux directions [à l'Est et à l'Ouest] » et de gagner ainsi la confiance de tous les peuples européens<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung – Zehn Jahre nach Tutzing » (1973), dans Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, p. 46-47.

<sup>134</sup> Propos de Bahr en discussion au NDR III, 1<sup>er</sup> mars 1966, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 320.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Discours de Bahr, sans date (1965), LAB, B Rep 002, Nr. 5280.



Pour pouvoir montrer aux nations est-européennes qu'elle ne représente pas un danger, la RFA doit s'en rapprocher.

Après la construction du mur de Berlin, la pensée de Bahr sur la relation entre la détente et la question allemande se précise. Sa réflexion est axée sur les intérêts de sécurité des autres États :

l'Allemagne ne pourra imposer son droit à l'autodétermination que si elle gagne l'intérêt de l'Est et de l'Ouest pour cela. Sans détente, aucune chance. Chaque acte de la République fédérale qui nuit à la détente est un acte contre la République fédérale, avec une seule restriction : la sécurité de la RFA ne doit pas être mise en danger<sup>137</sup>.

La conséquence pour Bahr est que Bonn doit tout mettre en œuvre pour contribuer au maintien de la paix dans le monde. Il faut aussi que les Allemands de l'Ouest prennent leurs propres problèmes en main<sup>138</sup>.

Bahr explique sa pensée plus en profondeur dans un discours intitulé « réunification et détente », qu'il prononce à l'Université de Hambourg le 1<sup>er</sup> juin 1964. La « politique de la force », constate-t-il, est un échec, tout comme « la théorie de l'aimant » (*Magnettheorie*). La réunification ne peut être réalisée seulement par l'intégration occidentale et le réarmement, car « le développement technique de l'Union soviétique a créé un équilibre atomique qui proscrit une épreuve de force ». Le *statu quo* ne peut être changé par la force ou l'intimidation, mais bien à travers le développement de la détente. Toutefois, cela requiert de tous les États, et spécialement la RFA, qu'ils respectent les frontières européennes. Sur cette base, Bonn pourra modifier l'intérêt national de l'Union soviétique et de ses satellites par la méthode du « changement par le rapprochement » :

La réunification ne peut être atteinte [que] par la longue et difficile voie qui consiste à montrer à l'Union soviétique et aux pays est-européens que leur

---

<sup>137</sup> Discours rédigé par Bahr pour Brandt, « SPD in Deutschland - Deutschland in der Welt », 3 décembre 1965, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 9A.

<sup>138</sup> Discours de Bahr, sans date (1965), LAB, B Rep 002, Nr. 5280.

propre intérêt réside dans un arrangement favorable (*Ausgleich*) à tous ainsi que dans l'amitié avec le peuple allemand<sup>139</sup>.

La réunification n'est pas l'affaire des seuls Allemands, loin de là, puisqu'elle concerne les intérêts fondamentaux des grandes puissances<sup>140</sup>.

Pour arriver à convaincre Moscou que l'unité allemande est dans son intérêt, Bonn doit normaliser et améliorer ses relations avec tout le bloc soviétique :

Je crois [...] que la voie des transformations et relâchements progressifs et du renforcement des liens et relations [avec l'Est] est non seulement la voie à suivre en attente de la réunification, mais qu'elle sert aussi ce but et aide à le préparer. Je serais heureux si je pouvais imaginer un chemin plus facile et plus court. Il ne s'agit pas là d'une expression de résignation, mais plutôt du résultat d'une analyse lucide, quoique non sans passion. Elle demande du courage, de la fantaisie, de l'engagement, de la détermination et de l'action de notre part<sup>141</sup>.

Bahr précise ainsi son idée du lien entre la détente et la réunification qu'il développe depuis la seconde moitié des années 1950 : non seulement la RFA ne peut échapper à la tendance à la détente internationale, mais celle-ci recèle aussi des possibilités pour l'unité allemande. Par contre, si la détente est une condition essentielle de la réunification, elle ne saurait quand même pas garantir son succès. En fait, devant la volonté conjointe des Américains et des Soviétiques de stabiliser le *statu quo*, il est vital que Bonn puisse opposer à la réalité de la division une autre réalité, celle du refus des Allemands d'accepter cette division<sup>142</sup>. Bien que Bahr plaide pour un rapprochement interallemand, il se dit aussi d'avis qu'une foule de raisons interdisent la reconnaissance du gouvernement de la Zone. Des « arrangements » avec la RDA doivent s'appuyer sur la reconnaissance qu'« il existe un organisme étatique dans la

<sup>139</sup> Discours de Bahr à l'Université de Hambourg, « Entspannung und Wiedervereinigung », 1<sup>er</sup> juin 1964, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 348.

<sup>140</sup> En effet, l'Allemagne peut être considérée comme l'enjeu principal de la guerre froide en Europe. Voir Smyser, *From Yalta to Berlin* et John Lewis Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 113-151.

<sup>141</sup> Discours de Bahr à l'Université de Hambourg, « Entspannung und Wiedervereinigung », 1<sup>er</sup> juin 1964, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 348.

<sup>142</sup> Ébauche de Bahr d'un mémorandum pour Brandt, 11 octobre 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 47A.

zone de l'Allemagne occupée par les Soviétiques »<sup>143</sup>. L'extrême prudence dans le choix des termes indique que Bahr tient toujours dans l'essentiel à la politique de non-reconnaissance.

Dans ses arguments en faveur de la normalisation des relations avec l'Est, Bahr se réclame sans cesse de la *realpolitik*; les idées qu'il avance résultent d'un calcul froid et rationnel de l'intérêt national. Il prétend s'appuyer directement sur les enseignements de la diplomatie bismarckienne. Dans un article sur le « Chancelier de fer » qu'il rédige pour le quotidien *Die Welt* en mars 1965, il soutient que l'on peut retenir de son exemple des leçons pour la situation de l'Allemagne des années 1960. Bismarck enseignerait que la politique est en fait « l'art du possible », qu'il oppose à la politique illusoire (*Wunschdenken*) des chrétiens-démocrates. Comprendre la politique étrangère allemande comme « l'art du possible » ne signifie pas que les Allemands doivent se résigner à accepter la division de leur nation, mais bien qu'il leur faut faire preuve d'imagination et d'audace pour la surmonter : « le vrai défi n'est pas de se limiter à ce qui est "simplement possible", mais bien de faire en sorte que ce qui apparaît à première vue impossible devienne l'objet de la politique ». Bahr rappelle les mots de Bismarck pour inviter ses compatriotes à considérer la question allemande dans toute sa complexité :

derrière l'agitation loquace avec laquelle des gens [hors du domaine de la diplomatie] cherchent la pierre philosophale qui pourra réaliser instantanément l'unité allemande se cache en règle générale une méconnaissance impotente des réalités et de leurs effets<sup>144</sup>.

Pour Bahr, le réalisme du chancelier de l'unité représente une source d'inspiration pour les dirigeants de la RFA :

La position géographique centrale de l'Allemagne, avec la Russie comme voisin indirect mais impossible à ignorer, fait partie des réalités internationales. Il est difficile d'imaginer que le diplomate de la puissance

---

<sup>143</sup> Discours de Bahr à l'Université de Hambourg, « Entspannung und Wiedervereinigung », 1<sup>er</sup> juin 1964, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 348.

<sup>144</sup> Message de Bismarck pour l'envoyé de Prusse à Munich, Freiherr von Werther, 26 février 1869, cité dans Bahr, « Bismarck und die Kunst des Möglichen », mars 1965, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 9B.

qu'était Bismarck, nuancé et différencié dans ses politiques jusqu'au désespoir de ses amis et ennemis, vilipendé par ses confrères de la noblesse en raison de son manque d'idéologie, se serait égaré dans une position d'immobilisme total à l'égard de la Russie<sup>145</sup>.

Cette invocation de l'icône du réalisme politique et du conservatisme vise évidemment avant tout à saper la crédibilité de la politique étrangère du gouvernement chrétien-démocrate.

Pourtant, il est vrai que depuis le départ d'Adenauer et son remplacement par Ludwig Erhard en 1963, le gouvernement ouest-allemand s'efforce d'insuffler un peu de vie à sa politique orientale. Son but est de nouer des relations, en particulier commerciales, avec les pays est-européens. Cette « politique du mouvement » (*Politik der Bewegung*) produit certains résultats tangibles : entre mars et novembre 1963, Bonn conclut des accords économiques avec la Pologne, la Roumanie et la Hongrie; des missions commerciales ouest-allemandes sont installées dans ces pays<sup>146</sup>. À l'aide de l'arme économique, la RFA tente d'accroître son influence en Europe de l'Est pour favoriser les tendances centrifuges au sein du bloc soviétique. Bien entendu, le Kremlin n'entend pas laisser Bonn miner de la sorte la stabilité de sa sphère d'influence. Ainsi, en 1965 la nouvelle direction à Moscou – Leonid Brejnev remplace Khrouchtchev depuis 1964 – met son veto à un projet de traité entre la RFA et la Tchécoslovaquie, sous prétexte qu'il est impossible d'inclure Berlin-Ouest dans ce traité, comme le souhaiterait la République fédérale.

Aussi, l'intransigeance du gouvernement fédéral dans la question allemande crée des problèmes dans les relations avec l'Ouest. Les alliés de la RFA n'apprécient guère que la doctrine Hallstein vienne limiter leur marge de manœuvre. Les États-Unis, par exemple, sont prêts à accepter *de facto* l'existence de la RDA pour garantir la stabilité européenne et mondiale. Lorsque Washington et Moscou s'entendent sur le principe d'un traité interdisant les essais nucléaires (*Test Ban Treaty*) en 1963, tous les États européens sont invités à s'y joindre, incluant la RDA. Il s'avère impossible, dans un

---

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> Schöllgen, *Jenseits von Hitler*, p. 267.

dossier aussi important que celui de la sécurité nucléaire, de laisser Berlin-Est de côté. Les Américains ne comptent pas laisser la doctrine Hallstein se mettre en travers de leurs efforts dans ce domaine : l'ambassadeur américain George McGhee déclare au ministre ouest-allemand des Affaires étrangères Gerhard Schröder que « l'Amérique considère le traité sur la fin des essais nucléaires comme un but si important qu'il faut accepter de petites difficultés [pour l'atteindre], comme celles que connaît présentement la République fédérale »<sup>147</sup>. La politique de stricte non-reconnaissance de la RDA place la RFA dans un conflit d'intérêt avec ses alliés.

De plus, la doctrine Hallstein rend la RFA vulnérable à l'extorsion. Par exemple, l'Égypte, en menaçant de reconnaître la RDA, force Bonn à mettre un terme à ses livraisons d'armes vers Israël – ce qui bien évidemment met les relations avec l'État hébreux dans un fâcheux état<sup>148</sup>. En fait, la doctrine Hallstein limite grandement la marge de manœuvre de la politique étrangère ouest-allemande auprès des pays neutres et non alignés. La RFA doit consacrer des montants considérables à l'aide au développement pour « acheter » la loyauté de certains pays, aussi petits soient-ils, et les convaincre de cette manière de ne pas reconnaître la RDA<sup>149</sup>. Toutefois, la menace d'une rupture des relations avec Bonn ne suffit plus à elle seule pour dissuader certains États africains ou asiatiques d'établir des relations avec Berlin-Est. Bahr dit en 1965 à ce sujet : « il devient graduellement plus difficile d'imposer une politique qui requiert de la part des autres peuples une limitation de leur liberté diplomatique et les force à prendre position dans une question qui ne peut pas être vitale pour eux »<sup>150</sup>.

Certes, le gouvernement Erhard-Schröder comprend la nécessité d'assouplir sa politique orientale. Il développe donc une véritable politique de détente visant à tirer la RFA hors de son isolement diplomatique croissant et à parer les accusations de

<sup>147</sup> « Gespräch des Bundesministers Schröder mit dem amerikanischen Botschafter McGhee », 3 août 1963, *AAPD*, 1963, Bd. II, p. 907.

<sup>148</sup> Schöllgen, *Jenseits von Hitler*, p. 272. Bahr y voit un signe flagrant de l'inadéquation d'une diplomatie qui s'appuie trop rigide sur la doctrine Hallstein et restreint par conséquent ses options. Discours de Bahr, sans date (1965), LAB, B Rep 002, Nr. 5280.

<sup>149</sup> À ce sujet voir Gray, *Germany's Cold War*.

<sup>150</sup> Discours de Bahr, sans date (1965), LAB, B Rep 002, Nr. 5280.

revanchisme venant de l'Est. Par contre, les initiatives proposées dans le cadre de cette « politique du mouvement » restent bien en dessous de l'exigence principale du bloc soviétique : la reconnaissance des réalités d'après-guerre en Europe centrale et orientale. Dans ce contexte, la « politique du mouvement », qui cherche à normaliser les relations entre la RFA et l'Europe de l'Est pour mieux isoler la RDA à l'intérieur de son propre camp, est condamnée à l'échec<sup>151</sup>. Il est peu surprenant que la « note de paix » de mars 1966, préparée par l'*Auswärtiges Amt* et envoyée à tous les pays avec lesquels Bonn entretient des relations diplomatiques – ce qui inclut donc l'URSS et les pays d'Europe orientale, mais exclut la RDA –, rate complètement son but. Cette note souligne la volonté sincère du gouvernement fédéral de participer à la détente et propose la renonciation à la force aux États visés. Or, l'URSS et ses alliés reprochent à Bonn de persister dans son refus de reconnaître les réalités européennes : la ligne Oder-Neisse comme frontière germano-polonaise et l'existence de la RDA en tant qu'État souverain. En fait, la note de paix du gouvernement Erhard ignore toutes les questions centrales qui empêchent un *modus vivendi* entre la RFA et l'Est<sup>152</sup>. Le bloc soviétique en conclut que l'agressivité et le « revanchisme » restent les caractéristiques fondamentales de la politique étrangère ouest-allemande. Il y a là une part de vérité : la note de paix n'apporte effectivement aucune modification en profondeur dans la politique de la RFA, qui demande toujours le rétablissement de l'unité allemande dans les frontières de 1937. Pour le bloc soviétique, cette initiative prétendument lancée dans un esprit pacifiste paraît hautement hypocrite, car ultimement les buts qu'elle énonce ne peuvent être atteints que par la force. La conséquence immédiate en est le resserrement de la solidarité des démocraties populaires avec la RDA<sup>153</sup>. Ainsi, il devient clair qu'aucune politique constructive à l'égard de l'Est n'est possible en contournant la RDA, et à plus forte raison en tentant

---

<sup>151</sup> Winkler, *Histoire de l'Allemagne*, p. 655-656. En septembre 1963, Schröder explique au Secrétaire d'État américain Dean Rusk que sa politique vise à placer entre la RDA et l'URSS « un cordon d'États » entretenant au moins des relations économiques avec la RFA. Cité dans Wilkens, « *L'Ostpolitik* de Willy Brandt », p. 34.

<sup>152</sup> Haftendorn, *Coming of Age*, p. 158-159. Sur certains points, les idées de Bahr présentent des similitudes avec les politiques du gouvernement fédéral. Par exemple, il écrit à l'automne 1962 que le refus de reconnaître la ligne Oder-Neisse « ne devrait pas nous empêcher d'améliorer les relations entre la République fédérale et la Pologne ». Mémoire de Bahr, 29 octobre 1962, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 44A.

<sup>153</sup> Bender, *Die « neue Ostpolitik »*, p. 116-118.

le pari arrogant de l'isoler parmi ses alliés. En fait, la « politique du mouvement » de Erhard et Schröder se fonde sur une prémisse erronée, soit que les États est-européens puissent être traités comme des États indépendants. Aussi, si elle prétend chercher à améliorer les conditions de vie de la population est-allemande, il est absurde de penser y arriver en refusant de traiter avec le SED<sup>154</sup>.

Pour Bahr, l'échec de cette politique prouve que « le gouvernement fédéral est las dans la question allemande », surtout parce qu'il a négligé d'améliorer ses relations avec l'Union soviétique<sup>155</sup>. Dans un mémorandum daté du 13 novembre 1965, Bahr énonce de manière succincte ses recommandations pour la politique étrangère de la République fédérale : « 1. Une plus grande détente Est-Ouest est souhaitable; 2. l'Allemagne ne doit pas rester isolée dans cette évolution; 3. Nous devons encourager le processus du changement dans le bloc oriental ». Pour y arriver, il propose l'intensification des liens économiques et le développement des communications avec le bloc soviétique. Il est d'abord important de normaliser les relations entre Bonn et Moscou, ainsi qu'avec Berlin-Est pour qu'un plus haut niveau de communications soit établi à l'intérieur de l'Allemagne<sup>156</sup>. Bahr se positionne clairement contre la stratégie d'isolement de la RDA de Erhard et Schröder. En provoquant un resserrement du Pacte de Varsovie, la « politique du mouvement » montre la justesse des thèses de Bahr présentées à Tutzing : toute tentative visant la déstabilisation des régimes communistes entraîne leur consolidation; la « politique du mouvement » profite surtout à Ulbricht.

Bahr espère qu'il sera possible de développer à Berlin une approche prometteuse pouvant un jour remplacer la politique de Bonn. Il se positionne par conséquent en faveur de la poursuite de la « politique des petits pas », car d'après lui « elle a prouvé que des accords pratiques sont possibles sans reconnaissance politique ou juridique de la Zone ». Cette politique représenterait la contribution de la ville divisée au

---

<sup>154</sup> Voir Rudolf Morsey, *Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969*, Munich, R. Oldenburg, 1995, p. 86-87; Torsten Oppeland, « Gerhard Schröder and the First Ostpolitik », dans Loth (dir.), *Europe, Cold War and Coexistence*, p. 281-282.

<sup>155</sup> Note de Bahr, 30 mars 1965, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 9B.

<sup>156</sup> Mémorandum de Bahr, 13 novembre 1965, Depositum Bahr, Ordner 9A.

combat pour l'unité allemande, même si « les petits pas ne mènent pas automatiquement à la réunification ». Néanmoins, parce qu'ils permettent de maintenir la cohésion nationale, ils font partie d'une stratégie d'ensemble dont le but ultime est l'unité allemande. Dans l'optique de la poursuite de la « politique des petits pas », les questions litigieuses entre les deux gouvernements allemands peuvent tout simplement être laissées de côté<sup>157</sup>.

À tout bien considérer, la grande différence entre la position de Bahr et celle du gouvernement concerne la doctrine Hallstein : si Bahr n'envisage pas encore son abandon, il ne souscrit pas non plus à son interprétation maximaliste, car la diplomatie ouest-allemande a besoin « d'autant de points d'appui que possible »<sup>158</sup>. Karl Carstens, secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères, écrit en 1965 que « nous jugeons presque chaque événement international premièrement en nous demandant s'il accroît ou diminue l'isolement de la Zone »<sup>159</sup>. Pour Bahr, une telle manière de penser constitue un handicap pour la diplomatie de la RFA. Au lieu de s'en tenir à des arguments historico-juridiques sur la question allemande, il prône des initiatives à la fois réalistes et imaginatives; c'est dans cet esprit qu'il propose son plan pour la réunification.

## 2.5 « Maintenant quoi? » : un plan pour la réunification

Au vu des manquements et de l'immobilisme du gouvernement fédéral dans la question allemande, Bahr s'efforce de développer une grande stratégie qui permette à la RFA d'exploiter la détente internationale au profit de la réalisation de l'unité allemande<sup>160</sup>. Le résultat de ses réflexions est exposé dans un manuscrit intitulé *Was*

<sup>157</sup> Note de Bahr pour Brandt, 12 novembre 1965, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 9A.

<sup>158</sup> Discours de Bahr, sans date (1965), LAB, B Rep 002, Nr. 5280.

<sup>159</sup> Karl Carstens, « Vorschläge zur Deutschlandpolitik », 10 mars 1965, cité dans Gray, *Germany's Cold War*, p. 3.

<sup>160</sup> La formulation d'un plan pour la réunification n'est pas originale en elle-même. Par exemple, Günther Diehl, le prédécesseur de Bahr à la tête de la cellule de prévision du ministère des Affaires étrangères, formule un plan en trois étapes : mesures pour accroître la confiance entre les blocs, désarmement et réunification (Allemagne unie hors des alliances). Le plan de Diehl n'est pas disponible dans les archives du ministère des Affaires étrangères. L'auteur remercie Helga Haftendorn pour ces informations.



*nun?* (« Maintenant quoi? »), écrit au cours des derniers mois de 1965 et au début de l'année 1966. Ce livre qui restera inédit présente un modèle pour le rétablissement de l'unité nationale<sup>161</sup>.

D'entrée de jeu, Bahr soutient qu'il est indispensable de penser dans le mode de l'utopie pour éliminer les blocages mentaux qui empêchent de percevoir les possibilités que la réduction des tensions en Europe offre pour la réunification. Sans prétendre donner la recette parfaite pour l'unité, il espère cependant montrer une voie possible. Pour « surmonter le point mort » dans la question allemande, le gouvernement de la RFA doit sortir de sa torpeur diplomatique :

La passivité de la République fédérale ne saurait empêcher que les autres soient actifs et agissent conformément à leurs intérêts. Sa passivité ne peut empêcher que les événements créent de nouvelles réalités, que le temps travaille contre nous, qu'avec chaque mois et chaque année qui passent la division allemande devienne non seulement plus profonde, mais aussi plus solide.

Les initiatives de Bonn pour briser cet immobilisme ont été mal choisies et n'ont conséquemment apporté aucune amélioration dans la question allemande; au contraire, la politique orientale de Erhard et Schröder a plutôt amené un resserrement des liens entre Berlin-Est et Moscou par l'insécurité qu'elle crée de l'autre côté de l'Elbe. D'après Bahr, la politique orientale de la République fédérale nuit au processus naturel d'émancipation croissante des satellites de l'URSS en ravivant le spectre du « revanchisme allemand » — un facteur de cohésion important du camp communiste. L'expression « bloc de l'Est » deviendrait même inappropriée. Ce nouveau degré d'indépendance des satellites, incluant la RDA, constitue un élément important dans la solution à la question allemande. Il est impossible de continuer à envisager la réunification comme l'annexion de la RDA par la RFA : l'idée de l'*Anschluss* est caduque. Au contraire, le processus historique menant à l'unité risque d'être bien long. En attendant, les relations interallemandes doivent être organisées selon le principe d'un rapprochement dont le but est de préparer l'unité allemande<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> Bahr, « Was nun? », AdsD, Depositum Bahr, Ordner 465.

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 1-45 (citations p. 4, 13).

Malgré cela, Bahr persiste dans son refus de reconnaître la RDA au niveau du droit international :

La reconnaissance juridique de la RDA ferait de la frontière de la Zone une frontière étatique et la réunification deviendrait un programme visant la révision d'une frontière européenne légale. La reconnaissance d'un État, de ses frontières et de leur inviolabilité est absolument irréconciliable avec le maintien simultané du but existentiel qui est la disparition de cette même frontière.

Ainsi, même si les prétentions juridiques ne sauraient être invoquées pour réclamer l'unité allemande, elles doivent quand même être maintenues afin de garder la possibilité de la réunification ouverte. Bahr renvoie aussi aux droits des Alliés, auxquels les Allemands contreviendraient s'ils décidaient de consacrer la division. Au reste, l'existence de deux États allemands ne représente pour lui qu'une anomalie passagère : « la République fédérale et la RDA sont des États provisoires (*Provisorien*). Leur reconnaissance mutuelle ferait d'une situation provisoire une situation définitive (*aus dem Provisorium ein Definitivum machen*) »<sup>163</sup>.

Bahr se rattache à l'idée de son discours de Tutzing voulant que l'unité allemande ne soit possible qu'*avec* l'Union soviétique, et jamais *contre* elle. Il faut que les dirigeants soviétiques en viennent à penser que la réunification est dans leur intérêt. L'unité ne sera concevable que si le Kremlin se sent suffisamment en sécurité pour accepter une Allemagne unie et puissante au cœur de l'Europe :

Toutes les réflexions sur la voie à prendre pour accomplir la réunification doivent avant tout s'occuper de créer de nouveaux intérêts soviétiques et de satisfaire ceux-ci. Les intérêts de sécurité sont plus importants que le souhait d'étendre le communisme à toute l'Allemagne, un souhait qui est aussi irréaliste que celui de l'annexion de la RDA par la République fédérale, qui signifierait l'extension de l'OTAN jusqu'à la ligne Oder-Neisse<sup>164</sup>.

La guerre froide et la question allemande pourront être réglées communément dès que les États agiront selon leurs intérêts nationaux, définis premièrement à partir des

---

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 41, 43.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 126.

besoins de sécurité fondamentaux. S'il est possible de convaincre les Soviétiques qu'une Allemagne unie ne représentera plus jamais une menace impérialiste et qu'elle pourrait même contribuer à la sécurité de ses voisins, alors ils n'auront plus de raisons de s'opposer à la réunification. Depuis les années 1950, Bahr est persuadé que la question allemande et le problème de la sécurité européenne forment les deux facettes d'une même médaille.

Les réflexions présentées dans *Was nun?* reposent sur le « changement par le rapprochement ». En effet, pour changer les intérêts des communistes, il faut que les Allemands de l'Ouest puissent avoir une certaine influence sur eux – le « changement » ne s'effectuera que s'il y a d'abord un « rapprochement ». En 1966, Bahr demande à des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères pourquoi la RFA, dans le cadre de sa *Deutschlandpolitik*, ne prend pas contact avec les membres du SED qui font preuve d'un esprit d'indépendance<sup>165</sup>; il suffirait de dénicher des communistes en RDA qui se sentent à 51% Allemands et à 49% communistes<sup>166</sup>. Il explique dans son manuscrit que l'identité nationale, qui s'exprime dans tous les pays d'Europe de l'Est, représente dans l'Allemagne divisée « un important potentiel inexploité ». Étant donné que l'unité ne peut être réalisée sans les communistes, il faudra que les Allemands de l'Ouest acceptent de vivre avec eux en Allemagne dans une forme de coexistence pacifique interne. De même, tous les groupes politiques – incluant les communistes – devront tôt ou tard s'entendre sur la constitution et les fondements de l'État commun qu'ils aspirent à ériger<sup>167</sup>. Il semble que Bahr accorde ici plus d'importance à l'unification qu'aux valeurs sur lesquelles l'Allemagne unie reposera. En effet, pour que les membres du SED puissent l'accepter, le nouvel État devra être très différent de la République fédérale. Comment imaginer que les communistes puissent souscrire au modèle de la démocratie libérale ou au principe de

---

<sup>165</sup> Bahr déplore le fait qu'« il n'y a pour nous de bons communistes dans la Zone que lorsqu'ils sont morts ». Il fait référence à Erich Hans Appel, membre du SED ayant joué un rôle important dans la mise en pratique du Nouveau système économique de planification et de direction (*Neues Ökonomisches System der Planung und Leitung, NÖSPL*), implanté dans les années 1960. Appel est décédé en décembre 1965. « Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrat I. Klasse Oncken », 25 janvier 1966, *AAPD*, 1966, Bd. I, p. 69.

<sup>166</sup> Préface de Bahr au livre de Manfred Uschner, *Die Ostpolitik der SPD : Sieg und Niederlage einer Strategie*, Berlin, Dietz, 1991, p. 5.

<sup>167</sup> Bahr, « Was nun? », p. 29-31.

l'ancrage occidental? Ses idées impliquent que l'Allemagne unie représente une sorte de troisième voie en politique intérieure et extérieure. Mais Bahr n'aborde pas dans son texte de telles considérations, ce qui indique qu'il les juge d'importance plutôt secondaire par rapport au but de l'unité.

Dans quel type d'environnement international la réunification pourra-t-elle donc avoir lieu? Bahr se rattache au principe de la sécurité collective. Comme « l'intérêt principal de l'Ouest et de l'Est par rapport à l'Allemagne est de s'assurer qu'elle ne dérange pas l'équilibre de la sécurité », il est clair qu'« une Allemagne unie ne peut en conséquence appartenir ni au Pacte de Varsovie ni à l'OTAN »<sup>168</sup>. De plus, la sécurité européenne ne sera garantie que si l'Allemagne ne se sent menacée par aucun autre État. À partir de sa perspective très germanocentrique, Bahr argumente en faveur d'une nouvelle architecture européenne fondée sur le principe de la sécurité *pour et contre* l'Allemagne. Ce faisant, il s'inspire directement des travaux du social-démocrate Fritz Erler sur le lien entre la « sécurité pour l'Allemagne et la sécurité contre l'Allemagne »<sup>169</sup>. Bahr propose la création d'un véritable système de sécurité collective remplaçant l'OTAN et le Pacte de Varsovie après la signature d'un traité de paix avec une Allemagne unie. Deux éléments indispensables doivent en former le cœur : 1) un traité en vertu duquel les Quatre puissances – et possiblement d'autres États – s'engagent à garantir les frontières allemandes telles que fixées dans un traité de paix et s'engagent aussi à porter secours à l'Allemagne si elle est attaquée; 2) les Quatre puissances ou tous les signataires du traité de paix promettent de se prêter mutuellement assistance en cas d'attaque allemande<sup>170</sup>.

Le plan pour la réunification constitue l'élément central du manuscrit. Il s'agit de l'unique fois dans sa carrière où il proposera un plan concret et détaillé pour la réalisation de l'unité allemande. Il reste conscient de tout ce que ce modèle a d'utopique et ne prétend pas décrire la voie royale vers l'unité, mais seulement une voie possible. Par contre, son analyse minutieuse des conditions internationales le

---

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>169</sup> Voir Raus, « Egon Bahr et la conception ».

<sup>170</sup> Bahr, « Was nun? », p. 93.

convainc que seule une nouvelle architecture de sécurité paneuropéenne peut mettre en place les fondements de la réunification. Cette dernière demeure avant tout l'affaire des deux États allemands, qui pourront la négocier après que les Quatre puissances leur en auront fait l'offre. Bahr estime que chaque étape dans le processus de réunification doit créer l'intérêt pour l'étape suivante, afin que la RDA ne soit pas tentée de stopper l'ensemble du processus à mi-chemin pour se sauver avec une reconnaissance internationale à bon marché. La reconnaissance ne pourra être accordée que lorsque toutes les ententes fixant les modalités de la réunification seront prêtes. Pour arriver à un tel stade, il faudra d'abord plusieurs accords de type « petits pas », soit des accords partant des réalités et dont le but est de rendre la division nationale plus tolérable. Les accords de type « grands pas » - principalement des élections panallemandes libres – ne viendront qu'en dernière étape<sup>171</sup>.

Bahr élabore un plan en huit étapes s'échelonnant sur une période d'au moins dix ans. Premièrement, il prévoit de continuer à négocier des ententes visant des allègements humanitaires dans le cadre de la « politique des petits pas ». Ensuite, les Quatre puissances et les deux États allemands décideront d'un plan et des thèmes pour les négociations à venir, incluant celles entre la RFA et la RDA. Bahr estime que cette étape prendra au moins quatre ans. Pendant la troisième étape, deux séries de négociations parallèles auront lieu. Les Quatre puissances, les deux États allemands et les autres pays européens lanceront des négociations sur un traité de paix pour l'Allemagne et un système de sécurité européen. Au même moment, la RFA et la RDA évalueront en commun comment elles prévoient surmonter la division : leur but sera de conclure des accords pour harmoniser leurs systèmes économiques et juridiques, établir une loi électorale panallemande et organiser le transfert progressif des compétences des deux États à un nouveau gouvernement panallemand. Bahr croit que cette phase ne pourra durer moins de deux ans. Lors de la quatrième étape, tous les accords négociés au cours des années précédentes seront signés. Les deux États se reconnaîtront mutuellement et tous les partis politiques se verront autorisés dans chacun d'eux. Bonn et Berlin-Est fixeront une date pour des élections panallemandes.

---

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 107-117.

Les parlements nationaux de tous les États impliqués ratifieront ensuite les nouveaux accords sur la sécurité européenne. L'étape suivante est celle des élections panallemandes pour former une assemblée constituante ayant pour tâche de rédiger une constitution (ce qui d'après Bahr prendra au moins un an). Lors de la sixième étape, l'assemblée nationale ratifiera les traités de sécurité et adoptera la constitution. Elle procédera ensuite à la ratification du traité de paix, qui inclura la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse. Au septième stade, le système de sécurité européen entrera en fonction. Les troupes alliées pourront dès lors commencer à se retirer simultanément de l'Allemagne pendant que le gouvernement panallemand prendra progressivement en charge les compétences de la RFA et de la RDA. Finalement, la dernière étape marque l'entrée en vigueur du traité de paix, la formation d'une armée allemande et le retrait des dernières troupes des Quatre puissances<sup>172</sup>. On retiendra comme caractéristique principale du plan de Bahr qu'il lie les progrès dans la réunification à ceux dans le dépassement de l'ordre bipolaire, et ce de manière très directe : le rapprochement entre la RFA et la RDA s'effectue parallèlement à la constitution d'un nouvel ordre de sécurité européen, au centre duquel on retrouvera, une fois complété, un État allemand uni et totalement souverain.

Ce plan pose quelques problèmes difficiles à ignorer. Premièrement, Bahr n'explique pas de manière convaincante comment il entend transformer l'intérêt des Soviétiques pour faire en sorte qu'ils acceptent la réunification. Tout au plus se contente-t-il d'affirmer que leur intérêt de sécurité est plus fort que l'idéologie – ce qu'il n'arrive cependant pas à démontrer autrement qu'en minimisant l'influence du communisme dans la diplomatie. De même, il n'est pas clair pour quelle raison un nouveau système de sécurité paneuropéen, avec une Allemagne unie en son centre, apparaîtrait aux yeux des Soviétiques comme étant plus sécuritaire que le Pacte de Varsovie. L'Allemagne, il est vrai, ne ferait plus partie de l'OTAN; le problème est que le glacis soviétique en Europe centrale et orientale disparaîtrait aussi. Inversement, le système de sécurité qu'il propose réduirait dramatiquement la présence américaine en Europe et laisserait l'ouest du continent, incluant l'Allemagne, vulnérable à la

---

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 117-152.

pression soviétique. Ainsi, c'est à se demander si un tel système pourrait jamais assurer la stabilité et l'équilibre des puissances en Europe. Pour ces raisons, on peut prévoir que tous les États européens le refuseraient si le choix leur en était donné. De plus, il est difficile d'imaginer que les alliés de la RFA ou les Allemands de l'Ouest eux-mêmes puissent accepter le rétablissement d'une Allemagne libre de ses mouvements au centre du continent européen, une perspective qui rappelle trop la politique de Rapallo. Enfin, est-il réaliste de la part de Bahr de suggérer que les Allemands de l'Ouest jettent par-dessus bord les acquis de la politique d'ancrage occidental?

En fait, le propos est si controversé que le manuscrit ne sortira jamais des archives personnelles de Bahr. Klaus Piper, l'éditeur (Piper & Co. Verlag) à qui il envoie son texte, refuse de le publier parce qu'il le trouve trop choquant politiquement, en plus d'être en désaccord avec l'attribution d'une valeur absolue au but de l'unité allemande<sup>173</sup>. Willy Brandt en déconseille aussi la publication avec l'argument que les Allemands ne sont pas encore prêts à accepter les idées qu'il contient, particulièrement en ce qui a trait à la revalorisation du statut de la RDA. Par ailleurs, il se dit fortement opposé à l'idée que l'Allemagne pourrait se retirer de l'OTAN et de l'Europe des Six<sup>174</sup>. De fait, ce manuscrit rompt avec presque tous les éléments qui forment alors la raison d'État ouest-allemande sur la question allemande, de la politique orientale ou de l'ancrage à l'Ouest<sup>175</sup>.

Bahr fait aussi parvenir son manuscrit à son ami Harold Hurwitz. Même si celui-ci se dit en accord avec l'orientation générale du propos, il émet des critiques intéressantes. Hurwitz insiste avant tout sur l'inutilité d'un plan pour la réunification : l'histoire, rappelle-t-il, est faite d'aléatoire et d'imprévisible. Des plans peuvent contribuer à clarifier les buts à atteindre, mais les moyens proposés ne doivent pas être figés.

---

<sup>173</sup> Lettre de Klaus Piper à Bahr, 15 avril 1966, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 466. Bahr répond aux commentaires de Piper : « évidemment que l'unité nationale n'est pas un but de valeur absolue. Mais je tiens pour une illusion de penser que les habitants de la RDA puissent recevoir une liberté qui soit digne de ce nom sans qu'ils ne manifestent simultanément un désir d'unité nationale impossible à endiguer ». Lettre de Bahr à Klaus Piper, 14 mai 1966, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 466.

<sup>174</sup> Raus, « Egon Bahr et la conception ».

<sup>175</sup> Voir Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 181-190.

Hurwitz trouve aussi inacceptable que Bahr laisse le peuple en dehors de ses considérations : l'unité nationale ne saurait être abandonnée aux leaders des deux États et il serait fort déplorable qu'elle soit atteinte sans la contribution essentielle du peuple : « la réunification doit représenter la création définitive d'une nation démocratique ». Il faudrait donc trouver une voie médiane entre la révolution – dont Hurwitz reconnaît les dangers – et la diplomatie de cabinet. Enfin, sa critique touche à un point fondamental qui reste valable pour tous les grands projets européens concoctés par Bahr : l'élusivité du système de sécurité européen dont il parle. Impossible pour le lecteur de se faire une idée précise de son organisation et de son fonctionnement. Ces questions détiennent probablement une importance secondaire aux yeux de Bahr. Par conséquent, il n'est pas garanti qu'une Allemagne réunifiée contribuerait à la paix en Europe; on pourrait facilement argumenter du contraire en invoquant les dangers pour l'équilibre européen. Un système de sécurité européen « neutre » avec une Allemagne unie en son centre n'ouvrirait-il pas la porte à un retour de la politique d'équilibre des puissances<sup>176</sup>?

Le manuscrit *Was nun?* demeure toutefois un document d'une grande importance pour l'évaluation des conceptions de politique étrangère de Bahr. Ce modèle constitue sa représentation idéale non seulement du chemin vers l'unité, mais aussi de son aboutissement : le rétablissement d'une Allemagne unie et souveraine au cœur d'un « ordre de paix » européen. Mais en attendant ce grand moment, Bahr juge qu'il est temps que le gouvernement de la RFA fasse des efforts pour accroître sa marge de manœuvre diplomatique.

## **2.6 Pour une politique étrangère émancipée**

Au cours des années 1960, plusieurs changements dans la politique étrangère américaine amènent en République fédérale une nouvelle manière de voir les relations avec la superpuissance occidentale. En axant sa diplomatie sur la détente,

---

<sup>176</sup> Lettre de Harold Hurwitz à Bahr, 18 juillet 1966, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 466.



Washington incite Bonn à reconsidérer son approche tant envers le bloc soviétique que ses partenaires occidentaux.

Le nouveau concept de défense des États-Unis et de l'OTAN développé en 1961-1962 met plus d'accent sur les forces conventionnelles et l'utilisation graduée de l'arme nucléaire. En somme, les Américains favorisent une stratégie nucléaire qui s'accorde avec la détente et tient compte de la vulnérabilité du continent nord-américain aux missiles balistiques soviétiques, étalée au grand jour par le lancement du Spoutnik en 1957. La stratégie de la riposte nucléaire massive contre n'importe quel type d'attaque soviétique n'est crédible que si les États-Unis restent protégés contre une seconde frappe soviétique. La doctrine de la riposte massive équivaut à la destruction mutuelle assurée (*Mutual Assured Destruction*, MAD). En mai 1962, le secrétaire américain à la Défense, Robert McNamara, présente aux pays de l'OTAN la nouvelle doctrine nucléaire américaine de la « réponse flexible ». Une attaque soviétique, qu'elle soit conventionnelle ou non, ne provoquera pas automatiquement une réplique nucléaire de la part de Washington. Les Américains tenteront d'abord de s'opposer à une attaque conventionnelle par des moyens conventionnels, afin d'être en mesure de graduer l'escalade de la violence pour ainsi éviter de franchir le seuil du conflit nucléaire généralisé. Les Européens comprennent cependant qu'ils seront tenus de fournir de plus grands efforts dans la défense de leur continent. Ils croient que les Soviétiques, s'ils n'ont pas à craindre une riposte massive, seront plus tentés de « tester » la volonté et la capacité de résistance des pays européens. À Bonn, on comprend que le nouvel accent sur la sécurité conventionnelle signifie qu'en cas de conflit, la plus grande partie des combats et des destructions aura lieu sur le territoire des deux États allemands<sup>177</sup>.

Les Européens – et les Allemands en particulier, vu leur position de vulnérabilité – sont profondément troublés par l'unilatéralisme des Américains. Ces derniers déterminent seuls leur nouvelle stratégie nucléaire, sans consulter leurs partenaires. De même, Washington ne consulte pas ses alliés lors de la crise des missiles cubains

---

<sup>177</sup> Haftendorn, *Coming of Age*, p. 93-98 et Schöllgen, *Jenseits von Hitler*, p. 254.

en octobre 1962<sup>178</sup>. Comme réponse aux critiques des Européens, les Américains mettent sur pied un projet de force nucléaire multilatérale (*Multilateral Nuclear Force*, MLF) pour impliquer tous les pays de l'OTAN dans la stratégie nucléaire de l'Alliance. Cependant, ce plan semble inadéquat pour plusieurs, car les Américains disposeraient toujours du contrôle des têtes nucléaires à bord des navires et sous-marins avec des équipages multinationaux prévus par le projet. Aussi, la décision de l'administration du président Lyndon Johnson d'annuler unilatéralement le projet MLF en 1966 renforce au sein de l'OTAN l'idée que les États-Unis ne sont pas fiables<sup>179</sup>.

Bahr prend acte de cet effritement – partiel, il est vrai – de la communauté d'intérêts entre Bonn et Washington. Pour les Américains, la stabilité internationale passe loin devant la défense des intérêts européens; le règlement de la question allemande peut attendre pour ainsi dire indéfiniment. Du dogme de la « politique de la force », il ne reste qu'un aspect valable, mais tout de même essentiel : la puissance pour la sécurité de l'Occident<sup>180</sup>. Car Bahr est convaincu du sérieux du danger soviétique : comme l'Union soviétique s'emparera de tout ce qu'elle peut prendre sans risque, seule la menace de frappes nucléaires massives permet de prévenir la conquête de l'Europe entière par l'Armée rouge<sup>181</sup>. Le second aspect de ce dogme, qui est d'appuyer les demandes politiques de Bonn par la force, n'existe plus, tout comme l'idée d'une annexion de la RDA par la République fédérale<sup>182</sup>.

La détente américano-soviétique crée toutefois des opportunités intéressantes pour l'élargissement de la marge de manœuvre ouest-allemande. Bahr espère effectivement que la paix et la stabilité en Europe permettront à la République fédérale de pratiquer une politique plus indépendante. Les accords de laissez-passer

---

<sup>178</sup> Pourtant, Bahr écrira : « heureusement que le président a été ferme à Cuba ». Lettre de Bahr à Carl J. Friedrich, 29 octobre 1962, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 44A.

<sup>179</sup> Smyser, *From Yalta to Berlin*, p. 206.

<sup>180</sup> Discours de Bahr à l'Université de Hambourg, « Entspannung und Wiedervereinigung », 1<sup>er</sup> juin 1964, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 348.

<sup>181</sup> Lettre de Bahr à Paul Tillich, 19 septembre 1962, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 44A.

<sup>182</sup> Discours de Bahr à l'Université de Hambourg, « Entspannung und Wiedervereinigung », 1<sup>er</sup> juin 1964, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 348.

entre Berlin-Ouest et la RDA constituent pour lui le modèle d'une politique autonome<sup>183</sup>. De même, il est dans l'intérêt de la RFA d'assumer un rôle plus autonome dans les affaires européennes en apportant sa propre contribution à la détente Est-Ouest<sup>184</sup>.

Toutefois, Bahr reste réaliste en ce qui concerne la marge de manœuvre de la RFA dans la détente. L'Alliance atlantique constitue toujours le cadre fondamental à partir duquel elle doit forger sa diplomatie. Plus de quatre décennies après la crise de 1961, il affirmera : « nous avons survécu grâce à la garantie américaine, à Berlin en particulier »<sup>185</sup>. Même si la politique américaine ne lui plaît pas complètement, il n'en reconnaît pas moins le caractère vital des relations avec Washington pour la République fédérale. Sous cet angle, Bahr ne peut être considéré comme un gaulliste. En 1963, peu de temps après la signature du traité de l'Élysée, il écrit à Brandt que « tout ce qui renforce l'amitié franco-allemande est bon. Tout ce qui renforce les relations germano-américaines est meilleur »<sup>186</sup>. L'ordre de priorité est fondamental et la RFA ne doit en aucun cas se placer devant un choix – comme le fait le gouvernement conservateur avec le traité de l'Élysée<sup>187</sup>. Pour lui, la présence américaine en Europe centrale constitue un intérêt vital de la République fédérale, auquel la politique gaulliste franco-allemande risque de porter atteinte<sup>188</sup>. Bahr se réjouit donc de l'inclusion dans le traité de l'Élysée d'un préambule qui rappelle la primauté de l'orientation atlantiste de la République fédérale<sup>189</sup>. Cela ne l'empêche cependant pas de déplorer en 1965 que le gouvernement à Bonn « a négligé de maintenir des relations assez étroites avec la France »<sup>190</sup>.

---

<sup>183</sup> Bahr, *Der deutsche Weg*, p. 42.

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>186</sup> Lettre de Bahr à Brandt, 11 février 1963, AdsD, Depositum Bahr, 49B.

<sup>187</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 173.

<sup>188</sup> Lettre de Bahr à Gisela Spangenberg, 5 février 1963, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 49B.

<sup>189</sup> Lettre de Bahr à Carl Kaysen, 17 mai 1963, citée dans Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 79. Sur ce point, voir Georges-Henri Soutou, *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996, p. 252-259.

<sup>190</sup> Note de Bahr pour Brandt, 30 mars 1965, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 9B.

La position de Bahr concernant l'intégration européenne est complexe et ambivalente<sup>191</sup>. Il explique dans ses mémoires qu'il éprouve une certaine sympathie envers la conception gaulliste de l'Europe des patries, car elle laisse une place à sa propre patrie : « pendant que certains avaient peur de l'Est, moi j'avais peur du mot intégration »<sup>192</sup>. D'après Bahr, plus l'Europe occidentale sera intégrée, plus la division culturelle, économique et sociale de l'Allemagne s'accroîtra. Ultimement, l'intégration européenne pourrait rendre l'unité allemande impossible<sup>193</sup>. En tant que patriote allemand considérant que la place naturelle de son pays est d'être le centre géopolitique du continent, Bahr se positionne contre l'intégration politique d'une seule moitié de l'Europe. Pour lui, toute forme d'intégration du continent devra être basée sur l'État-nation et adopter une perspective paneuropéenne. Il affirme cependant dans *Was nun?* avoir « un point de vue positif sur le développement sélectif de la coopération économique dans le cadre de la CEE », malgré son « refus des plans d'intégration politique »<sup>194</sup>. Il existe donc des différences significatives entre les conceptions de l'Europe de Bahr et Brandt. Brandt considère l'ancrage à l'Ouest et l'intégration occidentale non seulement comme des buts valables en soi, mais aussi comme des appuis solides pour lancer une politique de dialogue constructif avec l'Est. Bahr, quant à lui, ne croit pas que la fin de l'État-nation approche et favorise donc une Europe basée sur la coopération plutôt que sur un haut niveau d'intégration supranationale<sup>195</sup>. « L'Europe », écrit-il dans ses mémoires, « constitue la seule question pertinente à laquelle [Brandt et moi] accordions une importance différente »<sup>196</sup>; c'est ce qui amène Brandt à affirmer que son conseiller et ami est « daltonien en ce qui concerne l'Europe »<sup>197</sup>.

---

<sup>191</sup> Rachèle Raus écrit à ce sujet : « Egon Bahr plaide pour une politique "européenne" en direction de l'Ouest et "nationale" en direction de l'Est. Sa conception de la politique allemande, directement dérivée des intérêts nationaux de l'Allemagne, explique sa position relativement ambiguë à l'égard de la politique d'intégration européenne ». Raus, « Egon Bahr et la conception ».

<sup>192</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 174.

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> Bahr, « Was nun? », p. 158.

<sup>195</sup> Wilkens, « New Ostpolitik and European Integration », p. 74-75.

<sup>196</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 173-176.

<sup>197</sup> Propos rapportés par Klaus Harpprecht, *Im Kanzleramt. Tagebuch der Jahre mit Willy Brandt. Januar 1973 – Mai 1974*, Reinbeck, Rowohlt, 2000, p. 236.

En 1963, Bahr et son ami américain Roy Blumenthal suggèrent à Brandt de prendre la tête d'un mouvement de coalition des forces progressistes européennes dans le but de soulager l'Europe du gaullisme et de proposer une alternative à l'Europe conservatrice menée par de Gaulle et Adenauer<sup>198</sup>. Bahr et Blumenthal comptent manifestement sur le fait qu'un renforcement de la gauche européenne modérée, généralement favorable à l'administration Kennedy, permettra de contrer le gaullisme et de consolider les liens entre l'Europe occidentale et les États-Unis. Un tel mouvement pourrait aboutir à un rôle plus grand de l'Europe de l'Ouest dans l'esprit d'un partenariat avec les États-Unis<sup>199</sup>. Ainsi, Bahr n'adhère ni à la vision d'une Europe qui se définit en opposition aux États-Unis ni à celle d'une intégration politique de sa partie occidentale; le marché commun lui suffit. Il souscrit au modèle d'organisation européenne qui offre non seulement les meilleures chances pour la réunification, mais qui assure aussi à la RFA le plus de liberté de mouvement tout en garantissant sa sécurité.

Bahr demande que la RFA puisse finalement affirmer ses intérêts nationaux de manière autonome. Dans cette optique, les Allemands pourraient d'après lui se rattacher aux tendances patriotiques de Schumacher afin de se libérer de leur traumatisme national : « Un jour le passé devra être surmonté de manière à ce que l'on cesse de mettre exagérément l'accent sur une culpabilité bien réelle et que l'on en arrive à une position qui n'est pas celle d'un peuple vaincu, mais bien libéré »<sup>200</sup>. Le passé ne doit pas constituer un handicap pour la politique étrangère de la République fédérale. Celle-ci doit agir de manière décomplexée sur la scène internationale en définissant des intérêts nationaux qui lui sont propres. Les Allemands doivent pour cela « éliminer les restes de leurs psychoses de guerre et d'après-guerre »; le premier pas dans ce processus d'émancipation psychologique et politique est le développement d'une politique de détente active : « s'obstiner à qualifier quelqu'un d'"ennemi" ne peut qu'être dommageable pour nous [...]. La

---

<sup>198</sup> Note de Bahr pour Brandt, 26 février 1963, AdsD, Depositum Bahr, 353.

<sup>199</sup> *Ibid.* Ces idées ressemblent beaucoup à celles de Arthur J. Schlesinger. Voir Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 79-80.

<sup>200</sup> Note de Bahr pour Brandt, 29 août 1960, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 46B.

réduction des ressentiments nous rend plus forts. Les émotions restreignent notre liberté d'action politique »<sup>201</sup>. Voilà assurément le crédo d'un tenant de la *realpolitik*.

La consolidation du *statu quo* rend nécessaire le développement d'une politique étrangère ouest-allemande plus autonome. Dans le contexte de la détente, comment la RFA pourrait-elle continuer de limiter sa *Deutschlandpolitik* au renforcement de son intégration dans l'Alliance atlantique? Aucun État occidental ne règlera la question allemande pour les Allemands. La République fédérale n'a pas intérêt à toujours faire montre d'une retenue excessive, elle doit aussi savoir prendre l'initiative et développer une politique nationale qui risque à l'occasion de se heurter aux intérêts des puissances occidentales. En tant que représentante des intérêts d'une nation divisée, elle poursuit des objectifs révisionnistes malgré la volonté de ses alliés de stabiliser le *statu quo*; sa politique à l'Est devrait refléter ce fait : « dans un monde caractérisé par des transformations rapides, il est dans notre intérêt de définir nos propres intérêts »<sup>202</sup>. Visiblement, Bahr plaide pour le développement d'une politique de détente ouest-allemande plus active que celle des capitales occidentales.

Cette volonté d'émanciper la politique étrangère ouest-allemande s'inscrit dans la méthode du « changement par le rapprochement », comme Bahr l'explique :

Un élément fondamental des réflexions [à la base du discours de Tutzing] était la conception que la République fédérale d'Allemagne avait suffisamment de maturité pour poursuivre ses propres intérêts, comme le font les autres États, et de jouer dans la détente le rôle qu'elle seule peut accomplir, tout en restant loyale envers ses partenaires de l'Alliance. Les facteurs immuables que sont la géographie et l'histoire prescrivaient une telle approche<sup>203</sup>.

La RFA, considérant sa position géographique centrale et la division nationale, ne gagne pas à rester inactive. La dernière partie du manuscrit *Was nun?* se concentre sur ce que Bahr appelle le besoin d'épanouissement (*Selbstverwirklichung*) des Allemands :

---

<sup>201</sup> Discours de Bahr, sans date (1965), LAB, B Rep 002, Nr. 5280.

<sup>202</sup> Bahr, « Was nun? », p. 39.

<sup>203</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung - Zehn Jahre nach Tutzing », p. 46.

Un peuple ne peut pas vivre exclusivement d'économie, d'esprit et de culture. Nous devons cesser de croire ou d'espérer que la défaite totale nous aura libérés des outils de la puissance, que personne ne peut toucher sans les utiliser, sans affecter les autres, sans danger de devenir coupable. C'était et c'est toujours une illusion que de croire que le plus important peuple au centre de l'Europe peut mener l'existence politique d'un ermite.

Bahr réclame des Allemands une meilleure conscience de leurs possibilités, mais aussi de leurs responsabilités. Il estime que les problèmes liés au passé ne peuvent être réglés que si l'Allemagne « s'épanouit » (*sich selbst verwirklicht*). Le rétablissement de l'État-nation ne constitue qu'une partie essentielle d'un problème plus grand, nommément de guérir les blessures du centre de l'Europe pour ainsi garantir la paix. La question allemande ne peut être séparée du problème de la division du continent en deux camps antagonistes. En effet, l'histoire de l'Europe depuis la deuxième moitié du XIXe siècle montrerait que « le destin de l'Allemagne ne peut être séparé de celui des autres nations européennes. Il n'est pas possible de guérir l'Europe [...] tant que son centre reste malade »<sup>204</sup>.

Bahr entrevoit un grand rôle pour les Allemands en Europe, un rôle constructif, à condition toutefois qu'ils puissent se réconcilier avec le concept de la puissance et être conscients des responsabilités qui en découlent. Pour être à la hauteur des défis auxquels font face l'Europe, la RFA « doit devenir politique » et « penser pour ses voisins » (*für seine Nachbarn mitdenken*)<sup>205</sup>. La tâche est alors de « définir nos intérêts, de développer une politique à partir d'eux et de la suivre ensuite avec confiance. Cela signifie aussi d'être capables de dire "non" à nos alliés s'il le faut »<sup>206</sup>. Bahr souhaiterait donc voir la RFA agir de manière confiante et « normale » sur la scène internationale. Cependant, cela ne revient pas à demander que la République fédérale fasse cavalier seul :

L'égalité absolue à l'intérieur de l'Alliance est non seulement impossible pour la République fédérale, elle est aussi indésirable. Il est désirable que la République fédérale, par le respect de ses obligations envers l'Alliance, puisse

<sup>204</sup> Bahr, « Was nun? », p. 174, 176.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p.177.

<sup>206</sup> Discours rédigé par Bahr pour Brandt, « SPD in Deutschland – Deutschland in der Welt », 3 décembre 1965, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 9A.

s'assurer des garanties de ses alliés envers elle. Il est aussi désirable que la République fédérale, par ses actions concrètes, élimine les méfiances envers l'Allemagne – qu'elles soient justifiées ou non<sup>207</sup>.

Si la RFA doit chercher à élargir sa marge d'action en se tournant vers l'Est, cela ne doit pas se faire aux dépens de ses engagements à l'endroit de ses partenaires occidentaux. Bonn doit acquérir plus d'autonomie et défendre ses intérêts nationaux à l'intérieur du cadre plus large de l'ancrage occidental.

Pour Bahr, la République fédérale porte une responsabilité particulière dans le domaine des relations avec l'Est : tant qu'elle ne se réconciliera pas avec le bloc soviétique, aucune détente durable ne pourra s'installer en Europe. À l'inverse, si elle prend l'initiative dans ce domaine, elle peut mettre en marche un processus de rapprochement qui aura dans le long terme des retombées positives pour tout le continent. Cependant, la RFA ne pourra imposer son intérêt – l'unité nationale – que dans la mesure où elle réussira à ramener les intérêts de toutes les puissances à un dénominateur commun. Concrètement, Bahr veut que la RFA vise l'atteinte d'un nouvel équilibre en se plaçant à la tête des États qui s'engagent à renoncer à l'usage de la force pour atteindre leurs objectifs. Les Allemands de l'Ouest introduiraient ainsi un nouveau type de diplomatie à une époque où la grande majorité des pays ne possède pas l'arme atomique et où les deux superpuissances nucléaires sont limitées dans leur marge de manœuvre justement à cause de cette arme. Les chances de succès d'une nouvelle diplomatie de l'ouverture et du règlement pacifique des conflits seraient grandement accrues si la RFA et la RDA y participaient<sup>208</sup>. Bahr cherche à pallier les faiblesses de la République fédérale en agissant sur son environnement.

En fait, Bahr développe un modèle novateur pour la politique étrangère de la puissance au cœur du continent. Il favorise une rupture complète avec les méthodes traditionnelles de la diplomatie allemande depuis l'unification de 1871 :

---

<sup>207</sup> *Ibid.*

<sup>208</sup> Bahr, « Was nun? », p. 177-178.



Considérant l'interdépendance entre la question allemande et les problèmes, soucis et intérêts de la politique mondiale et de tous les voisins européens, il est impossible pour les Allemands d'imposer leurs buts comme ils le faisaient au XIXe siècle, c'est-à-dire en jouant un État contre les autres, en créant des alliances secrètes, en signant des clauses de réassurance. L'outillage de la diplomatie bismarckienne est désormais inutilisable. La politique étrangère allemande doit présenter et poursuivre ses objectifs de manière ouverte et publique.

Un enseignement de la diplomatie bismarckienne reste cependant d'actualité : « la politique étrangère allemande s'appuie sur l'importance de l'Allemagne au centre de l'Europe »<sup>209</sup>. Bahr se fait donc l'apôtre d'une réconciliation des Allemands de l'Ouest avec la puissance, dans la mesure où il réclame que Bonn adopte un rôle de leader européen dans la détente et le rapprochement avec l'Est. La puissance de l'Allemagne, toutefois, ne s'affirmera pleinement et sécuritairement que dans un cadre multilatéral et dans le respect des intérêts des voisins.

Les réflexions de Bahr durant la première moitié des années 1960 aboutissent ainsi à une interrogation sur l'identité (ouest-)allemande en politique étrangère. Les réalités de la division nationale et de la position géographique centrale de la RFA/Allemagne forment le cœur de son questionnement. De l'avis de Bahr, ses compatriotes – et les gouvernements chrétiens-démocrates en particulier – ont trop souvent oublié un fait fondamental qui détermine l'existence de la RFA : elle fait partie d'une nation divisée au centre d'un continent divisé. Les Allemands, en effet, ne doivent menacer personne; d'où l'intérêt pour eux de jouer un rôle de leader dans le rapprochement entre l'Est et l'Ouest. Tant que la RFA ne développera pas de relations normales avec le bloc soviétique, incluant la RDA, aucune détente véritable ne pourra s'installer : la réduction des tensions au niveau mondial dépend de la détente au cœur de l'Europe. La normalisation des relations avec l'Est constitue aussi un moyen pour accroître la marge de manœuvre de la RFA, qui est elle-même nécessaire pour réaliser l'unité allemande. Pour Bahr, la paix européenne, l'unité nationale et l'émancipation de la politique étrangère ouest-allemande sont des objectifs interdépendants.

---

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 179-180.

## 2.7 Bilan du deuxième chapitre : l'intérêt national et le « changement par le rapprochement »

Le concept d'intérêt national constitue une des clés essentielles pour comprendre la pensée d'Egon Bahr. Durant son passage à la mairie de Berlin-Ouest à Schöneberg en tant que chef du service de Presse de Brandt entre 1960 à 1966, il s'efforce de redéfinir les intérêts de Berlin-Ouest et de la République fédérale. À ses yeux, la détente et la consolidation de la division nationale après la construction du mur de Berlin rendent la « politique de la force » définitivement caduque et même contreproductive. Cette dernière relève selon lui de l'idéologie plutôt que de l'analyse rationnelle des réalités internationales. Si une politique extérieure fixée sur l'idéologie ne peut amener de progrès dans la question allemande ou la détente, alors la diplomatie ouest-allemande doit revenir à la *realpolitik*. Il convient donc de « désidéologiser » les relations avec le camp communiste en recentrant la politique étrangère ouest-allemande sur la notion d'intérêt national. La guerre froide, certes, reste pour lui d'abord et avant tout un conflit politico-idéologique. C'est donc le domaine de la sécurité qui offrirait le plus de chances de concilier les intérêts de l'Est et de l'Ouest. Sous cet angle, son expérience à Berlin est déterminante dans le développement de l'Ostpolitik : « Berlin a vu ce que cela signifiait de vivre au centre de l'Europe, entre l'Est et l'Ouest »<sup>210</sup>. Tout au long de sa période berlinoise, Bahr prônera la poursuite d'une politique à deux voies : l'organisation, d'un côté, de la résistance à la menace soviétique sur la base de l'alliance avec les puissances occidentales; de l'autre côté, la recherche de moyens pour dépasser l'état de confrontation intense avec le bloc soviétique.

Le « changement par le rapprochement » est le corollaire de cette vision désidéologisée des relations avec l'Est. Même s'il est impossible de le vaincre militairement, Bahr demeure convaincu de l'infériorité du bloc soviétique à tous les niveaux. L'URSS et ses satellites peuvent être amenés à se transformer par une

---

<sup>210</sup> Discours de Bahr au congrès du SPD berlinois, 3 octobre 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 301.

exploitation habile de leurs intérêts. Bahr prône donc une politique d'« engagement » : il faut interagir avec les communistes, négocier avec eux, pour que la supériorité du camp occidental puisse faire effet et induire un certain degré de libéralisation des régimes de l'autre côté du Rideau de Fer. Les négociations avec l'Est sont basées sur deux principes : elles doivent être conduites à partir d'une position de force – l'ancrage occidental – et elles doivent aussi exclure les domaines où les intérêts sont irréconciliables pour se concentrer uniquement sur les secteurs dans lesquels des accords sont envisageables<sup>211</sup>. Concrètement, Bahr espère que s'il est possible de créer un nouvel ordre européen assurant la sécurité de l'URSS, celle-ci pourra accepter la réunification allemande. Le « changement par le rapprochement » se présente donc comme une stratégie de « détente offensive » visant à mettre fin à l'emprise soviétique sur l'Europe centrale et orientale – ou à tout le moins sur la RDA; dans la nouvelle architecture de sécurité qui émergera de ces transformations, une Allemagne unie s'imposerait assurément comme puissance prépondérante du continent.

Il existe dans l'idée générale du « changement par le rapprochement » une tension latente entre la stabilisation et le révisionnisme. Dans son discours de Tutzing, Bahr pose comme principe qu'il faut accepter le *statu quo* pour pouvoir le transformer. C'est dans cette optique qu'il demande d'accepter l'existence de la RDA. Après tout, si la RFA ne peut abandonner le but de l'unité allemande, ne serait-ce que pour des raisons constitutionnelles, il serait néanmoins irréaliste de continuer à nier l'existence de l'État est-allemand. Le *statu quo*, tel que l'entend Bahr, ne constitue-t-il pas une notion paradoxale? Si on le comprend comme regroupant les réalités d'après-guerre, alors il désigne la suprématie soviétique en Europe centrale et orientale, la présence américaine en Europe, la division allemande, la ligne Oder-Neisse et la présence des puissances occidentales à Berlin-Ouest. Cependant, il y a un second niveau à l'idée que Bahr se fait du *statu quo*, soit que la RFA et ses alliés n'acceptent pas les réalités territoriales d'après-guerre et que l'URSS, de son côté, n'accepte pas la situation à Berlin. Bahr reste un révisionniste, même lorsqu'il plaide pour la reconnaissance des

---

<sup>211</sup> Hofmann, *The Emergence of Détente*, p. 112.

réalités de la guerre froide. Il n'est jamais question pour lui d'admettre définitivement l'hégémonie soviétique sur la moitié du continent, comme en témoigne sa volonté de libéraliser et de transformer les régimes communistes. L'« ouverture » du *statu quo* territorial constitue pour lui un élément essentiel de la situation européenne<sup>212</sup>.

Aussi, l'idée que la stabilisation des pays du bloc soviétique est nécessaire à leur libéralisation entre en conflit avec les éléments révisionnistes de la stratégie de Bahr. La stabilisation, au lieu de favoriser la libéralisation, ne risque-t-elle pas plutôt de la retarder indûment? Qu'est-ce qui laisse penser que le SED, une fois son emprise sur l'État est-allemand mieux assise, sera incité à adopter des politiques plus libérales? Le risque est que la méthode de la « libéralisation par la stabilisation » ne devienne en fin de compte qu'une simple politique de stabilisation, faute de réceptivité de la part des régimes communistes<sup>213</sup>. Bahr est tenté de résoudre les contradictions de l'approche mise de l'avant à Tutzing en se concentrant de plus en plus sur l'élément de la stabilité, comme en témoigne son obsession pour les questions de sécurité. Le « changement par le rapprochement » représente une tentative d'échapper à ces contradictions en remplaçant un défi direct au *statu quo* par un défi indirect, apparenté à la « coexistence pacifique » de Khrouchtchev et à la « stratégie de la paix » de Kennedy. La conciliation des objectifs révisionnistes de la RFA avec une politique étrangère basée sur l'acceptation des réalités d'après-guerre constitue le problème principal auquel Bahr fait face en tant que conseiller du ministre des Affaires étrangères Willy Brandt à partir de 1966.

---

<sup>212</sup> Voir *Ibid.*, p. 119-120.

<sup>213</sup> À ce sujet voir Garton Ash, *Au nom de l'Europe*.

## Chapitre 3

### Penser l'impensable : la Grande coalition et la préparation de la nouvelle Ostpolitik, 1966-1969

---

La formation du gouvernement de Grande coalition entre la CDU/CSU et le SPD après la rupture de l'alliance entre les chrétiens-démocrates et les libéraux du FDP en 1966 permet aux sociaux-démocrates de participer au pouvoir exécutif fédéral pour la première fois depuis 1930. Ce nouveau gouvernement formé le 1<sup>er</sup> décembre 1966 est dirigé par le chrétien-démocrate Kurt Georg Kiesinger, tandis que Willy Brandt devient vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères. Cette alliance improbable est en grande partie fondée sur une volonté commune de changement dans le domaine de la politique étrangère<sup>1</sup>.

L'orientation du SPD vers une Grande coalition est surtout l'œuvre de Herbert Wehner, qui s'y engage depuis 1962<sup>2</sup>. La faction berlinoise du parti montre beaucoup moins d'enthousiasme quant à cette perspective. Egon Bahr aurait en fait préféré une petite coalition sociale-libérale à la Grande coalition, qu'il voit comme une « fornication contre-nature » (*widernatürlicher Unzucht*). La social-démocratie risque

---

<sup>1</sup> Voir Klaus Schönhoven, « Entscheidung für die grosse Koalition. Die Sozialdemokratie in der Regierungskrise im Spätherbst 1966 », dans Wolfram Pytha et Ludwig Richter (dir.), *Gestaltungskraft des Politischen. Festschrift für Eberhard Kolb*, Berlin, Duncker und Humboldt, 1998, p. 379-397; Klaus Schönhoven, *Die deutsche Sozialdemokratie nach 1945*, tome 2 : *Wendjahre : die Sozialdemokratie in der Zeit der Grossen Koalition, 1966-1969*, Bonn, Dietz, 2004, p. 35-88.

<sup>2</sup> Voir Rudolf Morsey, « Die Vorbereitung der Grossen Koalition von 1966. Unionspolitik im Zusammenspiel mit Herbert Wehner seit 1962 », dans Jürgen Kocka, Hans-Jürgen Puhle et Klaus Tenfelde (dir.), *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag*, Munich et New Providence, Saur, 1994, p. 462-478.

d'après lui d'y perdre son âme : « pour le SPD le danger d'infection est trop grand »<sup>3</sup>. Néanmoins, une alliance temporaire avec les chrétiens-démocrates présente un avantage non négligeable : elle pourrait servir de tremplin vers la Chancellerie<sup>4</sup>. Aussi, Bahr parvient à y trouver son compte au plan professionnel : Brandt amène son collaborateur à l'*Auswärtiges Amt*, d'abord en tant que conseiller personnel et ambassadeur itinérant. Mais c'est surtout dans ses fonctions de directeur de la cellule de prévision, poste qu'il occupe de novembre 1967 à la fin de 1969, que Bahr peut véritablement se consacrer à la tâche de repenser la politique étrangère ouest-allemande<sup>5</sup>. « Les plus belles années de ma vie, je les ai passées à la cellule de prévision du ministère des Affaires étrangères », se rappellera-t-il quelques décennies plus tard<sup>6</sup>. Ce travail théorique au cœur de l'appareil diplomatique ouest-allemand convient bien à son tempérament d'intellectuel et son penchant pour la pensée conceptuelle. Il apprécie de ses fonctions « le luxe exquis de pouvoir choisir soi-même les thèmes », qui s'ajoute « au plaisir de pouvoir laisser la pensée aller librement, sans s'encombrer des tâches administratives quotidiennes »<sup>7</sup>. Cette liberté de penser est essentielle au renouvellement de la politique orientale, car elle lui permet d'explorer toutes les avenues imaginables sans s'embarrasser de considérations politiques. Disposant d'un accès privilégié au ministre, Bahr a pour la première fois de sa vie la possibilité d'influencer directement la formulation de la politique étrangère de la RFA. Malgré son statut d'*outsider*, ses larges responsabilités lui donnent un rôle très important au sein du ministère<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Note de Bahr pour Brandt, 27 octobre 1966, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 352. Toutefois, la perspective d'une coalition SPD-FDP disposant d'une majorité de sept sièges seulement ne lui paraît pas beaucoup mieux; c'est pourquoi il plaide pour de nouvelles élections.

<sup>4</sup> Lettre de Bahr à Brandt, 7 novembre 1966, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>5</sup> Cette nomination ne plaît pas à la CDU/CSU. Franz Josef Strauss écrit à Helmut Schmidt que « le fait que [la nomination de Bahr] n'a pas été accueillie avec enthousiasme dans les rangs [de la CDU/CSU] et a été comprise seulement comme concession à la Grande coalition ne vous a certainement pas échappé ». Lettre de Franz Josef Strauss à Helmut Schmidt, 3 décembre 1968, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 87.

<sup>6</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 224.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> « Bahr was, in his new position, directly subordinate to the minister, independent of the remaining organization of the Foreign Ministry, and, practically speaking, the best-informed "man in the house" with the most influence on Brandt ». Ulrich Sahm en interview avec Julia von Dannenberg avec, 21 août 2004, cité dans Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 113. Andreas Wilkens ajoute que c'est le statut d'*outsider* de Bahr qui lui a permis de « repenser de fond en comble la politique à l'égard du problème allemand ». Bahr « n'était soumis ni à la discipline d'un homme de parti, ni aux

En arrivant à son nouveau poste, Bahr est consterné par le mince héritage légué par ses prédécesseurs : « concernant notre préoccupation principale, la question allemande, il n’y avait rien. Les tiroirs étaient vides. Réfléchir là-dessus avait paru être une entreprise sans intérêt ou insensée »<sup>9</sup>. Certes, une telle situation présente aussi des avantages pour Bahr et ses collaborateurs, qui disposent de « la liberté de réfléchir comme si la politique étrangère de la RFA pouvait être réinventée »<sup>10</sup>. L’importance du travail théorique qu’il accomplit ne fait pas de doute : « Si un gouvernement allemand, en plein cœur de l’Europe, dispose d’un concept concluant et s’engage à l’appliquer, il lui sera possible de surmonter la stagnation et faire bouger les choses »<sup>11</sup>. Il lui tient à cœur de développer une politique qui exploite au maximum le potentiel diplomatique de la RFA pour sortir ses relations extérieures de l’impasse dans laquelle elles se trouvent. Il enjoint à son équipe d’« oublier toutes les décisions [précédentes], de ne reculer devant aucun tabou, d’agir comme si nous nous trouvions en terrain libre et pouvions réinventer notre politique en ayant un seul objectif en vue : comment l’unité sera-t-elle possible? »; il s’agit en fait de « Penser l’impensable »<sup>12</sup>. Libre de presque toute contrainte administrative ou politique, il se consacre avec son équipe à l’élaboration de stratégies originales dans la question allemande, la sécurité européenne et les relations avec le bloc soviétique. S’appuyant sur le principe du « changement par le rapprochement », il développe une stratégie globale qui deviendra, dans ses grandes lignes, la nouvelle Ostpolitik du gouvernement Brandt à partir de 1969. C’est en tant que directeur de la cellule de prévision qu’il s’affirme véritablement comme « l’architecte » de l’Ostpolitik.

---

inhibitions d’un fonctionnaire ou d’un diplomate de carrière. Pour quitter les ornières de l’approche traditionnelle du problème allemand, il fallait de fortes convictions, un esprit indépendant – et la protection d’un homme politique comme Brandt ». Wilkens, « Willy Brandt, Egon Bahr », p. 280.

<sup>9</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 226. Voir aussi Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 50-51.

<sup>10</sup> Bahr, « Konzeption der europäischen Sicherheit », dans Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, p. 60.

<sup>11</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 227.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 226.

### 3.1 Repenser les rapports avec l'Est

À la fin des années 1960, la majorité des États à l'Est comme à l'Ouest aspirent au calme et à la stabilité en Europe. Depuis la crise des missiles cubains, les relations entre Washington et Moscou sont placées sous le signe de la détente. Le rapport Harmel de décembre 1967 sur les futures tâches de l'Alliance atlantique reconnaît deux fonctions principales pour l'organisation : garantir la sécurité de ses membres par des moyens militaires et poursuivre une politique de détente avec le Pacte de Varsovie<sup>13</sup>. À la même époque, les présidents américain et français, Lyndon B. Johnson et Charles de Gaulle, plaident chacun pour un rapprochement entre l'Est et l'Ouest<sup>14</sup>. Les deux superpuissances, aux prises avec des problèmes extra-européens – le Vietnam pour les États-Unis et la Chine pour l'URSS –, désirent stabiliser la situation sur le vieux continent; or la réduction des tensions en Europe dépend surtout de la normalisation des relations entre la RFA et le camp communiste. Cependant, Adenauer et Erhard, en faisant de la réunification la condition de la détente, pratiquent une politique qui va à contre-courant des tendances internationales.

Peu avant la fin du gouvernement Erhard et son remplacement par la Grande coalition, Karl Carstens, secrétaire d'État à l'*Auswärtiges Amt*, analyse de manière lucide les problèmes de la politique étrangère ouest-allemande. Il déplore que la stratégie agressive du *rollback* des années 1950 forme toujours la base de la *Deutschlandpolitik* du gouvernement, malgré que celle-ci n'ait permis aucune avancée vers la réunification. La RFA aurait ainsi épuisé son capital de confiance auprès de ses alliés; elle est donc la première responsable de son « isolement croissant » à l'intérieur de son propre camp. Aussi, l'état de confrontation permanent avec l'Est constitue un risque important pour la sécurité de la RFA. Enfin, Carstens juge qu'avec sa politique dépassée, Bonn se cantonne volontairement à un rôle d'« observateur » dans la question allemande<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Voir Haftendorn, *Coming of Age*, p. 107-113.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>15</sup> Karl Carstens, « Die Problematik unserer Deutschland-Politik », 17 octobre 1966, cité dans Bange, « Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik », p. 456.



Le gouvernement de Grande coalition proclame à plusieurs reprises sa volonté de renouveler sa politique orientale pour en arriver à une véritable détente avec l'Est. Ainsi, Kiesinger, en suivant une stratégie de « réunification à travers la détente », renverse les priorités de la *Deutschlandpolitik* depuis Adenauer<sup>16</sup>. Le 14 juin 1967, le chancelier déclare dans un discours que son gouvernement veut accorder la priorité aux relations avec Moscou, et non pas à celles avec l'Europe de l'Est<sup>17</sup>. Dans cette optique, Bonn tient à garder en vie le dialogue avec l'URSS sur la renonciation à la force lancé en 1965-1966. En 1966, la CDU/CSU et le SPD s'entendent pour dire que la diplomatie ouest-allemande doit se mettre au diapason de la détente. À l'heure du rapport Harmel, la RFA risque l'isolement si elle continue à saboter l'amélioration des relations Est-Ouest avec ses « querelles allemandes ». Comme le souligne un mémorandum de Karl Carstens en août 1966, Bonn doit s'efforcer de développer de meilleurs rapports avec les pays est-européens pour contrer la crainte du « revanchisme » et du « militarisme » allemands répandue par les Soviétiques pour mieux contrôler leur sphère d'influence<sup>18</sup>. De même, Bahr considère qu'une des priorités du gouvernement Kiesinger-Brandt en politique étrangère devrait être d'élargir son champ d'action. Pour cela, il favorise l'établissement de relations diplomatiques ainsi que des négociations sur des projets économiques communs avec les pays est-européens. Il va jusqu'à proposer la normalisation des relations avec la Chine, ce qui, selon lui, « constituerait l'expression la plus forte de la "maturité" de la politique de la République fédérale »<sup>19</sup>.

Bien qu'il refuse de reconnaître la RDA, Kiesinger plaide pour le développement de contacts entre les deux Allemagnes. Toutefois, il apparaît rapidement que la politique de non-reconnaissance de la « Zone » limite le potentiel de renouvellement de la politique étrangère ouest-allemande. Bonn ne parvient pas à développer de meilleures relations avec l'Est malgré des efforts sincères dans cette direction. La normalisation

---

<sup>16</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 58-59.

<sup>17</sup> Cité dans Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 69.

<sup>18</sup> Mémorandum de Karl Carstens, août 1966, PA AA, Vorl. 178338.

<sup>19</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 201.

des relations avec la Roumanie en janvier 1967, d'abord perçue par plusieurs comme un grand succès, se révèle bientôt être une victoire à la Pyrrhus. Moscou se porte à la défense d'un SED alarmé : lors de son sommet de février 1967, le Pacte de Varsovie critique vertement Bucarest pour son manque de solidarité avec la RDA<sup>20</sup>. Ulbricht réussit à opposer à la doctrine Hallstein sa propre doctrine : les États du bloc soviétique ne peuvent normaliser leurs relations avec la RFA avant que celle-ci ne reconnaisse la RDA. Les pays membres du Pacte de Varsovie sanctionnent officiellement cette « doctrine Ulbricht » lors de la Conférence de Karlovy Vary en avril 1967<sup>21</sup>. Bonn avait élaboré la « théorie du défaut de naissance » (*Geburtsfehlertheorie*) pour justifier que la doctrine Hallstein ne s'applique pas aux pays du camp soviétique parce que ceux-ci entretiennent des relations avec la RDA depuis sa fondation – « par défaut », en quelque sorte. Cependant, la réaction des membres du Pacte de Varsovie à la normalisation des relations entre la RFA et le régime roumain de Nicolae Ceaușescu montre que cela ne suffit pas pour réconcilier la doctrine Hallstein et l'amélioration des relations avec l'Est<sup>22</sup>. La solidarisation du Pacte de Varsovie avec le SED tient effectivement en échec la politique ouest-allemande. De fait, les premières discussions entre Kiesinger et Semijon Zarapkin, ambassadeur soviétique à Bonn, sur la renonciation à la force ont tôt fait d'avorter en raison du refus ouest-allemand de reconnaître la RDA. Aussi, lorsque Brandt rencontre Gromyko à New York en octobre 1968, ce dernier lui indique que de meilleures relations entre leurs deux pays ne seront possibles que si la RFA reconnaît les frontières et l'existence de la RDA<sup>23</sup>. Les membres du Pacte de Varsovie décrivent – non sans raison – la politique à l'Est de la Grande coalition comme un simple changement de tactique, et non une réorientation diplomatique fondamentale<sup>24</sup>.

Bahr comprend parfaitement qu'une telle politique de détente sélective mène tout droit dans un cul-de-sac. Bien qu'il établisse une différence claire entre les relations

<sup>20</sup> Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt », p. 164.

<sup>21</sup> Schöllgen, *Jenseits von Hitler*, p. 278; Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 60-61.

<sup>22</sup> Frank Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn". Aussen- und Deutschlandpolitik, 1966-1974 », dans Frank Fischer (dir.), *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*, Bd. 6 : *Ein Volk der guten Nachbarn. Aussen- und Deutschlandpolitik 1966-1974*, Bonn, Dietz, 2005, p. 28.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 29-31.

<sup>24</sup> Ambassade à Bonn au *Foreign Office*, 12 mars 1968, NA, FCO, 33/224.

avec l'Union soviétique, avec l'Allemagne de l'Est et avec les États d'Europe orientale, « dont les intérêts sont différents », il soutient que l'Ostpolitik constitue « une unité qui demande une action concertée » :

Autrement dit : je ne peux pas me servir de la RDA contre le reste de l'Europe de l'Est et vice-versa, tout comme je ne peux pas me servir de l'Union soviétique contre la RDA et vice-versa. Nous devons non seulement parler d'une même voix, mais aussi agir, au-delà de toutes les différences, d'une manière conforme à la réalité de la domination de l'Union soviétique sur l'ensemble de la région<sup>25</sup>.

Cette approche pourrait même offrir certains avantages : en liant toutes les négociations bilatérales entre elles, l'Union soviétique aurait alors le rôle-clé d'ouvrir la voie à la normalisation des relations entre Bonn et les capitales d'Europe de l'Est; en retour, des progrès dans les rapports interallemands pourraient inciter le Kremlin à développer de meilleures relations avec la RFA<sup>26</sup>. Au préalable, le gouvernement fédéral doit démontrer qu'il « est prêt à établir des relations diplomatiques avec tous les États est-européens, tant qu'aucunes conditions inacceptables n'y soient liées ». De même, il a intérêt à signifier qu'il ne veut isoler personne, « pas même la soi-disant RDA »<sup>27</sup>.

La première tâche d'une nouvelle Ostpolitik sera de normaliser les relations avec la puissance dirigeante du camp communiste. Par conséquent, Bahr plaide auprès de Brandt pour que le gouvernement amorce le plus rapidement possible des pourparlers avec l'Union soviétique. Les échanges de notes entre la RFA et l'URSS sont d'abord difficiles et accomplissent peu de progrès en raison du désintérêt soviétique, mais Bahr y accorde quand même beaucoup d'importance. En février 1967, malgré une campagne de propagande soviétique contre le « revanchisme » ouest-allemand, il suggère d'« exercer le plus de pression possible sur l'Union soviétique dans le but d'amorcer des discussions »<sup>28</sup>. Il prétend aussi percevoir des signaux encourageants

<sup>25</sup> Mémoire de Bahr pour Brandt, 4 décembre 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>26</sup> Note de Bahr, 18 mai 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 341; note de Bahr, 16 juin 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 384; note de Bahr, 20 juin 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 384.

<sup>27</sup> Mémoire de Bahr pour Brandt, 30 janvier 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 299.

<sup>28</sup> Note de Bahr pour Brandt, 24 février 1967, PA AA, B 150, Aktenkopien 1967.

en provenance de Moscou. En mai 1967, il rapporte qu'un de ses contacts lui aurait indiqué que l'URSS pourrait se contenter de la reconnaissance de la RDA comme partenaire égale en droits par Bonn – nulle mention de la reconnaissance diplomatique. Pour Bahr, c'est un filon qu'il faut absolument exploiter<sup>29</sup>. En juin 1967, il tire une conclusion positive d'une rencontre avec Zarakpine. Ce dernier partagerait son avis quant à la possibilité de progrès pratiques entre l'Est et l'Ouest, incluant entre la RFA et la RDA, malgré la persistance de désaccords au plan juridique<sup>30</sup>. Lors d'une autre rencontre entre les deux hommes le mois suivant, Bahr expose sa conception d'une « escalade de la détente », débutant par des accords bilatéraux de non-recours à la force pour ensuite évoluer vers un nouveau système de sécurité et finalement un ordre de paix européen. Zarakpine se dit en accord avec cette vision, tout en soulignant que la RDA devait y participer en tant que partenaire avec les mêmes droits et responsabilités que les autres États – encore une fois, aucune mention de la reconnaissance au niveau du droit international<sup>31</sup>. Bahr est dès lors convaincu de la possibilité d'organiser un *modus vivendi* avec l'URSS sur la base d'un « *agree to disagree* » dans la question allemande.

L'essentiel pour Bahr est que le Kremlin ne fasse pas de la reconnaissance diplomatique de la RDA une condition préalable à l'ouverture de pourparlers. Il accueille donc favorablement le mémorandum soviétique du 12 octobre 1967, qui met l'accent sur l'égalité des droits pour l'État est-allemand. Cependant, Kiesinger et la CDU/CSU reçoivent très mal ce mémorandum. Bahr considère que Bonn doit attraper cette perche que lui tend Moscou et adopter une attitude positive : « La crédibilité de l'ensemble de notre Ostpolitik serait remise en question si dans la situation présente nous en venions à refuser ou interrompre officiellement ou non le dialogue avec l'URSS »<sup>32</sup>. Bahr assure Brandt que Zarakpine lui a dit qu'accorder des droits égaux à la RDA n'implique pas sa reconnaissance; une fois que Bonn et Moscou se seront

<sup>29</sup> Note de Bahr, 3 mai 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 341.

<sup>30</sup> Note de Bahr, 15 juin 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 347.

<sup>31</sup> Note de Bahr, 10 juillet 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 347.

<sup>32</sup> « Vermerk des Botschafters z.b.V. Bahr », 3 novembre 1967, AAPD, 1967, Bd. III, p. 1486-1487.

entendus sur ce point, l'affaire pourrait se conclure très rapidement<sup>33</sup>. En février 1968, Bahr et Zarakine conviennent que les négociations entre la RFA et l'URSS viendront en premier, suivies de pourparlers entre Bonn et les pays est-européens<sup>34</sup>.

Certes, Bahr ne se fait pas d'illusions sur les intentions et les arrières-pensées des Soviétiques :

Personne ne peut dire aujourd'hui si les discussions vont être couronnées de succès, si l'Union soviétique veut sérieusement les mener à bien ou si elle ne veut pas plutôt les utiliser comme levier pour nous amener à abandonner les principes qui ont guidé notre politique vis-à-vis de la RDA jusqu'à présent, ou bien encore si ce thème ne va pas devenir pour nous le levier nous permettant d'étendre le dialogue politique avec l'Union soviétique à d'autres domaines<sup>35</sup>.

Bahr voudrait tout de même que de véritables discussions germano-soviétiques démarrent le plus tôt possible afin de tester la sincérité du Kremlin. Par conséquent, lorsque Belezki, conseiller de l'ambassade soviétique à Berlin-Est, l'informe de son souhait de rencontrer Brandt, Bahr recommande à ce dernier de répondre positivement. D'après lui, les Soviétiques veulent probablement sonder les intentions de Bonn avant de déterminer leur future politique allemande. Il considère que refuser cette rencontre pourrait nuire gravement aux relations entre la RFA et l'URSS, et du coup à l'Ostpolitik en entier, pendant quinze à dix-huit mois<sup>36</sup>. Au printemps 1968, il prépare une feuille de route pour d'éventuelles négociations germano-soviétiques. Le but de ces négociations serait selon lui de trouver une solution à la question des frontières sans pour autant avoir à sacrifier les positions juridiques ouest-allemandes. Il faudra aussi que Bonn précise avec Moscou les principes des négociations ultérieures avec la RDA, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Bahr propose en outre d'abandonner la doctrine Hallstein tant qu'il est encore possible d'obtenir quelque chose en retour, mais il se dit toujours contre la reconnaissance diplomatique de l'État

---

<sup>33</sup> Note de Bahr, 1<sup>er</sup> décembre 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>34</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 12 février 1968, AAPD, 1968, Bd. I, p. 185-186.

<sup>35</sup> Mémorandum de Bahr pour Brandt, 4 décembre 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>36</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 7 juin 1968, AAPD, 1968, Bd. I, p. 681-683.

est-allemand<sup>37</sup>. Ces recommandations illustrent toute l'importance qu'il accorde alors à la normalisation des relations avec Moscou.

Ses positions ne font pas consensus au sein du gouvernement, loin s'en faut. En effet, la Chancellerie et le ministère des Affaires étrangères ne sont pas sur la même longueur d'onde quant à la nature des sujets devant être abordés avec les Soviétiques. Bahr souhaiterait effectivement que le non-recours à la force serve *de facto* de règlement frontalier général jusqu'à la conclusion d'un traité de paix. Les négociations forceront en toute probabilité le gouvernement fédéral à accepter la RDA en tant qu'État, mais sans qu'il ait à lui accorder la reconnaissance diplomatique complète<sup>38</sup>. Kiesinger veut agir avec plus de prudence. Le chancelier souhaite que Bonn ne se concentre que sur la question de la renonciation à la force, dans une perspective bilatérale seulement, en excluant des discussions les questions qui concernent les relations entre la RFA et les autres États socialistes, comme l'exigent les Soviétiques. Il craint que la RFA ne soit entraînée dans une discussion plus large où elle se verrait forcée de refuser les conditions posées par les Soviétiques – en l'occurrence la reconnaissance de la RDA – et perdrait ainsi du prestige aux yeux de l'opinion publique mondiale<sup>39</sup>. Au bout du compte, les discussions entre Kiesinger et Zorabine en 1967-1968 se déroulent plutôt mal<sup>40</sup>; le Kremlin refuse d'écarter la question est-allemande des pourparlers, comme le veulent Kiesinger et la CDU/CSU. À la différence du chancelier, Bahr propose que le gouvernement utilise les offres de dialogue de Moscou pour tester la possibilité d'atteindre ainsi un *modus vivendi* avec l'ensemble du Pacte de Varsovie.

L'approche de Bahr accordant la priorité à Moscou ne signifie pas pour autant qu'il néglige les relations avec l'Europe de l'Est; au contraire, il comprend très bien que les problèmes dans ce domaine peuvent facilement faire dérailler l'Ostpolitik. Pour lui, Bonn devrait accepter les réalités territoriales en Europe centrale et orientale, ce

---

<sup>37</sup> Note de Bahr, 25 avril 1968, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 341.

<sup>38</sup> Voir par exemple : note de Bahr, 18 juin 1968, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 437.

<sup>39</sup> Lettre de Georg Ferdinand Duckwitz à Brandt, 24 février 1968, AdsD, WBA, A7, Mapped 3.

<sup>40</sup> Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 34-41.

qui concerne premièrement la ligne Oder-Neisse. Lors du congrès du SPD en mars 1968, Brandt assure qu'il respectera la frontière germano-polonaise jusqu'à ce qu'un traité de paix soit signé<sup>41</sup>. Bahr accueille cette déclaration de manière favorable<sup>42</sup>. Il explique néanmoins au diplomate polonais Jerzy Raczkowski lors d'une rencontre informelle en 1968 qu'il est impossible pour son gouvernement de reconnaître formellement la frontière; ceci ne pourra être fait que dans un traité de paix<sup>43</sup>. Bahr croit cependant qu'il est possible de satisfaire les Polonais en expliquant qu'un traité de non-recours à la force signifie que la RFA reconnaît la ligne Oder-Neisse comme frontière occidentale de la Pologne jusqu'à la conclusion d'un traité de paix. Le directeur de la cellule de prévision se dit toutefois surpris de la fixation irrationnelle de Raczkowski sur cette question. De surcroît, Raczkowski ne peut même pas assurer que la reconnaissance de la frontière entraînera la normalisation des relations entre les deux pays<sup>44</sup>. Pour Bahr, le but des négociations est justement de trouver une formule sur la frontière qui convienne aux deux parties. Le fait que Gomulka signale à l'été 1969 sa volonté d'amorcer un dialogue avec la RFA sans y mettre de conditions préalables lui paraît annoncer des développements prometteurs. Le traité suggéré rappellerait celui de Görlitz entre la RDA et la Pologne<sup>45</sup>. D'après Bahr, ceci indique que Gomulka est prêt à négocier<sup>46</sup>.

Les négociations entre Bonn et Prague montrent à quel point l'amélioration des relations avec l'Europe de l'Est dépend d'une redéfinition de la *Deutschlandpolitik*. Les 12 et 13 juin 1967, Bahr se rend dans la capitale tchécoslovaque pour discuter

---

<sup>41</sup> Gray, *Germany's Cold War*, p. 207; Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn" », p. 33. Gomulka répondra à cette ouverture le 17 mai 1969 en proposant la négociation d'un accord pour régler la question de la frontière occidentale de la Pologne.

<sup>42</sup> Lettre de Frank Roberts à P.T. Hayman, 22 mars 1968, NA, FCO, 33/104; Compte-rendu d'une conversation entre Bahr et Stoessel, 9 avril 1968, NARA, RG 59, POL 1 EUR E – EUR W, Box 2081.

<sup>43</sup> C'est la position qu'il défend aussi dans un document datant de 1962 : « Je ne vois aujourd'hui aucune raison de reconnaître la ligne Oder-Neisse » puisqu'il s'agit d'une « question qui sera d'actualité seulement en lien avec un traité de paix pour toute l'Allemagne ». Note de Bahr, 29 octobre 1962, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 44A.

<sup>44</sup> Hans-Jakob Stehle, « Zufälle auf dem Weg zur neuen Ostpolitik. Aufzeichnungen über eines geheimen Treffen Egon Bahrs mit einem polnischen Diplomaten 1968 », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 43, 1 (1995), p. 159-171; Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 230-232.

<sup>45</sup> Traité par lequel la RDA reconnaît la ligne Oder-Neisse, signé le 6 juillet 1950.

<sup>46</sup> Voir les commentaires de Bahr à l'ambassadeur français François Seydoux, télégramme de Seydoux pour le Quai d'Orsay, 3 juin 1969, AMAE, Europe, RFA 1961-1970, volume 1537.

tout autant de la question des relations diplomatiques que de celle de l'échange de représentations commerciales<sup>47</sup>. Le but du gouvernement Kiesinger est d'utiliser l'implantation de missions commerciales comme un premier pas vers l'établissement de relations diplomatiques<sup>48</sup>. Cependant, le 20 juillet 1967, après la première ronde de négociations, Bahr rapporte que les représentants tchécoslovaques tentent de « minimiser l'amélioration des relations politiques et se confiner le plus possible au domaine économique »<sup>49</sup>. Pour contourner ce problème, il reçoit l'instruction de proposer que les missions commerciales relèvent des ministères des Affaires étrangères, ce que ses interlocuteurs tchécoslovaques refusent<sup>50</sup>. Devant ces difficultés<sup>51</sup>, Bahr en arrive à la conclusion qu'une amélioration des relations entre Bonn et Prague ne pourra être atteinte sans une refonte de la politique orientale dans son ensemble. En effet, il note que le gouvernement tchécoslovaque applique à la lettre la « doctrine Ulbricht »<sup>52</sup>. Ainsi, il s'avère impossible d'isoler les relations entre la RFA et la Tchécoslovaquie de la politique ouest-allemande à l'égard de Moscou et de Berlin-Est. Bahr prend toutefois soin de préciser à ses interlocuteurs praguais que toutes les ouvertures de la RFA à l'endroit de la RDA sont restées vaines en raison de l'attitude intransigeante des dirigeants du SED<sup>53</sup>. Mais la preuve est encore une fois faite que la normalisation des relations avec le bloc soviétique ne saurait procéder d'une Ostpolitik qui se veut la simple somme des relations bilatérales avec les États de l'autre côté du Rideau de Fer.

---

<sup>47</sup> Note de Bahr, 12/13 juin 1967, PA AA, B 150, Aktenkopien 1967.

<sup>48</sup> « Verhandlungsinstruktion für Botschafter z.b.V. Bahr », 11 juillet 1967, *AAPD*, 1967, Bd. II, p. 1020-1025.

<sup>49</sup> « Botschafter z.b.V. Bahr, z.Z. Prag, an das Auswärtige Amt », 20 juillet 1967, *AAPD*, 1967, Bd. II, p. 1112-1114 (citation p. 1114).

<sup>50</sup> « Botschafter z.b.V. Bahr, z.Z. Prag, an Bundesminister Brandt », 25 juillet 1967, *AAPD*, 1967, Bd. II, p. 1127-1131.

<sup>51</sup> La question des accords de Munich de 1938 pose un problème particulier : tandis que les Tchécoslovaques argumentent que ceux-ci ont été illégaux dès leur signature, la RFA insiste sur le fait que les accords « ne sont plus valides » seulement, car admettre qu'ils ne l'ont jamais été poserait problème quant à la citoyenneté des Allemands des Sudètes. Voir par exemple la lettre de Bahr à Günter Grass, 16 janvier 1968, AdsD, WBA, A7, Mapped 4.

<sup>52</sup> « Botschafter z.b.V. Bahr, z.Z. Prag, an das Auswärtige Amt », 31 juillet 1967, *AAPD*, 1967, Bd. II, p. 1149-1151 (citation p. 1149).

<sup>53</sup> *Ibid.*



Bahr est d'avis que la méfiance des États socialistes vis-à-vis de la politique orientale de Bonn est en grande partie due à la propagande du SED. Il considère que la mise en place de contacts fiables et de haut niveau entre la Grande coalition et les partis communistes est-européens sont nécessaires pour faire naître un climat de confiance propice à la normalisation des relations. Certes, Bahr entretient des contacts avec des représentants des pays du bloc soviétique depuis 1960 – les plus fréquents étant avec Belezki, deuxième secrétaire à l'ambassade soviétique de Berlin-Est – qu'il exploite pour informer ses interlocuteurs des intentions du SPD en politique étrangère. Mais ces contacts ne lui permettent pas d'atteindre les décideurs à Moscou ou à Berlin-Est<sup>54</sup>. Dans le but de remédier à cette situation, Bahr et d'autres membres du SPD organisent des rencontres secrètes avec des membres du Parti communiste italien en janvier 1968. L'idée derrière ces échanges est d'utiliser comme intermédiaires les communistes italiens, qui disposent de liens privilégiés avec Pankow et Moscou. Pour Bahr, il s'agit d'un moyen pour faire passer un message confidentiel directement aux leaders du bloc soviétique. Les rencontres avec les représentants du PCI servent donc exclusivement à la présentation de réflexions sur la politique de détente<sup>55</sup>. Bahr explique à ses interlocuteurs italiens – en communiquant en fait avec le Kremlin – que « le SPD et Brandt personnellement veulent se lancer dans des négociations sur la conclusion de traités bilatéraux de renonciation à la force entre la République fédérale et les pays socialistes », ce qui garantira « l'inviolabilité de toutes les frontières européennes, incluant la frontière de la RDA ». Il précise toutefois que si l'accord entre la RFA et la RDA aura la même validité que les traités signés entre Bonn et les autres États du bloc communiste, il s'en distinguera au niveau du droit international : les relations entre les deux États allemands devront être organisées de manière à appuyer la thèse qu'ils ne sont pas étrangers l'un pour l'autre. Il indique aussi que le SPD est prêt à reconnaître la ligne Oder-Neisse<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Sur les contacts de Bahr avec les partis communistes est-européens, voir « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 11 décembre 1968, *AAPD*, 1968, Bd. II, p. 1575-1580. Sur ses contacts avec des personnalités soviétiques, et en particulier Belezki, voir les documents contenus dans AdsD, Depositum Bahr, Ordner 431B.

<sup>55</sup> Pour les contacts SPD-PCI, voir la lettre de Joachim Schwelien du 22 janvier 1976 et la réponse de Bahr du 10 février 1976, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 424.

<sup>56</sup> Conversation entre Honecker et Abrassimov, 20 février 1968, citée dans Gassert, *Kurt Georg Kiesinger*, p. 598-599.

Toujours dans le but d'accroître la confiance des États socialistes, Bahr plaide pour la signature du controversé Traité de non-prolifération nucléaire (TNP). En effet, le refus ouest-allemand de signer le traité tel quel fournit des munitions de premier choix à la propagande soviétique et est-européenne, qui accuse la RFA de « revanchisme » et brandit le spectre d'un État militariste ouest-allemand disposant de l'arme atomique. Bahr conclut après avoir discuté de la question avec des responsables soviétiques que si le gouvernement fédéral n'appose pas sa signature au bas du document, les relations entre la RFA et le bloc soviétique en souffriront gravement et pour très longtemps. Moscou ne peut faire de compromis concernant le développement ou l'acquisition par la RFA d'armes atomiques<sup>57</sup>. D'ailleurs, les alliés occidentaux de Bonn tiennent beaucoup à l'adhésion ouest-allemande au TNP. Un refus de le signer « isolerait la République fédérale, compromettrait la protection américaine et rendrait impossible une amélioration de nos relations avec l'Est pour très longtemps. La République fédérale s'exclurait elle-même de tous les efforts de détente »<sup>58</sup>.

En fait, les conséquences d'une non-adhésion seraient désastreuses pour la politique orientale. Bahr considère que si « le traité en tant qu'instrument de notre Ostpolitik ne possède qu'une valeur limitée », une non-ratification « aurait comme conséquence une très grande détérioration additionnelle des relations germano-soviétiques ». Dans un tel scénario, la RFA se retrouverait isolée et ne pourrait plus compter sur l'appui de ses alliés contre les attaques soviétiques. Pire encore, il se pourrait aussi que l'URSS rende sa signature dépendante d'une adhésion ouest-allemande et fasse alors porter par Bonn la responsabilité d'un échec. La non-ratification par la RFA ferait paraître la RDA comme le plus pacifiste des deux États allemands. Cela rehausserait son prestige et viendrait appuyer ses efforts en vue de la reconnaissance à un moment critique. Enfin, « La démonisation de la République fédérale permettrait à l'Union

<sup>57</sup> Note de Bahr, 17 décembre 1968, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 431B.

<sup>58</sup> Note de Bahr pour Brandt, 29 novembre 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 353. Bahr souligne à des interlocuteurs soviétiques en décembre 1968 que si Bonn signe et respecte le TNP, l'Union soviétique et ses alliés n'auront plus de raisons d'accuser la République fédérale de revanchisme. Note de Bahr, 17 décembre 1968, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 431B.

soviétique de renouveler plus facilement son contrôle sur le Pacte de Varsovie »<sup>59</sup>. Bahr tient le langage de quelqu'un qui a bien compris la force du souvenir de la Seconde Guerre mondiale chez les voisins orientaux de l'Allemagne. En refusant de signer le TNP, la RFA n'arriverait qu'à renforcer la cohésion du Pacte de Varsovie et, du coup, la division allemande. Dans ce contexte, Bahr juge irresponsables les propos du ministre de la CSU Franz Josef Strauss comme quoi le TNP constituerait un « Versailles à la puissance mille »<sup>60</sup>.

La prise de position de Bahr en faveur de la reconnaissance des réalités européennes et d'un arrangement avec le camp socialiste sur la base du *statu quo* ne saurait faire oublier un aspect fondamental de sa pensée : l'Ostpolitik se veut d'abord et avant tout une politique au service de l'intérêt national qui vise une révision en profondeur de l'ordre européen<sup>61</sup>. En avril 1969, Bahr dévoile toute la portée de ses objectifs à des diplomates britanniques et américains : « Bahr said that our main aim was to put an end to the Soviet hold on Eastern Europe. This was something which we could only do slowly, step by step »<sup>62</sup>. Du point de vue britannique, cette politique téméraire comporte des dangers pour la stabilité européenne :

At one and the same time [Bahr] believes in enlarging the Common Market, maintaining the U.S. commitment to Europe, moving slowly on European defence co-operation, making gestures to the Soviet bloc, and steadily attempting to achieve the disintegration of the Soviet bloc. It is a high risk and forward policy based on a more confident assessment of the Soviet threat and the U.S. commitment than our own and reflecting considerable confidence in Germany's own position and influence with both sides. It could imply a looser Europe than we envisage<sup>63</sup>.

Tandis que les politiques de détente de Washington et Londres cherchent surtout la stabilisation et la préservation du *statu quo*, l'Ostpolitik de Bahr a pour but sa

---

<sup>59</sup> Mémorandum de Bahr, 24 février 1969, PA AA, B 1, Bd. 472.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Waldemar Besson souligne que la renonciation à la force se veut un compromis entre la détente et l'espoir d'une révision du statut de l'Allemagne : « Plus précisément, on voulait garder ouverte la perspective d'un *statu quo* plus, sans toutefois s'exposer constamment à l'accusation d'être un ennemi de la paix ». Waldemar Besson, *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrung und Massstäbe*, Munich, R. Piper & Co. Verlag, 1970, p. 382-383.

<sup>62</sup> Mémorandum de R. A. Burroughs, NA, FCO, 49/265.

<sup>63</sup> *Ibid.*

révision. Il considère qu'à long terme, la réduction des tensions amènera l'érosion progressive des régimes communistes – c'est le « changement par le rapprochement » à grande échelle. Ses propos montrent qu'il vise la création d'un nouvel ordre européen permettant le développement optimal de l'influence allemande.

Pour Bahr, une politique active de rapprochement avec l'Est contribuerait à la « normalisation » et à l'émancipation de la politique étrangère de la République fédérale. Ainsi, il écrit en janvier 1967 qu'il s'agit du « signe par excellence d'un peuple psychologiquement sain » quand « il prend sa place au sein de la famille des peuples avec fierté mais sans arrogance, qu'il défend ses intérêts avec confiance et respecte les autres peuples ». Dans cet esprit, Bonn doit pouvoir poursuivre des objectifs qui divergent de ceux des alliés : « l'amitié requiert de l'ouverture ainsi que la disposition à respecter les intérêts et opinions de l'autre même quand ils ne sont pas absolument identiques aux siens »<sup>64</sup>. De fait, en se donnant une plus grande marge de manœuvre à l'Est, la RFA serait en voie d'atteindre la maturité diplomatique. Ceci nécessite toutefois une réforme de la *Deutschlandpolitik* pour éliminer les obstacles qu'elle impose à la diplomatie ouest-allemande.

### **3.2 La *Deutschlandpolitik* : problèmes et perspectives**

Malgré leurs nombreux différends, les deux partis de la Grande coalition s'entendent sur au moins une chose : la *Deutschlandpolitik* des gouvernements Adenauer et Erhard, centrée sur la négation de l'existence de l'État est-allemand, ne peut être maintenue en l'état. Il apparaît clairement que l'établissement de relations entre les deux Allemagnes constitue une condition essentielle pour la détente entre la RFA et le bloc soviétique.

En 1967, Kiesinger tente d'en arriver à un rapprochement interallemand – une « coexistence réglementée » (*geregeltes Nebeneinander*)<sup>65</sup> – malgré le maintien de la

<sup>64</sup> Mémoire de Bahr pour Brandt, 30 janvier 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 299.

<sup>65</sup> Littéralement, le terme allemand *Nebeneinander* signifie « un côté à côté », dans le sens d'une « coexistence ».

politique de non-reconnaissance et de la prétention que la RFA est la seule représentante légitime de tout le peuple allemand (*Alleinvertretungsanspruch* – prétention à la représentation unique)<sup>66</sup>. Le SED répond à ces demi-ouvertures en posant une condition inacceptable pour la RFA, soit la reconnaissance préalable de la RDA. Aussi, tant que le SED et le Kremlin seront d'accord pour tenir Bonn hors de la détente, aucun rapprochement interallemand ne sera possible. Pendant ce temps, Moscou et Berlin-Est font pression sur Berlin-Ouest, en refusant par exemple l'accès à la ville par voie terrestre aux politiciens ouest-allemands<sup>67</sup>. Kiesinger, en niant la réalité de l'existence d'un second État allemand, n'arrive qu'à attiser les tensions avec le bloc soviétique. Tout au plus se permet-il d'admettre de manière plutôt surréelle en octobre 1967 « que quelque chose s'est formé de l'autre côté, un phénomène »<sup>68</sup>. Bahr comprend trop bien que dans un tel contexte, la RDA réussira à faire obstacle à tous les efforts de détente avec l'Europe de l'Est<sup>69</sup>. Bonn ne pourra jamais développer de bonnes relations avec les États socialistes si, au fond, sa politique extérieure dénote toujours une volonté d'éliminer le second État allemand.

Un nombre croissant de politiciens estime que la reconnaissance de la RDA est à terme inévitable. Wolfgang Schollwer, spécialiste du FDP pour les questions de politique étrangère et de *Deutschlandpolitik*, présente des idées novatrices sur ce sujet<sup>70</sup>. Le premier « *Schollwer-Papier* », rédigé en 1962, définit la réunification comme un but éloigné qui ne peut être atteint qu'après plusieurs étapes intermédiaires. À court terme, le seul objectif réaliste est de viser un rapprochement des deux États allemands. Un tel processus suppose des concessions de la part de l'Occident, mais aussi une « normalisation » de la situation en RDA – c'est-à-dire une libéralisation qui correspond dans l'ensemble à une déstalinisation<sup>71</sup>. Dans le second « *Schollwer-Papier* », publié par le magazine *Stern* en mars 1967, Schollwer se positionne pour la reconnaissance des réalités d'après-guerre et entre autres de la

<sup>66</sup> Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 27.

<sup>67</sup> Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn" », p. 35-36.

<sup>68</sup> Kurt Georg Kiesinger, « Rede vor dem Deutschen Bundestag », *TzD*, Bd. 2, p. 28.

<sup>69</sup> Lettre de Frank Roberts à P.T. Hayman, 22 mars 1968, NA, FCO, 33/104.

<sup>70</sup> Voir Hildebrand, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, tome 4 : *Von Erhard zur Grossen Koalition*, p. 342-352.

<sup>71</sup> Baring, *Machtwechsel*, p. 211-213.

RDA comme second État allemand. Ceci implique d'abandonner la prétention à la représentation unique. Il réclame aussi la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse, la normalisation des relations avec l'État est-allemand et les pays du bloc soviétique, de même que l'adhésion des deux Allemagnes à l'ONU<sup>72</sup>. Toutefois, Schollwer laisse un problème fondamental intact : comment concilier la reconnaissance de la RDA avec le but de l'unité allemande? Quels moyens sont nécessaires pour éviter que cette reconnaissance ne vienne sceller la division allemande?

Dans sa première déclaration gouvernementale, Kiesinger affirme que son gouvernement souhaite développer des « liens humains, économiques et spirituels » avec « nos compatriotes de l'autre partie de l'Allemagne »<sup>73</sup>. Cependant, l'expression « RDA » reste absente de son discours. Ainsi, Kiesinger ne songe pas à abandonner la politique de non-reconnaissance et son corolaire, la doctrine Hallstein. Cette dernière, il est vrai, est assouplie de manière à permettre l'établissement de relations avec l'Europe de l'Est – la théorie du défaut de naissance. Or, cette politique du « deux poids deux mesures » équivaut à une discrimination contre certains pays étrangers : les États est-européens reçoivent le droit d'entretenir des relations avec les deux États allemands, tandis que le reste de la communauté internationale ne peut jouir d'un tel « privilège ». La doctrine Hallstein n'est plus crédible en tant que stratégie cohérente et politiquement légitime. De plus, elle réduit grandement la marge de manœuvre de la RFA auprès des pays en développement, car il est facile pour ces derniers de brandir l'épouvantail de la reconnaissance de la RDA pour obtenir plus d'aide financière ou militaire. La doctrine Hallstein rend ainsi la République fédérale vulnérable au chantage, en plus de réduire considérablement ses options auprès des pays neutres. Karl Carstens met Brandt en garde contre ces dangers dès 1966 en expliquant au ministre que toute politique de réunification active est condamnée et qu'il faudrait par conséquent que Bonn mette fin aux efforts visant à interdire l'entrée de la RDA dans le concert des nations. Il avertit Brandt que la thèse de la « représentation unique » ne pourra conserver une certaine crédibilité que si elle

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 220.

<sup>73</sup> Cité dans Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 68-69.

s'appuie sur une augmentation des dépenses militaires et de l'aide au développement<sup>74</sup>. Carstens note que « La principale difficulté de notre *Deutschlandpolitik* découle du changement dans la situation politique mondiale »<sup>75</sup>.

Comment Bahr pourrait-il rester insensible à ces problèmes? Les notes qu'il envoie régulièrement à Brandt traduisent sa crainte d'un enlèvement de la *Deutschlandpolitik*. D'après lui, il n'est pas dans l'intérêt de la RFA, ni de la nation allemande dans son ensemble, de maintenir la RDA isolée et d'accroître ainsi le fossé qui sépare les deux parties de la nation. Brandt, Schütz et Bahr s'entendent pour dire qu'une politique allemande plus active passe par le développement de contacts entre les deux Allemagnes. Pour éviter que le statut de la RDA ne soit « rehaussé », on insistera sur la nature spéciale des relations interallemandes<sup>76</sup>. Aussi, Brandt et Bahr estiment possible de concilier la prétention de la RFA à être la seule représentante légitime du peuple allemand et l'acceptation de la participation de Berlin-Est dans certaines organisations internationales. La plupart des politiciens et diplomates ouest-allemands refusent cette perspective, croyant que cela impliquerait inévitablement une reconnaissance de la RDA par la communauté internationale<sup>77</sup>.

Pour Bahr, un tel immobilisme est dangereux, car les deux États allemands en sont arrivés à un point crucial dans leurs rapports. Dans une note pour Brandt qu'il rédige en février 1967, il rappelle que la « politique du mouvement » d'Erhard et Schröder a provoqué une contre-offensive réussie du SED pour amener les États socialistes à faire front commun contre les initiatives de la RFA à l'Est. Pour se parer contre les dangers posés par la politique ouest-allemande, la RDA a opté pour une « forme exacerbée de séparatisme » (*übersteigerte Form des Separatismus*), qui consiste à s'affirmer encore plus auprès de Moscou dans le rôle du satellite irremplaçable. « En résumé, cela signifie ceci : la Zone est entrée dans une compétition avec la République fédérale dont les enjeux sont : qui isolera qui?; qui imposera ses

---

<sup>74</sup> Brandt, *Mémoires*, p. 144.

<sup>75</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Carstens », 17 octobre 1966, *AAPD*, 1966, Bd. II, p. 1379.

<sup>76</sup> « Hausbesprechung », 23 février 1967, *AAPD*, 1967, Bd. I, p. 320-324.

<sup>77</sup> Gray, *Germany's Cold War*, p. 199.

conceptions à l'autre?; qui bloquera qui? » Pour Bahr, la RDA marque des points : sa politique menace d'accroître de manière irréversible le fossé entre les deux parties de la nation, en plus de saboter les efforts de détente de la RFA. Pour modifier cette situation, il faut que la République fédérale reprenne sans tarder le dialogue avec l'URSS et continue à s'établir en Europe de l'Est<sup>78</sup>. C'est donc par l'intermédiaire de Moscou que Bahr espère influencer la RDA.

Toutefois, Bonn devra éventuellement accorder un minimum de reconnaissance à la RDA. La situation en Europe centrale « impose de manière toujours plus forte la nécessité d'une "coexistence réglementée" (*geregeltet Nebeneinander*) entre la "RDA" et la RFA ». D'après Bahr, la RDA cherche avant tout à ne plus être traitée comme un État provisoire :

Tant que cette peur existentielle ne sera pas surmontée ([par une] déclaration de non-recours à la force [ou] une clause d'intégrité territoriale), il faut s'attendre à ce que Berlin-Est, conformément à son désir de sécuriser son existence (reconnaissance), continue à pratiquer une politique qui nie consciemment tout point commun en Allemagne (séparatisme)<sup>79</sup>.

La RFA doit contrer ces penchants par une politique panallemande (*gesamtdeutsche Politik*), dont les buts seraient d'alléger les souffrances des Allemands de l'Est; maintenir la substance nationale; tenir en échec les tendances séparatistes à Berlin-Est; influencer le SED dans un sens national; amener les pays étrangers à appuyer la réunification; sécuriser les voies d'accès vers Berlin-Ouest<sup>80</sup>. On notera que pour éliminer les craintes existentielles du SED, Bahr croit que la reconnaissance de l'existence de la RDA en tant qu'État (*de facto* et non *de jure*) suffira.

Le 17 mars 1967, Bahr et Günther Diehl (directeur de la cellule de prévision avant que Bahr en prenne les commandes en novembre 1967) présentent à Brandt l'ébauche d'une nouvelle conception de la *Deutschlandpolitik* qu'ils développent en s'appuyant sur une série de discussions auxquelles prennent part plusieurs hauts fonctionnaires

---

<sup>78</sup> « Vermerk des Referenten Bahr », 22 février 1967, *AAPD*, 1967, Bd. I, p. 314-315.

<sup>79</sup> Note de Bahr, 22 février 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>80</sup> *Ibid.*



de l'*Auswärtiges Amt*<sup>81</sup>. Comme Bahr et Diehl sont de proches conseillers du ministre des Affaires étrangères et du chancelier respectivement, ils espèrent être en mesure de proposer une politique acceptable pour les deux partis de la Grande coalition. Bahr veut qu'une nouvelle approche à l'égard de la RDA soit cohérente et « compréhensible pour l'homme de la rue ». Quand ses interlocuteurs proposent que Berlin-Est puisse agir dans le cadre multilatéral en tant que sujet du droit international, mais sans les qualités d'un État, il exprime son incompréhension devant cette formule complexe. « Pourquoi », demande-t-il, « ne serait-il pas possible de laisser passer la RDA en tant qu'État, même s'il faut que ce soit seulement sous la réserve qu'il s'agit d'un État sans légitimité? » En définitive, le TNP et une future conférence de sécurité européenne ne rendent-ils pas incontournable la reconnaissance de l'État est-allemand<sup>82</sup>?

Pour Bahr, l'établissement de contacts entre les deux Allemagnes apparaît comme le moyen le plus sûr pour faire progresser la cause de l'unité allemande. Il croit effectivement qu'il faut éliminer l'ancien concept de la « réunification par l'annexion » (*Wiedervereinigung durch Anschluss*) – à la base de la « politique de la force » d'Adenauer et de la CDU/CSU – pour le remplacer par celui de la « réunification par l'accolade » (*Wiedervereinigung durch Umarmung*). Cette politique visant à « embrasser » la RDA doit faire en sorte « que les dogmatiques à Berlin-Est ne puissent plus tenir leurs positions rigides »<sup>83</sup>, le but ultime étant « une transformation du système soviétique dans le sens de la libéralisation »<sup>84</sup>.

Le document qui résulte de ces consultations, remis à Brandt le 17 mars 1967, plaide pour le renouvellement de la *Deutschlandpolitik*, mais sans sacrifier les positions

---

<sup>81</sup> Voir par exemple « Hausbesprechung », 23 février 1967, *AAPD*, 1967, Bd. I, p. 320-324. Bahr explique à Brandt qu'il s'est surtout occupé des discussions, tandis que Diehl a joué le rôle principal dans la rédaction du document. Lettre de Bahr à Brandt, 17 mars 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>82</sup> « Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats 1. Klasse Jung », 3 mars 1967, *AAPD*, 1967, Bd. I, p. 393-396.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin. Il s'agit en fait d'une autre manière de parler de « changement par le rapprochement ».

juridiques de base de la République fédérale<sup>85</sup>. Bahr en est tellement satisfait que dans une lettre à Brandt, il affirme caresser l'espoir que ses recommandations deviendront les positions officielles du ministère des Affaires étrangères<sup>86</sup>. Le document souligne que la nouvelle conception de la politique allemande s'oriente vers la consolidation de la paix et espère créer les conditions de la réunification par l'instauration préalable d'une coexistence pacifique et réglementée entre la RFA et la RDA. La *Deutschlandpolitik* s'insère dans une stratégie diplomatique d'ensemble :

Une participation allemande à la politique de détente, la poursuite de notre Ostpolitik, le dialogue continu avec les États-Unis et l'Union soviétique, et finalement l'activation de notre politique à l'égard des États du Tiers-monde, voilà les piliers qui doivent supporter l'édifice de notre nouvelle politique allemande<sup>87</sup>.

Bahr et Diehl reconnaissent que tous les aspects des relations extérieures de la RFA ont un impact sur la question allemande.

Au sujet de la reconnaissance de la RDA, le document assouplit les anciennes positions plutôt que de développer une approche radicalement nouvelle. Par exemple, la RFA devrait accueillir favorablement la participation de la RDA dans les accords et traités internationaux servant la cause de la sécurité européenne et du désarmement. Toutefois, le document prend soin de préciser que l'adhésion de la RDA à un traité international ne signifie pas sa reconnaissance par les autres signataires. En effet, seul le gouvernement fédéral possède la légitimité pour parler au nom de l'ensemble du peuple allemand, bien qu'« il ne dispose d'une capacité d'action complète qu'à l'intérieur de la zone d'application de la Loi fondamentale ». Le texte soutient de manière prudente qu'il est nécessaire « d'accorder aux autorités de la Zone

---

<sup>85</sup> Dans ses mémoires, Diehl passe sous silence la contribution de Bahr à la rédaction du document; même Andreas Vogtmeier, dans son analyse des conceptions de Bahr, présente Diehl comme son seul auteur. Voir Günter Diehl, *Zwischen Politik und Presse : Bonner Erinnerungen, 1949-1969*, Francfort, Societäts-Verlag, 1994, p. 384-385 et Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 102-103. Pourtant, comme Bahr le souligne dans une lettre à Brandt, il en a discuté chaque mot avec Diehl. Lettre de Bahr à Brandt, 17 mars 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399. Aussi, les archives personnelles de Bahr témoignent de la coopération entre les deux hommes dans la rédaction du document. Voir AdsD, Depositum Bahr, Ordner 400.

<sup>86</sup> Lettre de Bahr à Brandt, 17 mars 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>87</sup> Mémoire de Diehl, 17 mars 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 400.

d'occupation soviétique une capacité d'action (*Geschäftsfähigkeit*) limitée reposant sur les pouvoirs qui leurs ont été transmis par la puissance occupante et que nous respectons dans cette mesure ». Mais la prétention de la RFA à la représentation unique deviendrait caduque seulement si les Allemands de l'Est avaient la possibilité de décider librement de leur avenir politique<sup>88</sup>.

Par voie de conséquence, Bahr et Diehl estiment que l'absence de légitimité démocratique ou nationale de l'État est-allemand devrait continuer à interdire sa reconnaissance par des États tiers. La doctrine Hallstein conserve sa pertinence générale, bien que le texte en propose une application plus flexible :

Il n'y a aucun besoin d'abandonner la « doctrine Hallstein » à l'intérieur du monde non communiste. Toutefois, nous ne devrions pas rompre les relations diplomatiques, mais plutôt employer d'autres moyens pour faire en sorte de gêner [...] dans la poursuite de ses buts [...] tout gouvernement qui heurte nos intérêts vitaux, enfreint le droit à l'autodétermination et compromet la politique de détente en reconnaissant la « RDA ».

Même si elle a besoin d'être assouplie, la doctrine Hallstein fonctionne encore et place la RFA dans une position avantageuse : elle peut être échangée au moment propice contre des concessions est-allemandes dans d'autres domaines, par exemple sur les voies d'accès vers Berlin-Ouest<sup>89</sup>.

Cependant, cette situation favorable semble destinée à se détériorer. Dans la compétition qui oppose les deux États allemands, c'est la RDA qui détient l'avantage, comme Bahr l'explique dans une note à l'attention de Brandt :

En théorie, Berlin-Est n'a seulement besoin que de continuer à refuser tout contact [avec la RFA] et d'utiliser son veto pour bloquer la République fédérale dans ses relations avec l'Est, l'Union soviétique incluse. Le temps ne joue pas pour nous et il est dans l'intérêt de l'État du SED de gagner du temps pour se consolider<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> Gray, *Germany's Cold War*, p. 199.

<sup>90</sup> Note de Bahr pour Brandt, 4 décembre 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399. Dans une lettre à Helmut Schmidt, Bahr écrit que « La RDA nous a imposé une compétition. La question de qui isolera qui se décidera dans les deux prochaines années ». Lettre de Bahr à Helmut Schmidt, 3 mai 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 341.

Bahr explique aussi que les dirigeants du SED veulent bloquer la politique orientale du gouvernement fédéral afin de créer des faits accomplis confirmant l'existence de deux États allemands. Ils espèrent manifestement que cela leur permettra d'amorcer des négociations avec la République fédérale à partir d'une position plus solide<sup>91</sup>. La conséquence quasi inéluctable de cette évaluation est qu'il « est nécessaire de forcer Berlin-Est à entrer dans un dialogue sérieux dès maintenant, si cela doit jamais être fait »<sup>92</sup>. À l'été 1967, Bahr affirme à Prague que le gouvernement fédéral est prêt à vivre « en coexistence pacifique avec la RDA », propos qui inquiètent beaucoup Kiesinger<sup>93</sup>. À la différence du chancelier, Bahr est pessimiste et croit que si Bonn veut tirer des avantages de l'établissement d'un dialogue interallemand, une action diligente s'impose.

Mais comment amener la RDA à négocier avec la RFA si son intérêt est au contraire de refuser le dialogue pour renforcer sa position? La solution passe par l'Union soviétique. Bahr croit que la dynamique des relations interallemandes jouant au désavantage de la RFA pourra être renversée dès que les Soviétiques percevront la conclusion d'un traité de non-recours à la force avec Bonn comme étant dans leur intérêt. Dans un tel cas il serait possible d'amener Moscou à imposer un changement d'orientation au SED. Bahr prévient toutefois qu'il s'agit là d'un processus ardu dont il est impossible de dire s'il aura une issue heureuse. Mais il se réjouit tout de même du fait que la RDA se campe dans le rôle de perturbatrice de la détente<sup>94</sup>. Un conflit d'intérêts entre le SED et le grand frère semble donc poindre à l'horizon.

Ainsi, Bahr veut se servir de Moscou comme levier pour forcer la RDA à négocier avec Bonn. Les contacts soviétiques de Bahr le portent à croire que cette approche a de bonnes chances de succès. Par exemple, Belezki lui dit en mai 1967 que Moscou souhaite une plus grande coopération Est-Ouest, mais qu'il est essentiel pour cela d'intégrer les deux États allemands; sans normalisation des relations interallemandes,

---

<sup>91</sup> Mémorandum de Bahr, 18 mai 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 384.

<sup>92</sup> Lettre de Bahr à Helmut Schmidt, 3 mai 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 341.

<sup>93</sup> Lettre de Kiesinger à Brandt, 30 juin 1967, citée dans Gassert, *Kurt Georg Kiesinger*, p. 573.

<sup>94</sup> Note de Bahr pour Brandt, 4 décembre 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

la République fédérale ne peut compter sur des progrès en Europe orientale<sup>95</sup>. Par conséquent, Bahr affirme au diplomate américain James S. Sutterlin en septembre 1967 qu'il est convaincu que les Soviétiques sont embarrassés par l'intransigeance du SED, qui nuirait à leurs efforts en vue d'établir de meilleures relations avec la RFA. L'important pour Bahr est de prouver aux Soviétiques que c'est le SED qui bloque toute tentative d'amorcer un dialogue constructif<sup>96</sup>. Il déclare aussi à un diplomate français que devant la fermeture de Pankow aux ouvertures de la République fédérale, celle-ci « ne doit pas se réfugier dans l'immobilisme, mais bien se résoudre à certaines initiatives pour manifester sa volonté de détente. La seule limite à ne pas franchir est celle de la reconnaissance juridique de la "R.D.A." »<sup>97</sup>.

En 1967, la pensée de Bahr s'oriente vers l'atteinte d'un *modus vivendi* dans la question allemande. Il écrit dans l'ébauche d'une note à l'intention du Kremlin que la politique de Bonn n'est dirigée contre personne. Loin de vouloir « isoler ou "incorporer" la RDA », le gouvernement fédéral désire simplement « combler le fossé qui sépare les personnes dans les deux parties de l'Allemagne ». Bahr favorise l'établissement de contacts entre les administrations des deux États allemands afin qu'ils puissent travailler à la détente dans cette « zone névralgique de l'Europe ». Pour que cela fonctionne, Bahr attend des leaders du SED qu'ils cessent de nier l'existence d'une nation allemande commune aux deux États<sup>98</sup>. De manière révélatrice, il n'évoque pas la perspective du développement de contacts dépassant le niveau administratif.

Contrairement aux espoirs de Bahr, c'est d'abord la RDA qui réussit à tenir en échec la diplomatie ouest-allemande en passant par Moscou. Dans un message destiné à Brandt en avril 1968, il laisse libre cours à sa colère vis-à-vis de Pankow, qui cherche

---

<sup>95</sup> Note de Bahr sur une conversation avec Belezki, 16 mai 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 431B.

<sup>96</sup> Compte-rendu d'une conversation entre James S. Sutterlin et Bahr, 5 septembre 1967, annexe du message de McGhee au Département d'État, 12 septembre 1967, NARA, RG 59, Central Files, POL 7 GER W, Box 2121.

<sup>97</sup> Conversation de Bahr avec M. Toffin, télégramme de François Seydoux, 31 mai 1967, AMAE, Europe, RFA 1961-1970, volume 1545.

<sup>98</sup> Bahr, ébauche d'une note du gouvernement fédéral pour le gouvernement soviétique, 24 février 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 431B.

à créer des difficultés à Berlin-Ouest – notamment à propos des voies d'accès et du statut de la ville. Les manigances est-allemandes risquent selon lui de faire échouer la détente en Europe par le sabotage de la normalisation des relations entre la RFA et l'URSS. Le SED, contrairement au leadership soviétique, ne reconnaît pas que le statut de Berlin doit demeurer inchangé<sup>99</sup>. Conséquemment, lorsque Ulbricht propose que le SED et le SPD discutent pour faire avancer leurs intérêts communs – la sécurité, la paix et la « démocratie » –, Bahr croit qu'il s'agit d'une offre de nature purement tactique : Ulbricht voudrait simplement démontrer sa volonté de détente au reste du Pacte de Varsovie<sup>100</sup>. Bahr doute que des propositions constructives et sincères puissent se cacher derrière ces déclarations et reste convaincu qu'il sera plus facile d'influencer les dirigeants est-allemands par l'intermédiaire de Moscou que par un dialogue direct avec Pankow<sup>101</sup>. Il comprend toutefois que la RFA doit manifester sa bonne foi en signalant qu'elle est prête à octroyer à la RDA un certain degré de reconnaissance et à la traiter comme partenaire égale en droits.

Dans un long mémorandum daté de février 1968, Bahr expose une manière ingénieuse par laquelle Bonn pourrait établir des relations avec la RDA sans lui accorder la pleine reconnaissance. Son argument s'appuie sur la souveraineté limitée des deux États allemands découlant des droits et responsabilités quadripartites :

La République fédérale d'Allemagne ne possède aucune souveraineté relativement à l'Allemagne dans son ensemble. En vertu de ce fait, elle ne peut entreprendre aucune action qui représenterait une décision touchant l'Allemagne dans son ensemble et allant dans le sens de la division; la

---

<sup>99</sup> Télégramme de Bahr (New York) à Brandt, 28 avril 1968, AdsD, WBA, A7, Mapped 20.

<sup>100</sup> Mémorandum de Bahr, 10 mai 1968, AdsD, WBA, A7, Mapped 20.

<sup>101</sup> De fait, Ulbricht déclare à Abrassimov, ambassadeur soviétique à Berlin-Est, que le mot d'ordre de « la réconciliation avec l'Europe de l'Est » des sociaux-démocrates ne signifie rien de moins que la contre-révolution. « Vermerk über eine Unterredung des Genossen Walter Ulbricht mit Genossen Botschafter P. A. Abrassimow am 20. 6. 1968 », SAPMO-BArch, DY 30 / 3522, Büro Walter Ulbricht. Les Allemands de l'Est sont convaincus que la RFA essaie par sa politique de détente de « semer la zizanie » parmi les États socialistes et demandent par conséquent aux dirigeants soviétiques une meilleure coordination des mesures à prendre vis-à-vis de Bonn, préoccupation que le grand frère comprend très bien et à laquelle il répond de manière favorable. « Mitteilung des Politbüros des ZK der KPdSU als Antwort auf die Frage beim Besuch der Partei- und Regierungsdelegation der SED », SAPMO-BArch, DY / 30 / IV 2 / 2.035 / 62, Büro Hermann Axen.

reconnaissance de la RDA au niveau du droit international représenterait toutefois un tel acte<sup>102</sup>.

Loin de déplorer cette limitation de la souveraineté ouest-allemande, Bahr la perçoit plutôt comme un avantage : elle justifie au plan juridique le refus de son gouvernement d'accorder à l'État est-allemand toute forme de reconnaissance consolidant la division (reconnaissance *de jure*). Par conséquent, il est dans l'intérêt du gouvernement fédéral de protéger les responsabilités quadriparties relatives à l'Allemagne dans son ensemble<sup>103</sup>. En effet, aussi longtemps qu'elles resteront valides, la question allemande demeurera ouverte. Bahr croit avoir trouvé un moyen permettant de surmonter la contradiction entre le but de la réunification et la normalisation des relations avec la RDA :

Étant donné que la République fédérale ne dispose pas des compétences requises pour reconnaître la RDA au niveau du droit international, elle ne peut pas effectuer une telle reconnaissance dans aucun traité ou accord qu'elle conclut avec les instances officielles de Berlin-Est. [...] En même temps, une liberté de mouvement politique du gouvernement fédéral découle de cette restriction, qu'il lui sera possible d'utiliser en politique extérieure et intérieure s'il explique suffisamment cet état de choses au public allemand et international et parvient à faire comprendre que cette restriction constitue un élément de notre politique de réunification, un objectif sur lequel il ne devrait y avoir aucun doute<sup>104</sup>.

De l'avis de Bahr, une reconnaissance diplomatique ne serait possible à son avis « qu'en échange d'un accord sur une procédure fixe au bout de laquelle on trouverait le dépassement de la division allemande »<sup>105</sup>. Par contre, ce scénario n'apparaît pas plausible à la fin des années 1960.

Le concept d'un *modus vivendi* dans la question allemande s'appuyant sur les responsabilités quadriparties présente un problème de taille : il maintient la RFA dans un statut « provisoire » en attendant la réunification, l'empêchant ainsi d'atteindre la maturité politique. Dans un mémorandum pour Brandt daté du 11

---

<sup>102</sup> Mémorandum de Bahr, 13 février 1968, PA AA, B150, Aktenkopien 1968.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Note de Bahr, 13 mai 1968, PA AA, Vorl. 178344.

septembre 1968, Bahr plaide en faveur d'une « normalisation » du statut de l'État ouest-allemand. Il lui importe premièrement de « déterminer où nous nous situons » (*unseren eigenen Standort zu bestimmen*) : l'ouverture de la question allemande, l'absence de traité de paix, ainsi que les droits des Alliés à Berlin et pour l'Allemagne dans son ensemble font que la RFA ne peut être comparée à aucun autre État; elle mène, « vingt-trois ans après la fin de la guerre », une « pseudo-existence grotesque ». Si l'on en croit Bahr, la politique de la République fédérale s'appuie sur des illusions depuis sa fondation : « La guerre devra prendre fin un jour. Le fait que nous agissions comme si elle était liquidée, tout en sachant que la facture ne nous a pas encore été remise, devient un poison de plus en plus dangereux pour l'état de la conscience populaire ». Cette évaluation pessimiste amène Bahr à se demander

s'il n'est pas plus avantageux et plus utile pour l'hygiène mentale et la crédibilité de la démocratie dans cette République fédérale, qui vingt ans après sa fondation est de toute façon bien plus qu'un État provisoire (*Provisorium*), d'en venir à la conclusion qu'elle doit réclamer pour elle tous les droits dont dispose chaque autre État, même le plus petit en Afrique. Cela mène à un traité de paix pour les deux États allemands.

En signant un traité de paix, la RFA deviendrait un État comme les autres. Les droits et responsabilités quadripartites sur l'Allemagne entière (mais pas à Berlin) seraient dès lors caducs. La RFA accepterait aussi la perte définitive des territoires à l'est de la ligne Oder-Neisse. Toutefois, la conclusion d'un traité de paix avec les deux États allemands ne constituerait pas une renonciation au droit à l'autodétermination, car la volonté des Allemands de réaliser leur unité nationale dans la paix et la liberté resterait inchangée. Aussi, le statut particulier de Berlin maintiendrait la question allemande ouverte<sup>106</sup>. En fait, le projet d'un double traité de paix ne représente pas un plan bien réfléchi, mais bien une idée lancée comme un ballon d'essai pour stimuler la discussion, parce qu'il ne réapparaîtra pas sous la plume de Bahr au cours des années qui suivent<sup>107</sup>. Néanmoins, il témoigne de sa volonté de « purger » la politique étrangère ouest-allemande de ses illusions qui barrent la route vers la normalité.

<sup>106</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 11 septembre 1968, *AAPD*, 1968, Bd. II, p. 1132-1133.

<sup>107</sup> Il le relancera cependant à la fin des années 1980 : Egon Bahr, *Zum europäischen Frieden : eine Antwort auf Gorbatschow*, Berlin, Siedler, 1988.



Ce document montre que Bahr ne veut pas laisser la question allemande entraver le processus, selon lui nécessaire, d'émancipation de la diplomatie de la République fédérale. Ce sont là deux objectifs fondamentaux qui peuvent d'après lui être atteints par la transformation de l'ordre européen. À la cellule de prévision, c'est premièrement dans le domaine de la sécurité européenne que Bahr recherchera des solutions durables aux problèmes de son pays et de sa nation.

### **3.3 La question allemande et la sécurité européenne**

Depuis la fin des années 1950, Egon Bahr est convaincu que la réunification ne sera possible qu'avec l'émergence d'un nouvel ordre européen assurant la sécurité de tous les autres États contre une Allemagne unie. La sécurité constitue donc pour lui la clé de la question allemande. En effet, c'est la guerre froide qui constitue l'obstacle principal à la « normalité » de l'Allemagne. Les sociaux-démocrates reconnaissent que la division de l'Allemagne et celle de l'Europe forment des problèmes inséparables. Brandt déclare en entrevue à l'été 1967 : « Nous avons besoin d'une orientation qui place la question allemande dans le contexte européen, et à cette fin nous avons besoin d'un concept qui contient les traits de base d'un ordre de paix »<sup>108</sup>. À la cellule de prévision, Bahr et son équipe passent beaucoup de temps à repenser l'approche ouest-allemande en matière de sécurité continentale.

À partir de ses réflexions sur le lien entre la détente et la réunification, Bahr imagine un système de sécurité européen qui pourra trouver la juste mesure entre les intérêts nationaux allemands et les préoccupations de sécurité des voisins. L'objectif de la réunification va de pair avec celui de la consolidation de la paix. Tant que l'Europe sera divisée en deux camps opposés, la réalisation de l'unité allemande sera impossible. En juin 1968, il note que le « moment d'érosion » auquel sont soumis les blocs n'a pas mené à une réduction de la sécurité, car les deux superpuissances

---

<sup>108</sup> Brandt en interview avec le *Deutschlandfunk*, 2 juillet 1967, cité dans Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt, 1969-1974 », p. 169.

garantissent toujours la paix en Europe. Bahr constate aussi que l'érosion des alliances militaires contribue à la réduction des tensions et dégage une certaine marge de manœuvre pour les États de chacun des camps : « Ce développement réside dans l'intérêt européen comme allemand ». En conséquence, Bonn doit promouvoir ces tendances et à l'inverse se garder de toute action pouvant favoriser une revitalisation des blocs militaires. Bahr croit que la sécurité européenne pourrait éventuellement être assurée sans les systèmes d'alliance qui limitent la liberté d'action des États européens, *a fortiori* celle de la République fédérale. L'intérêt de cette dernière réside dans la constitution d'un système de sécurité paneuropéen assorti d'une garantie de la part des deux superpuissances<sup>109</sup>.

À l'été 1968, Bahr présente à Brandt un long mémorandum dans lequel il tente de définir l'état des intérêts allemands dans les débats portant sur l'organisation de la sécurité européenne<sup>110</sup>. La cellule de prévision a selon lui « produit un véritable concept pour la réalisation par étape de l'unité allemande à travers le règlement par étape de la question de la sécurité »<sup>111</sup>. Bahr croit que la RFA aurait avantage à profiter des possibilités offertes par la détente et le dialogue naissant avec l'Est :

La République fédérale d'Allemagne, dont le but est le dépassement du *statu quo* dans un ordre de paix européen, a tout intérêt à s'insérer dans cette discussion. Elle ne peut pas et ne devrait pas y échapper, car dans les questions de sécurité le poids politique de la République fédérale peut avoir un impact<sup>112</sup>.

La question allemande constitue le point de départ de ces réflexions sur la sécurité collective. En effet, Bahr précise qu'il ne veut pas développer un système offrant plus de sécurité à la RFA, car l'Alliance atlantique lui en offre déjà suffisamment. L'effet

<sup>109</sup> Note de Bahr pour Brandt, 11 juin 1968, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>110</sup> Bahr, « Konzeption der europäischen Sicherheit », dans Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, p. 60-82. La citation provient de la lettre d'introduction au mémorandum, reproduite à la p. 61. Il convient de noter ici que le fait que Bahr présente un plan de désarmement pour instaurer un nouvel ordre européen n'est pas original en soi. Des plans du même genre sont par exemple mis de l'avant par des *think tanks* comme la *Stiftung Wissenschaft und Politik* à la fin des années 1960, dans le contexte de possibles négociations multilatérales sur le désarmement en Europe. À ce sujet, voir Bluth, « The Origins of MBFR ».

<sup>111</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>112</sup> Bahr, « Konzeptionen der europäischen Sicherheit », p. 62.

qu'il recherche est de nature politique : il s'agit « d'utiliser des mesures militaires pour accroître la sécurité en Europe, réduire l'antagonisme politique et créer une nouvelle situation favorable à la résolution des problèmes politiques européens ». Les « problèmes politiques » auxquels il fait référence sont la division allemande et les tensions au cœur de l'Europe. Pour arriver à créer une situation nouvelle sur le continent, il mise avant tout sur des mesures de désarmement. Une réduction des armements au cœur de l'Europe porterait la détente à un niveau supérieur en s'attaquant à la substance et à la structure des Alliances<sup>113</sup>. Suivant l'objectif de la production d'effets politiques par des moyens militaires, Bahr propose trois modèles possibles pour un nouvel ordre de sécurité européen. Il s'agit d'études de cas analysant des options de désarmement et de réduction des tensions.

Le premier modèle (A) prévoit le maintien des deux systèmes d'alliance dans un avenir prévisible. Ce modèle cherche à atteindre le plus grand degré de détente possible par une réduction des troupes des deux côtés du Rideau de Fer. Le but ne serait pas seulement de consolider la détente en Europe, mais aussi de réduire significativement le nombre de troupes soviétiques en RDA et permettre du même coup une libéralisation du régime est-allemand. Bahr n'est pas contre des réductions qui se limiteraient à l'espace allemand ou prévoiraient un statut spécial pour l'Allemagne; bien au contraire, seul le désarmement sur le territoire allemand détient une signification politique pour la République fédérale. L'objectif principal de ce modèle est manifestement de fragiliser la RDA par un amenuisement de la présence soviétique et de l'exposer ainsi à l'influence ouest-allemande. Bahr entrevoit même la possibilité que l'Occident procède à des réductions unilatérales dans le cas où l'URSS refuserait de coopérer. En plus de réduire les dépenses militaires, cela donnerait des avantages politiques à l'Alliance atlantique :

[La RFA] ne pourra plus à la longue être désignée par l'Union soviétique comme une menace pour la paix (*Friedensstörer*). Les tendances au relâchement que nous observons depuis quelque temps au sein du Pacte de Varsovie s'en trouveraient renforcées et les justifications officielles pour le stationnement de troupes soviétiques apparaîtraient comme moins crédibles.

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 62-63.

En somme, Bahr estime que le modèle A offre l'avantage de réduire les tensions et de favoriser l'érosion du pouvoir soviétique en Europe centrale et orientale tout en évitant de sceller le *statu quo*. Cependant, il n'est pas en mesure d'offrir de solution définitive ni au problème de la sécurité européenne ni à la question allemande. Le modèle A présente toutefois un avantage de taille : il préserve une marge de manœuvre pour le futur<sup>114</sup>.

Le modèle B propose que les deux alliances mettent en place des institutions et structures communes pour garantir la sécurité et favoriser le désarmement en Europe. L'OTAN et le Pacte de Varsovie agiraient de concert pour mettre en application les accords conclus entre eux et se chargeraient ensemble de leur vérification. Le problème est qu'une institutionnalisation des relations entre les deux blocs implique nécessairement la participation permanente du régime est-allemand en tant que membre à part entière. Les conséquences d'un tel modèle sont inacceptables pour la RFA :

La division allemande serait institutionnalisée. [...] Toute conception de ce genre est en fait un système parfait de sécurité contre l'Allemagne et règle de manière implicite et pour très longtemps le principal problème de la sécurité européenne sur la base du *statu quo*. [Ce modèle] ne permet pas de dépasser la détente.

En fait, le modèle B est tellement contraire aux intérêts de la République fédérale qu'il correspond dans l'ensemble à ceux de la RDA. En tant que participante permanente égale en droits, elle obtiendrait une garantie d'existence de la part de l'OTAN. Aussi, comme ce modèle se base sur les deux alliances militaires, il s'appuie surtout sur les relations américano-soviétiques. Or, un renforcement du rôle dirigeant des États-Unis à l'intérieur de l'Alliance atlantique ne peut que réduire la marge de manœuvre de la RFA. De même, l'URSS verrait sa position en Europe de l'Est consolidée par une telle confirmation du *statu quo*<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Pour le modèle A, voir *Ibid.*, p. 65-70.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 71-74.

Le modèle C est celui qui propose les transformations les plus radicales de l'ordre européen. Il s'inspire d'une analyse du Centre d'Études de Politique Étrangère de Paris de 1967 prévoyant une zone centre-européenne dans laquelle aucunes troupes ou armes nucléaires étrangères ne pourraient être stationnées. Ce système de sécurité remplaçant les alliances militaires réunirait les deux États allemands, les pays du Benelux, la Pologne et la Tchécoslovaquie<sup>116</sup>. Le modèle C de la cellule de prévision prévoit de manière similaire la disparition de l'OTAN et du Pacte de Varsovie pour faire place à un système de sécurité européen garanti par les États-Unis et l'URSS. Pour ajouter au caractère controversé d'un tel plan, Bahr propose que la République fédérale reconnaisse la RDA au niveau du droit international. Les limites géographiques de ce système de sécurité peuvent varier, mais devraient au moins englober les mêmes États que le projet du Centre d'Études de Politique Étrangère. Les puissances garantes (comprenant au moins les États-Unis et l'URSS) se verraient interdire de stationner des troupes sur le territoire du système de sécurité, qui doit en outre être dénucléarisé (excepté pour la France et la Grande-Bretagne si elles décident d'en faire partie). Le système aura pour fonction de garantir les frontières et l'intégrité territoriale des membres, d'instaurer un équilibre militaire entre l'Est et l'Ouest et de réduire le potentiel de conflit au cœur de l'Europe. Parmi les devoirs des États participants, on retrouve : la renonciation à l'ingérence dans les affaires internes des autres membres; la renonciation à prendre part à des alliances ou coalitions hors du système; l'obligation de régler tout différend par le droit et non par la force; une obligation d'assistance mutuelle en cas d'attaque contre un des membres. Bahr façonne son système de telle sorte qu'il soit libre des influences externes, mais puisse quand même s'appuyer sur les puissances garantes en cas de danger. Aussi, il libère les pays est-européens participants – au moins la Pologne et la Tchécoslovaquie – de l'influence soviétique, les États-Unis pouvant se porter à leur défense si l'URSS violait leur souveraineté. Pour obtenir l'assentiment du bloc soviétique à la constitution de ce système de sécurité, la RFA reconnaîtra la ligne Oder-Neisse et

---

<sup>116</sup> Centre d'Études de Politique Étrangère, « Modèles de sécurité européenne », *Politique étrangère*, 32, 6 (1967), p. 519-541. Voir aussi Wilfried Loth, « Détente and European Integration in the Policies of Willy Brandt and Georges Pompidou », dans Ludlow (dir.), *European Integration and the Cold War*, p. 53-54.

surtout la RDA (au niveau du droit international), mais sans avoir besoin d'abandonner le but de l'unité allemande. En effet, tous les États participant au système ou qui s'en portent garants reconnaîtront le droit à l'autodétermination des Allemands. La collaboration de la RFA et de la RDA au sein des organes du système pourra alors préparer le terrain pour la réunification<sup>117</sup>.

Le modèle C est bien entendu celui qui présente le plus d'avantages pour les Allemands :

Le système de sécurité sert en première ligne nos intérêts. Il exauce certes les revendications soviétiques (reconnaissance de la RDA et de la ligne Oder-Neisse, probablement aussi un assouplissement de nos liens avec Berlin), mais ne fait que s'en servir pour créer les conditions de la réunification. Dans chaque partie de l'Allemagne des intérêts puissants visant un rapprochement [entre les deux États allemands] pourraient devenir effectifs. L'acte formel de la reconnaissance ne peut pas compenser les désavantages fondamentaux pour le régime. Sans la présence de troupes soviétiques et sans droit d'intervention de l'Union soviétique, il se retrouverait laissé à lui-même et exposé aux influences externes face auxquelles il n'aurait pas la moindre protection.

Un problème reste : comment les autres États pourront-ils accepter un tel arrangement? Cela concerne avant tout les pays du bloc soviétique. La RDA pourrait mal justifier un refus, mais son approbation définitive dépendrait ultimement des intérêts supérieurs du Kremlin. Toutefois, l'approbation soviétique est loin d'être acquise. En effet, tout en atteignant un de ses principaux buts en Europe – la reconnaissance du *statu quo* –, l'Union soviétique risque de perdre gros :

Elle doit non seulement sacrifier le Pacte de Varsovie, mais aussi ses alliances bilatérales avec les pays d'Europe orientale. Elle risque la fin des régimes communistes dans les pays orientaux participants (ou à tout le moins la fin de leur dépendance sur elle) ainsi que la constitution d'une Europe politiquement organisée sans sa participation et possiblement avec une prépondérance allemande. Bien qu'elle obtienne la reconnaissance du *statu quo*, elle ouvre la porte à son dépassement.

Bahr estime par conséquent qu'on peut « douter qu'elle perçoive ce modèle comme correspondant véritablement à ses intérêts », bien qu'elle ne « pourra se prononcer

---

<sup>117</sup> Bahr, « Konzeption der europäischen Sicherheit », p. 74-81.

contre que très difficilement ». Qui plus est, si Bahr croit fort probable que les Américains voient d'un bon œil une réduction de leurs dépenses militaires associées à un retrait d'Europe, il prévoit quand même leur refus du modèle C, affaiblissant trop leur influence sur le vieux continent<sup>118</sup>.

Par conséquent, les chances de réalisation de la conception C apparaissent plutôt faibles. Le modèle B, quant à lui, semble assez facilement applicable et trouverait vraisemblablement l'approbation de la majorité des États européens, mais il va à l'encontre des intérêts allemands en institutionnalisant les rapports entre les deux blocs. En tout, « cette conception consolide le *statu quo* et n'offre aucune perspective pour le dépassement de la division allemande. Elle constitue un système parfait de sécurité contre l'Allemagne et correspond ainsi exclusivement aux intérêts des autres États ». Le plan A permet de consolider la détente et peut aussi créer des chances pour la résolution de la question allemande. De plus, il n'exclut pas un glissement vers le concept C. Bonn doit privilégier le modèle A, car dans celui-ci la question allemande reste ouverte<sup>119</sup>.

C'est toutefois le modèle C qui reste le plus important, car par celui-ci Bahr essaie de montrer vers quel horizon lointain les politiciens ouest-allemands doivent tourner leurs regards; il dérive sa pertinence de son utilité comme point de focalisation. Si Bahr reconnaît volontiers dans une lettre à Brandt que son concept favori n'est pas réalisable, il ajoute qu'il « a néanmoins été élaboré en tant que modèle devant servir de guide d'orientation dans la définition de nos intérêts ». Par exemple, Bahr voudrait que des actions soient entreprises dans le cadre du modèle A pour rendre possible à la longue la dissolution des alliances militaires prévue par le modèle C. Ainsi, la RFA aurait intérêt à promouvoir une réduction des effectifs militaires entre l'Est et l'Ouest. L'essentiel est d'éviter la création de contrôles et négociations multilatérales renforçant le rôle et l'importance de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, ce qui aurait pour effet de rehausser le statut de la RDA par sa participation<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 79-80.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 61-62, 81-82.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 81-82.

La défense des intérêts allemands constitue une priorité absolue dans cette étude : le but est de « de créer une base politique pour la réunification et un ordre de paix européen par une réorganisation fondamentale de la sécurité européenne »<sup>121</sup>. Il est pour le moins paradoxal que ces réflexions sur la sécurité européenne renforcent la conviction de Bahr qu'un certain degré de reconnaissance de la RDA est nécessaire. Il écrit à Brandt à ce sujet :

Le gouvernement fédéral doit bien se rendre compte que chaque accord sur la sécurité européenne – à l'exception d'une réduction unilatérale de troupes – inclut par la force des choses un traitement de la RDA en tant que partenaire égal. Seuls le degré et la portée de sa participation officielle dans les accords diffèrent dans [les modèles] A, B et C<sup>122</sup>.

Dans le contexte de la détente, ce n'est qu'une question de temps avant que la RDA n'atteigne ses objectifs au chapitre de la reconnaissance internationale. Logiquement, la RFA a tout intérêt à entrer le plus tôt possible en négociations avec la RDA pour établir une normalisation des relations interallemandes à son avantage. Bahr tient à exploiter la position de force de la RFA avant qu'elle ne s'épuise.

Le mémorandum de Bahr lui attire les critiques de ses collègues du ministère des Affaires étrangères. Ulrich Sahn, directeur de la sous-section Est à la Section politique, rédige un document remettant en question plusieurs des idées du directeur de la cellule de prévision. Il souligne que le « but politique ultime » de chacune des trois conceptions n'est pas clair. Aussi, Sahn craint que l'Europe ne perde sa souveraineté et se voie attribuer un statut amoindri en se soumettant aux contrôles d'un système de sécurité européen. Sahn craint en outre que le modèle C ne soit pas efficace pour assurer la sécurité de ses membres. Enfin, il ne partage pas le scepticisme de Bahr quant à l'efficacité d'une organisation de sécurité reposant sur les alliances et se demande pourquoi Bahr refuse la « valorisation » (*Aufwertung*) du

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 61. Garton Ash dit que le document préparé par Bahr et son équipe « est plus qu'un simple jeu d'esprit. Tous ces arguments trahissent une logique rude et puissante de l'intérêt national ». Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 98.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 62.



statut de la RDA dans un tel plan alors qu'il l'accepte comme une nécessité dans le modèle C<sup>123</sup>.

Bahr rédige une longue réponse à ces critiques au début du mois d'août 1968. Quant aux buts de ses trois conceptions, il écrit que ses trois modèles constituent des solutions plausibles à la question de la sécurité en Europe, mais seul le modèle C établit un lien entre la sécurité et la mise sur pied d'un ordre de paix européen. Dans cette mesure, les modèles A et B n'ont pas de but politique ultime : ils veulent mettre en évidence les possibilités et les dangers qu'ils recèlent pour la résolution de la question allemande<sup>124</sup>.

Bahr concède qu'un système de sécurité pourrait octroyer à l'Europe un statut discriminatoire spécial, mais rappelle que l'Europe a déjà un statut particulier du fait de sa division et du rôle qu'y jouent deux superpuissances extra-continentales. Par contre, renoncer à un statut spécial pour l'Europe impliquerait d'après Bahr l'abandon de toute politique visant à réunifier l'Allemagne ou les deux parties du continent. En effet, les États-Unis et l'Union soviétique « ne renonceront à leurs sphères d'influence que lorsque des accords spéciaux de sécurité pourront assurer que ni Moscou ni Washington ne pourront étendre leur domination sur toute l'Europe ». La conception C vise justement à faire évoluer le continent vers un tel scénario<sup>125</sup>.

À propos de l'efficacité des modèles dans les questions de sécurité à proprement parler, Bahr explique que la plupart des politiciens à l'Est comme à l'Ouest abordent la sécurité d'un point de vue militaire, tandis que lui-même la prend comme un problème politique. Les trois modèles ne pouvaient pas manquer d'en tenir compte. Des mesures de désarmement concilient les préoccupations politiques de la RFA avec les intérêts de sécurité de ses voisins. Bahr précise que le modèle C permet d'assurer la sécurité des participants l'un envers l'autre ainsi que contre toute pression politique

---

<sup>123</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Sahn », 31 juillet 1968, *AAPD*, 1968, Bd. II, p. 934-935.

<sup>124</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 5 août 1968, *AAPD*, 1968, Bd. II, p. 963-966.

<sup>125</sup> *Ibid.* (citation p. 963).

ou militaire de la part des deux superpuissances<sup>126</sup>. La RFA pourrait y gagner une marge de manœuvre diplomatique plus grande.

La compatibilité douteuse entre un système de sécurité européen et le processus d'intégration de l'Europe occidentale est l'un des aspects les plus controversés du mémorandum. Bahr répond à cela que les efforts visant l'unification de l'Europe de l'Ouest forment un axe important de la politique étrangère de la République fédérale, mais ne sauraient constituer un dogme : « il doit être permis de se demander si une autre voie vers le dépassement de la division allemande et européenne ne sert pas mieux nos intérêts »<sup>127</sup>. Bahr doute aussi de la pertinence d'une plus grande coopération de l'Europe occidentale dans la défense, surtout si ces mesures doivent être institutionnalisées ou déboucher sur une forme d'unité politique. Un tel processus ne peut que mener à la détérioration des relations Est-Ouest<sup>128</sup>. Ces objections sont le reflet d'une conviction que l'intégration européenne dans le domaine militaire ou politique va en sens inverse de l'objectif ultime du dépassement de la division de l'Europe et de l'Allemagne. D'ailleurs, Bahr ne ressent pas le besoin d'une plus grande intégration de l'Europe occidentale en matière de sécurité, car il dit avoir une « confiance absolue dans l'engagement américain » pour la défense du continent<sup>129</sup>.

En réplique à la critique de Sahm sur la « valorisation » équivalente de la RDA dans les modèles B et C, Bahr indique que son objection au modèle B dépasse la question du statut de la RDA : « La conception B provoque un plus important durcissement de la situation en Europe centrale que la conception A parce qu'elle ne cherche pas à éliminer les alliances comme facteurs de sécurité, mais en fait des piliers supportant le système de sécurité ». Il concède que chaque accord de sécurité implique une « valorisation » du statut de l'État est-allemand. Cela vaut par exemple pour des mesures mineures comme l'échange d'observateurs lors d'exercices militaires, mais

---

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> *Ibid.* (citation p. 964).

<sup>128</sup> Discussions de planification tripartites (RFA, Grande-Bretagne, États-Unis), 18 avril 1969, NA, FCO, 49/265. Le responsable britannique ayant rédigé le compte-rendu note que « no arguments about strategy, American withdrawals, etc. would shake him from this position ».

<sup>129</sup> *Ibid.*

le résultat au niveau de la détente et de la sécurité justifie une telle conséquence. Le problème est que le modèle B maintient la tutelle soviétique sur la RDA tout en donnant à celle-ci un statut égal à tous les autres États européens, ce qui correspond au pire scénario pour la politique allemande de la RFA. Le plan C quant à lui octroie l'égalité des droits à la RDA, mais sans la présence de troupes soviétiques : « Le retrait des troupes soviétiques du cœur de l'Europe (*zwischen-Europa*) instituerait la condition essentielle pour une résolution de la question allemande ». Le modèle C vise à créer les conditions dans lesquelles la réunification deviendrait « l'affaire des Allemands », car des négociations multilatérales risquent de mener à la reconnaissance internationale de la RDA. La normalisation de son statut devrait plutôt faire l'objet de négociations entre Bonn et Berlin-Est, afin qu'elle puisse se faire aux conditions de la RFA (existence d'une nation commune et refus de reconnaître l'État est-allemand au niveau du droit international)<sup>130</sup>.

Le point le plus controversé du mémorandum est sans contredit le fait que la dissolution des alliances militaires y est présentée comme allant dans l'intérêt de la RFA. En envisageant la fin de l'OTAN, Bahr s'en prend à la raison d'État de la République fédérale depuis Adenauer. Aussi, de telles idées ne sont pas rassurantes pour les alliés de Bonn. En 1973, le politologue américain Walter F. Hahn accuse Bahr de vouloir neutraliser la République fédérale en s'appuyant sur le mémorandum de 1968 sur la sécurité<sup>131</sup>; Toujours en 1973, le magazine allemand *Quick*, après avoir pris connaissance du document de 1968, imprime un article titré : « Comment Egon Bahr entend neutraliser l'Allemagne »<sup>132</sup>. Bahr a toujours rejeté les accusations de neutralisme en expliquant qu'il considère que l'Allemagne est trop importante pour ne pas s'impliquer dans la sécurité européenne : « cette masse d'hommes et de capacité de production ne peut pas rester neutre au cœur de l'Europe ». La neutralité, possible dans le cas de l'Autriche, est irréaliste pour l'Allemagne « aussi bien pour

<sup>130</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 5 août 1968, *AAPD*, 1968, Bd. II, p. 963-966.

<sup>131</sup> Hahn, « West Germany's Ostpolitik ».

<sup>132</sup> « Wie Egon Bahr Deutschland neutralisieren will », *Quick*, 27 septembre 1973. Voir Schröder, *Egon Bahr*, p. 141.

des raisons géographiques que pour des raisons liées à la puissance objective »<sup>133</sup>. Il rappelle en outre que son plan pour la création d'un système de sécurité implique l'obligation pour les participants, y compris l'Allemagne de l'Ouest, d'intervenir en cas d'agression contre un État participant; or la neutralité pour Bahr signifierait la non-participation à un conflit armé<sup>134</sup>. Pourtant, pour plusieurs Allemands ou Occidentaux de l'époque, la fin de l'appartenance de la RFA à l'Alliance atlantique est synonyme de neutralisation. Sans attaches et libre de ses mouvements au cœur de l'Europe, ne risque-t-elle pas de dérégler dangereusement l'équilibre des puissances en opérant un retour à la politique de la bascule (*Schaukelpolitik*) entre l'Est et l'Ouest? D'après plusieurs contemporains de Bahr, le seul moyen de conjurer le « spectre de Rapallo » est d'ancrer solidement la RFA dans la communauté occidentale sous la direction des États-Unis<sup>135</sup>.

Il est vrai que Bahr aimerait voir la RFA s'émanciper de sa dépendance envers Washington, mais en préservant toujours la garantie de sécurité et le parapluie nucléaire américains. James S. Sutterlin, diplomate américain, rapporte d'une conversation avec Bahr que ce dernier « seemed to be suggesting that [...] the United States and the Federal Republic, while the best of friends, had perhaps been in the same house too long ». Bahr explique à Sutterlin qu'il voit l'importance de la présence militaire américaine en Europe comme étant premièrement de nature symbolique, sa fonction principale étant de montrer aux Soviétiques qu'une attaque sur l'Europe ferait automatiquement entrer les États-Unis dans le conflit. À son avis, une réduction des troupes américaines en Europe ne peut avoir lieu que si les Soviétiques procèdent à un retrait correspondant. Bahr explique à Sutterlin que le scénario idéal serait de ne laisser de troupes américaines qu'à Berlin-Ouest, à

---

<sup>133</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 104.

<sup>134</sup> Bahr, « "Ist die Bundesrepublik auf dem Weg in den Neutralismus?" Diskussion über den künftigen Kurs der Bonner Politik », *Deutsche Zeitung/Christ und Welt*, 9 novembre 1973.

<sup>135</sup> Sur la question du neutralisme en République fédérale, voir Gallus, *Die Neutralisten*. Gallus classe d'ailleurs Bahr, trop rapidement et avec trop peu de nuances à notre avis, dans les rangs des partisans d'une forme de neutralité pour la République fédérale.

condition que les Soviétiques soient aussi disposés à réduire considérablement leurs forces en Europe<sup>136</sup>.

Bahr craint cependant une réduction unilatérale des troupes américaines conférant un trop grand avantage à l'URSS dans les armements conventionnels, dont elle pourrait se servir pour appliquer une pression politique sur les pays d'Europe occidentale et en premier lieu la RFA. Bahr déclare à Paul Nitze, sous-secrétaire américain à la Défense, qu'« il est dangereux de donner l'impression à l'Union soviétique que la capacité de défense de l'Occident recule progressivement »; pour Moscou, seule la crédibilité de la garantie et du potentiel de défense des États-Unis compte. Il faut que les Soviétiques sachent que Washington n'hésitera pas à employer l'arme nucléaire en cas de besoin, et seule une présence américaine suffisante en Europe peut donner quelque plausibilité à cette menace. Une réduction unilatérale des forces américaines en Europe entraînerait des effets pervers sur l'équilibre des puissances<sup>137</sup>. Toutefois, la situation est loin d'être dramatique aux yeux de Bahr, car selon lui « l'intérêt propre des Américains dans la préservation de la liberté de l'Europe n'est pas moindre que celui des Européens ». Par conséquent, « les menaces [en Europe comme aux États-Unis] voulant que les Américains puissent se retirer sont stupides »<sup>138</sup>. Est-ce qu'un tenant du neutralisme pourrait tenir de tels propos?

À court et moyen terme, les prises de position de Bahr concernant les orientations de la politique étrangère ouest-allemande apparaissent comme étant bien plus atlantistes que neutralistes. Ainsi, il se positionne contre une autonomie plus grande de l'Europe occidentale dans le domaine de la défense. D'après lui, la création d'un caucus européen à l'intérieur de l'OTAN, comme le proposent les Britanniques, affaiblirait la cohésion et l'efficacité de l'Alliance. Aussi, les politiques d'un groupe européen risquent d'être incompatibles avec celles des autres membres de l'OTAN qui n'en

---

<sup>136</sup> Compte-rendu d'une conversation entre James S. Sutterlin et Bahr, 5 septembre 1967, annexe du message de McGhee au Département d'État, 12 septembre 1967, NARA, RG 59, Central Files, POL 7 GER W, Box 2121.

<sup>137</sup> « Gesandten von Lilienfeld, Washington, an Botschafter z.b.V. Bahr », 19 septembre 1967, AAPD, 1967, Bd. III, p. 1277-1281.

<sup>138</sup> Propos tenus par Bahr devant le Deutsch-Amerikanischer Club, note de Bahr pour Brandt, 13 mars 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

font pas partie : « Le résultat serait une désintégration politique de l'OTAN et par conséquent un affaiblissement de l'Alliance ». La seule alternative viable d'après Bahr reste la constitution d'une organisation militaire de l'Europe dans le cadre d'une communauté épaulée par les États-Unis. Cette option ne lui apparaît toutefois pas réalisable avant plusieurs années<sup>139</sup>.

En fait, comme il l'explique aux directeurs des unités de planification du Département d'État et du *Foreign Office*, Bahr n'est pas fondamentalement contre une plus grande coordination des politiques européennes dans le domaine de la défense. Il considère simplement que celle-ci ne peut être réalisée dans l'immédiat. D'après lui, il est préférable d'effectuer des progrès sur la voie de l'unification européenne par une coopération économique et sociale engendrant une volonté politique pour finalement compléter le tout par des institutions militaires communes. Pour ces raisons, il refuse la création d'une commission européenne de défense, de bureaux d'armements et de logistique européens ou encore d'une agence européenne de développement dans le domaine de l'armement. Bahr craint aussi que l'URSS ne réponde à une plus grande intégration militaire des Européens de l'Ouest en imposant des mesures semblables dans sa sphère d'influence. Les homologues américain et britannique de Bahr ne partagent pas ses appréhensions<sup>140</sup>. Les Américains souhaitent surtout réduire leurs responsabilités en Europe, tandis que les Britanniques, sur le seuil de la CEE, veulent jouer un rôle accru dans la politique européenne. On peut facilement imaginer que la crainte d'un accroissement du fossé entre les deux Allemagnes constitue l'arrière-pensée qui motive le refus de Bahr.

À long terme, toutefois, l'ordre européen devra évoluer vers le dépassement de la bipolarité par la mise en place d'un nouveau système de sécurité européen. Cette situation nécessitera plusieurs années pour se concrétiser. En attendant, la RFA continuera de trouver sa sécurité au sein de l'Alliance atlantique et dans une coopération étroite avec les États-Unis. En fait, les professions de foi atlantistes de

---

<sup>139</sup> Note de Bahr, 30 septembre 1968, PA AA, B 150, Aktenkopien 1968.

<sup>140</sup> Mémoire de Bahr, 24 avril 1969, PA AA, B 150, Aktenkopien 1969.

Bahr reflètent sa conviction que la diplomatie ouest-allemande doit orienter son action sur le modèle A pour les années à venir. La politique à l'Est aura pour tâche de créer les conditions permettant le passage au modèle C.

L'idée que la sécurité est la clé de la question allemande constitue l'hypothèse principale du mémorandum sur la sécurité présenté par la cellule de prévision en juin 1968. Les trois modèles visent le désarmement au centre de l'Europe, condition nécessaire à la réunification. Avec ses concepts sur la sécurité européenne, Bahr prétend « forger une arme politique de gros calibre » pour la diplomatie de la République fédérale<sup>141</sup>. Il espère qu'une transformation dans l'architecture de sécurité de l'Europe mènera à terme à sa réorganisation politique dans un ordre de paix avec en son centre une Allemagne unie, puissance prédominante en Europe centrale. Il laisse cependant ouverte la question de l'organisation précise de la détente entre la RFA et l'Est dans le cadre du modèle A, c'est-à-dire le contenu concret de la politique de normalisation des relations avec le bloc soviétique. Dans cette optique, l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte de Varsovie en août 1968 aura un impact déterminant sur ses propositions relatives aux négociations bilatérales avec les États du bloc soviétique.

### **3.4 Août 1968 : la fin du Printemps de Prague et ses leçons**

« Prague fut le moment de naissance de la nouvelle Ostpolitik, telle que Bahr et Brandt devaient l'appliquer depuis la Chancellerie à partir de la fin 1969 » écrit Philipp Gassert, le biographe de Kiesinger<sup>142</sup>. Le terme « naissance » paraît ici exagéré au vu de l'évolution des conceptions de Bahr et Brandt sur la politique orientale depuis les années 1950. Mais il est vrai que l'invasion de la Tchécoslovaquie par l'Armée rouge et les troupes du Pacte de Varsovie le 21 août 1968 constitue un moment décisif dans l'élaboration de l'Ostpolitik.

<sup>141</sup> « Ministerialdirektor Bahr an Bundesminister Brandt, z.Z. Hamar », 19 août 1968, *AAPD*, 1968, Bd. II, p. 1005-1011.

<sup>142</sup> Gassert, *Kurt Georg Kiesinger*, p. 680.

En 1968, les réformes du secrétaire général du Parti communiste tchécoslovaque, Alexandre Dubcek, suscitent beaucoup d'intérêt en Occident tout comme en Europe orientale. En effet, ses efforts pour libéraliser son pays et y développer un « socialisme à visage humain » semblent symptomatiques d'un affaiblissement de l'emprise soviétique sur l'Europe de l'Est et peut-être même de la fin du communisme en Tchécoslovaquie. Les réformes de Dubcek paraissent un moment confirmer la sagesse de la politique ouest-allemande visant à développer de meilleures relations avec les États socialistes par la voie bilatérale. Ces espoirs sont cependant de courte durée : le matin du 21 août 1968, le monde est sous le choc en apprenant la nouvelle de l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte de Varsovie. La fin brutale du Printemps de Prague exemplifie de manière tragique le caractère illusoire du rêve d'un communisme réformé annonçant l'éclatement du bloc soviétique. Les politiciens ouest-allemands doivent dès lors prendre acte de la nouvelle réalité politique créée par la « doctrine Brejnev », selon laquelle les États du bloc soviétique disposent d'une souveraineté limitée et ne peuvent quitter le camp socialiste, et en tirer les conclusions qui s'imposent pour l'Ostpolitik.

Au départ, Bahr n'entretient pas trop d'espoirs dans la politique de Dubcek. Comme il l'écrit à Günter Grass en janvier 1968, les nouveaux dirigeants tchécoslovaques vont à son avis pratiquer une politique économique et intérieure plus raisonnable, sans plus : « suivant notre expérience, des relâchements (*Auflockerungen*) dans la politique interne ne sont pas accompagnées de relâchements dans la politique externe (et vice-versa) »<sup>143</sup>. Ayant en tête les exemples de Berlin-Est en 1953 et de la Hongrie en 1956, Bahr s'imagine probablement que Dubcek et son équipe veilleront consciencieusement à ne pas inquiéter Moscou en maintenant leurs ardeurs réformistes dans des limites bien établies. Le gouvernement de Grande coalition dans son ensemble adopte une attitude prudente et refuse de faire dépendre son Ostpolitik de l'évolution des événements à Prague<sup>144</sup>. Cependant, les réformes du régime n'ont rien à voir avec les « doses homéopathiques » dont Bahr avait souligné l'importance

<sup>143</sup> Lettre de Bahr à Günter Grass, 16 janvier 1968, AdsD, WBA, A7, Mapped 4.

<sup>144</sup> Schwarz, « Die Regierung Kiesinger und die Krise », p. 167.



dès 1963 à Tutzing. Il ne peut manquer de constater ce fait étant donné qu'il se rend à Prague plusieurs fois durant la période de libéralisation pour discuter de la normalisation des relations entre la RFA et la Tchécoslovaquie<sup>145</sup>. Pourtant, Bahr sous-estime manifestement le danger qui pèse sur Prague puisqu'il recommande à Brandt de rendre visite à Dubcek aussi tardivement que le 19 août, soit seulement deux jours avant l'intervention soviétique<sup>146</sup>. En incitant Brandt à démontrer son appui à Dubcek à un moment où il est clair que l'ampleur des réformes inquiète le leadership soviétique, Bahr encourage des réformes qui dépassent de loin sa propre prescription des « doses homéopathiques ». Il préconise donc une politique qui appuie les tendances centrifuges en Europe de l'Est et cherche à desserrer l'emprise de Moscou sur la région – ce qui s'intègre d'ailleurs bien dans l'orientation générale de la politique occidentale en Europe de l'Est<sup>147</sup>.

Comme pour le reste de la classe politique ouest-allemande, l'invasion du 21 août est un véritable choc pour Bahr. Au cours des jours qui suivent la mise à mort du Printemps de Prague, il invite à l'*Auswärtiges Amt* des personnalités versées dans les affaires internationales pour entendre leurs avis sur les conséquences de ces événements. Le 13 septembre, Bahr analyse les causes de l'intervention soviétique avec un groupe de journalistes. D'après ces derniers, elles s'expliquent par la menace que les réformes de Dubcek faisaient planer sur le monopole absolu du Parti communiste tchécoslovaque et la cohésion du Pacte de Varsovie. Le Kremlin pouvait craindre que « l'hérésie » tchécoslovaque en vienne à se propager aux pays avoisinants et même à l'URSS. Le Printemps de Prague mettait donc la position internationale de l'Union soviétique en danger<sup>148</sup>. Bahr et le professeur Carl-Friedrich von Weizsäcker, physicien et philosophe spécialiste des questions d'éthique et de responsabilité à l'ère nucléaire, s'entendent pour dire que les raisons de l'intervention

---

<sup>145</sup> Wilkens, « New Ostpolitik and European Integration », p. 72-73.

<sup>146</sup> Lettre de Bahr à Brandt, 19 août 1968, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>147</sup> Niedhart, « The East-West Problem as Seen From Berlin », p. 289.

<sup>148</sup> Colloque avec des journalistes, 13 septembre 1968, PA AA, Vorl. 178345.

soviétique découlent « de la combinaison d'une volonté impériale de cohésion du bloc et d'un désir idéologique d'orthodoxie »<sup>149</sup>.

Quant aux conséquences de l'intervention soviétique, Bahr et ses interlocuteurs prévoient que l'attitude soviétique se radicalisera au cours des prochaines années. Par contre, ils estiment aussi que les tendances libéralisantes seront tolérées tant qu'elles ne remettent pas en question la domination du parti communiste dans les États socialistes. Si la possibilité d'une libéralisation contrôlée n'est pas certaine pour les participants aux discussions, ils s'accordent cependant sur le fait qu'une tendance à la différenciation dans le camp socialiste devrait apparaître. Cela ne contribuera toutefois qu'à un durcissement de la politique soviétique, particulièrement à l'égard de la RFA. Il est aussi à prévoir que Moscou désire atteindre un équilibre dans ses relations avec Washington sur la base d'une reconnaissance de la division de l'Europe en sphères d'influence : « à l'avenir les Soviétiques vont encore plus tenter de limiter la détente à des arrangements entre les blocs » – on aura tôt fait de reconnaître là une version du modèle B de Bahr<sup>150</sup>. En fait, en n'offrant qu'une réponse faible et timide à l'action soviétique du 21 août, les pays de l'Alliance atlantique indiquent qu'ils respectent l'hégémonie soviétique en Europe de l'Est et l'unité idéologique du bloc oriental. Hans-Peter Schwarz souligne que « Les règles de bases de la politique de détente furent ainsi posées et acceptées par l'Occident jusqu'en 1989 »<sup>151</sup>. Bahr et ses interlocuteurs sont pleinement conscients de ce fait. Août 1968 marque « la crise décisive du polycentrisme en Europe », pour reprendre les termes fort appropriés de Karl Dietrich Bracher<sup>152</sup>.

L'intervention soviétique impose donc un réajustement dans la politique orientale. Jusqu'à ce moment, la RFA a cherché à surmonter le *statu quo* par une politique opérant sur trois niveaux quasi séparés, soit vis-à-vis de l'Union soviétique, des pays

---

<sup>149</sup> Compte-rendu d'une conversation entre Bahr et le Prof. Dr. Carl-Friedrich v. Weizsäcker, 17 septembre 1968, PA AA, Vorl. 178380.

<sup>150</sup> Colloque avec des journalistes, 13 septembre 1968, PA AA, Vorl. 178345.

<sup>151</sup> Schwarz, « Die Regierung Kiesinger und die Krise », p. 174.

<sup>152</sup> Karl Dietrich Bracher, *Entspannung und Europa*, Berlin, Ullstein, 1982, p. 19.

d'Europe de l'Est et de la RDA. Une telle approche visant à encourager les tendances centrifuges et la différenciation au sein du camp socialiste nécessite une révision :

Avec l'invasion de la Tchécoslovaquie, l'Union soviétique a clairement montré les limites des chances de succès d'une telle politique à l'égard d'un État européen. Comme il n'existe pas pour nous d'alternatives à une politique de paix [...], nous devons nous demander si elle doit être reprise sans modifications sur les trois niveaux, ou bien s'il ne faut pas plutôt la concentrer sur la puissance soviétique en raison des « effets de diversion » intolérables pour Moscou qu'ont nos efforts en direction de l'Europe de l'Est<sup>153</sup>.

Une telle approche centrée sur Moscou soulève cependant d'importants problèmes :

La tentative d'initiation d'un dialogue germano-soviétique direct au cours des dernières années a causé des inquiétudes considérables chez les pays est-européens. Elle favorise la cohésion du bloc [soviétique]. Il est aussi vrai que chaque dialogue germano-soviétique sérieux doit s'appuyer sur la reconnaissance de certaines réalités afin d'éviter d'être bloqué immédiatement<sup>154</sup>.

Par conséquent, Bahr et ses interlocuteurs du milieu journalistique constatent que c'est en URSS que des changements dans le camp socialiste auront lieu en dernier. Le groupe de journalistes recommande de continuer à œuvrer sur les trois niveaux, mais en accordant beaucoup plus d'attention aux relations avec Moscou<sup>155</sup>. Weizsäcker souligne quant à lui qu'une politique de détente à l'égard de l'Union soviétique doit être menée avec une plus grande disposition à faire des concessions si elle veut avoir des chances de succès. Il soulève la possibilité que la RFA et l'URSS renoncent à leurs revendications mutuellement exclusives concernant la révision et le maintien du *statu quo*<sup>156</sup>.

Bahr estime que deux options s'offrent maintenant à l'URSS : 1) considérer la RFA comme un facteur déstabilisant et tenter de l'isoler de ses alliés; 2) essayer de « gagner » la RFA et l'amener à reconnaître le *statu quo*<sup>157</sup>. Il se dit convaincu que le

<sup>153</sup> Colloque avec des journalistes, 13 septembre 1968, PA AA, Vorl. 178345.

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> Compte-rendu d'une conversation entre Bahr et le Prof. Dr. Carl-Friedrich v. Weizsäcker, 17 septembre 1968, PA AA, Vorl. 178380.

<sup>157</sup> *Ibid.*

Kremlin arrêtera son choix sur la deuxième option. En effet, l'URSS aurait intérêt à chercher la stabilité à l'Ouest en raison de la menace que la Chine fait planer sur ses frontières orientales : « Dans ce cas, l'intérêt soviétique pour le *statu quo* serait considérablement plus fort que s'il était simplement un but en lui-même, satisfait par les conditions existant en Europe orientale »<sup>158</sup>. Comme la stabilité recherchée par l'URSS ne peut être atteinte sans le concours de la RFA, les chances de succès d'un dialogue germano-soviétique apparaissent meilleures que jamais.

Deux avenues semblent s'ouvrir dans la politique orientale : il est d'abord possible de favoriser les relations avec les pays est-européens et essayer d'accélérer le processus de différenciation entre l'Union soviétique et ses satellites. Bahr déconseille toutefois cette option au vu des réactions soviétiques négatives et des critiques occidentales qu'elle ne manquerait pas d'entraîner. La seconde option pour l'Ostpolitik ouest-allemande, que Bahr appuie, consiste à « rechercher une conciliation (*Ausgleich*) germano-soviétique directe ». Toutefois, il faudra que Bonn fasse en sorte qu'un tel dialogue ne provoque pas – comme par le passé – de réactions négatives dans les deux camps. Aussi, la RFA devra acquiescer à certaines demandes soviétiques fondamentales; cela requiert bien plus qu'une reconnaissance de la ligne Oder-Neisse ou une déclaration sur la non-validité *ex tunc* des accords de Munich, qui auraient pour effet de réduire la dépendance de la Pologne et de la Tchécoslovaquie envers l'URSS. Bahr estime qu'il faut plutôt que la RFA accepte le *statu quo* général en Europe et en Allemagne<sup>159</sup>. Les événements de Prague prouvent d'après lui qu'il est vain d'espérer une transformation endogène des régimes communistes. La seule voie qui s'offre pour le changement de l'autre côté du Rideau de Fer est celle de la stabilisation prudente par la réduction des tensions pour en arriver à un ordre de paix européen. Toute politique orientale devra être axée sur la stabilité et dirigée vers les gouvernements en place.

---

<sup>158</sup> Colloque avec des journalistes, 13 septembre 1968, PA AA, Vorl. 178345. Mary Sarotte démontre que la crainte de la Chine – et par conséquent d'un conflit sur deux fronts – constitue une des principales motivations de l'URSS pour négocier avec la RFA. Mary Sarotte, *Dealing with the Devil : East Germany, Détente and Ostpolitik, 1969-1973*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001.

<sup>159</sup> Colloque avec des journalistes, 13 septembre 1968, PA AA, Vorl. 178345.

Toutefois, la reconnaissance du *statu quo* européen ne signifie pas pour autant l'abandon de l'objectif de la réunification : « La seule voie permettant de transformer ce *statu quo* à la longue est d'abord de l'accepter comme une réalité pour ainsi créer une situation de départ » favorable au rapprochement Est-Ouest<sup>160</sup>. Bahr évoque lors de ses discussions avec des journalistes la possibilité que l'URSS puisse abandonner la RDA si elle est convaincue que ses intérêts de sécurité en Europe de l'Est sont garantis. Il croit même que l'Union soviétique pourrait en définitive accepter la réunification pour mettre fin au lien qu'elle considère comme dangereux entre la superpuissance américaine et le potentiel militaro-économique ouest-allemand. Par contre, la réalisation d'un tel scénario aurait comme conditions de base une réorientation spectaculaire de la *Westpolitik* de la RFA et un découplage entre les intérêts de Bonn et Washington. Bahr et les journalistes avec qui il discute estiment « qu'il est utopique de vouloir réunifier l'Allemagne comme pays neutre et indépendant »<sup>161</sup>. Les événements de Tchécoslovaquie renforcent chez Bahr la conviction que la clé de la question allemande se trouve dans la sécurité.

Bahr consigne ses recommandations officielles dans un mémorandum intitulé « L'Ostpolitik après l'occupation de la Tchécoslovaquie » qu'il remet à Brandt et au secrétaire d'État Georg Ferdinand Duckwitz le 1<sup>er</sup> octobre 1968. Le document analyse d'abord la constellation européenne dans laquelle la politique étrangère de la RFA évolue. Les événements de Tchécoslovaquie ont rappelé avec force que l'intérêt de l'URSS réside dans la légalisation du *statu quo*; celui de la RFA est de le surmonter : il y a là un véritable conflit d'intérêts des deux pays. Pourtant, dans cette lutte, c'est la RFA qui se trouve dans la position la plus désavantageuse. En effet, la politique ouvertement révisionniste de Bonn n'est parvenue qu'à provoquer un resserrement des rangs dans le camp socialiste et un isolement toujours plus grand de la République fédérale. L'intervention des troupes du Pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie et la réaction des Occidentaux – ou plutôt leur absence de réaction –

<sup>160</sup> Compte-rendu d'une conversation entre Bahr et le Prof. Dr. Carl-Friedrich v. Weizsäcker, 17 septembre 1968, PA AA, Vorl. 178380.

<sup>161</sup> Colloque avec des journalistes, 13 septembre 1968, PA AA, Vorl. 178345.

vont renforcer la cohésion du bloc soviétique et l'emprise de l'URSS sur ses États satellites. Cette situation est toute à l'avantage de la RDA<sup>162</sup>.

La consolidation de la sphère d'influence de Moscou modifie donc le rapport de forces interallemand en faveur de Berlin-Est. Le temps joue plus que jamais contre la République fédérale dans la compétition qui l'oppose à Pankow. Par conséquent, Bahr recommande que le gouvernement fédéral mette fin à son inactivité dans la politique orientale et priorise la reprise du dialogue germano-soviétique dans le cadre de l'Ostpolitik. L'inaction n'est pas dans l'intérêt d'un État qui, comme la RFA, souhaite changer le *statu quo*; elle a plutôt pour effet de le consolider. Bahr en conclut que pour dépasser le *statu quo*, il est nécessaire d'en accepter certains éléments. D'ailleurs, cela ne l'inquiète pas outre mesure, car il rappelle que dans l'histoire aucune tentative de préservation d'un *statu quo* quelconque n'a jamais été possible sur une très longue période de temps. D'après Bahr, « une déclaration disant que la RDA constitue un État devrait suffire »; il persiste à considérer une reconnaissance au niveau du droit international comme étant hors de question. Aussi, une telle déclaration devra principalement être « le résultat de négociations germano-soviétiques » et sera vraisemblablement en mesure « de retirer à l'Union soviétique et à la RDA le cœur de leurs reproches contre nous »<sup>163</sup>.

En somme, Bahr considère que la question des relations interallemandes devra être réglée avec Moscou et que des concessions dans ce domaine s'avèrent inévitables. Étant donné que l'intervention en Tchécoslovaquie a clairement démontré la volonté du leadership soviétique d'empêcher tout changement au *statu quo* politique et territorial en Europe centrale et orientale, le gouvernement ouest-allemand doit adapter sa politique étrangère à cette exigence du Kremlin. Ainsi, Bahr oriente sa pensée vers la reconnaissance de l'équilibre des puissances en Europe, en acceptant comme une réalité la primauté des intérêts soviétiques dans tout ce qui concerne

---

<sup>162</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 1<sup>er</sup> octobre 1968, *AAPD*, 1968, Bd. II, p. 1278-1281. Voir aussi l'ébauche de ce document dans AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 1280. Bahr précise qu'« Une telle politique ne fait pas de sens tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas de signature [ouest-]allemande au bas du traité de non-prolifération nucléaire ».

l'Europe de l'Est et la RDA. Il n'est plus question de poursuivre une Ostpolitik visant à jouer les pays est-européens contre le grand frère : tous les « ponts » vers les États socialistes et la RDA en particulier devront d'abord passer par Moscou. Si avant août 1968 Bahr s'était toujours montré hésitant quant à la reconnaissance formelle de la configuration politique et territoriale de l'Europe d'après-guerre, après l'intervention il insiste sur la nécessité de reconnaître le rôle de puissance hégémonique revendiqué par l'URSS et d'abandonner par conséquent l'approche différenciée dans la politique orientale. Ses conclusions serviront de base à la nouvelle approche du SPD et du FDP dans les relations avec le bloc soviétique<sup>164</sup>. En ce sens, les événements de Tchécoslovaquie marquent la fin d'une politique orientale commune entre les partenaires de la Grande coalition : tandis que Bahr, appuyé par Brandt, met de l'avant la nécessité de reconnaître au moins le caractère étatique de la RDA, Kiesinger et la CDU/CSU refusent obstinément d'accéder aux demandes soviétiques sur ce point<sup>165</sup>.

Les conclusions de Bahr ne font pas l'unanimité, même auprès de ses collaborateurs au ministère des Affaires étrangères. Pour certains, le chef de la cellule de prévision accorde trop d'importance aux visées révisionnistes de l'Ostpolitik dans son mémorandum. Par exemple, Duckwitz conteste son affirmation selon laquelle Berlin-Est et Moscou pourraient se contenter d'une simple déclaration de reconnaissance de l'« existence » de la RDA. Duckwitz considère en effet que « la reconnaissance [diplomatique] est décisive »<sup>166</sup>. Aussi, Brandt se montre plus prudent que Bahr : il remplace à la main la formule « dépasser le *statu quo* » par celle – beaucoup plus limitée dans sa portée – de « modifier le *statu quo* »<sup>167</sup>. Bien qu'il préconise la reconnaissance du *statu quo* politique et territorial en Europe centrale et orientale,

---

<sup>164</sup> Sur l'impact de l'occupation soviétique de la Tchécoslovaquie sur la politique étrangère ouest-allemande, voir Wilkens, « New Ostpolitik and European Integration », p. 72-73; Mark Kramer, « The Czechoslovak Crisis and the Brejnev Doctrine », dans Carole Fink, Philipp Gassert et Detlef Junker (dir.), 1968 : *The World Transformed*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 1998, p. 166-167; Schwarz, « Die Regierung Kiesinger und die Krise ».

<sup>165</sup> Gassert, *Kurt Georg Kiesinger*, p. 681.

<sup>166</sup> Note manuscrite de Duckwitz sur le document rédigé par Bahr, « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 1<sup>er</sup> octobre 1968, *AAPD*, 1968, Bd. II, p. 1280.

<sup>167</sup> *Ibid.*

Bahr reste convaincu de l'éventuelle érosion de la sphère d'influence soviétique<sup>168</sup> – ce qui constitue en dernière analyse un objectif à long terme.

Après les événements d'août 1968, Bahr juge le moment propice pour un rapprochement germano-soviétique. D'après lui, l'URSS va chercher à faire une « offensive de paix » pour réparer les dégâts politiques causés par l'occupation de la Tchécoslovaquie. Le contexte est favorable à une initiative ouest-allemande en direction de Moscou<sup>169</sup>. Belezki fait d'ailleurs savoir à Bahr en novembre 1968 que l'Union soviétique est disposée à conclure un accord de non-recours à la force avec la RFA. Il précise qu'après les événements de Tchécoslovaquie, Moscou accordera plus d'attention à la question allemande<sup>170</sup>. Paradoxalement, l'occupation de la Tchécoslovaquie semble avoir créé un contexte favorable pour la reprise du dialogue entre Bonn et Moscou. Or, dans les faits, l'échange de notes interrompu le 21 août ne reprendra qu'en juillet 1969<sup>171</sup>.

### 3.5 Vers une nouvelle politique étrangère

Le gouvernement de Grande coalition ne parvient pas à effectuer une véritable percée dans ses relations avec l'Est, malgré des perspectives prometteuses. Cet échec est certainement dû en grande partie à l'attitude soviétique et est-allemande, mais aussi aux limitations qui résultent inévitablement du compromis entre deux partis ne voyant pas les questions diplomatiques d'un même œil. Comme 1969 est une année d'élections fédérales, Egon Bahr et son équipe s'attaquent à la question des défis qui attendent le prochain gouvernement au niveau de la politique étrangère. Il s'agit pour eux non seulement de proposer les grandes orientations de la diplomatie ouest-allemande pour les années à venir, mais aussi de formuler des recommandations pour des initiatives concrètes. Il n'est pas surprenant que ces réflexions soient presque exclusivement placées sous le signe de l'Ostpolitik.

---

<sup>168</sup> *Ibid.*, p.1281.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 1280-1281.

<sup>170</sup> Compte-rendu d'une conversation entre Bahr et Belezki, 10 novembre 1968, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 431B.

<sup>171</sup> Voir le quatrième chapitre (partie 4.3).



Le mémorandum intitulé « Réflexions sur la politique étrangère d'un futur gouvernement fédéral » présenté à Brandt le 21 septembre 1969 tient pour acquis que la Grande coalition sera reconduite après les élections qui auront lieu une semaine plus tard. L'ambivalence du document est symptomatique des conditions de formulation de la politique étrangère du gouvernement Kiesinger-Brandt. Dans la lettre présentant le mémorandum à Brandt, Bahr explique qu'au cœur de son analyse se trouve le constat que « la RDA va réaliser la percée au niveau du droit international (*den völkerrechtlichen Durchbruch erzielen wird*) au cours des quatre prochaines années »<sup>172</sup>. À lui seul, ce constat justifie l'élaboration d'une nouvelle politique étrangère qui aboutira à la longue à des négociations avec la RDA, car l'abandon de la politique de non-reconnaissance de l'État est-allemand pourra apporter des bénéfices à la RFA seulement tant et aussi longtemps qu'elle prouvera son efficacité à empêcher la reconnaissance internationale du SED<sup>173</sup>. En fait, de l'avis de Bahr, le mémorandum du 21 septembre « formule ce qui deviendra plus tard le système des traités bilatéraux avec Moscou, Prague et Berlin-Est »<sup>174</sup>. Comme Andreas Vogtmeier le remarque avec justesse, il s'agit d'une tentative de traduction des réflexions de Bahr sur la sécurité européenne en un programme politique concret, qui s'appuie en l'occurrence sur le modèle A<sup>175</sup>.

Les recommandations du mémorandum se présentent comme un plaidoyer pour une adaptation au climat des relations internationales au tournant des années 1970. La RFA, d'après Bahr, est encore plus sensible aux tendances de la politique internationale que les autres États : « elle doit étudier soigneusement le paysage politique dans lequel sa politique étrangère évolue si elle veut atteindre ses objectifs; elle doit essayer si possible d'aller dans le sens des vents politiques, et non contre eux ». En conformité avec les conclusions de son mémorandum sur la sécurité européenne, Bahr affirme que les intérêts des deux blocs divergent trop pour

<sup>172</sup> Lettre de Bahr à Brandt, reproduite dans « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York », 21 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1048.

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 1048.

<sup>174</sup> Bahr, « Konzeptionen der europäischen Sicherheit », p. 60.

<sup>175</sup> Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 112.

permettre l'émergence d'un nouveau système de sécurité remplaçant les alliances. Dans l'avenir rapproché, les meilleures chances résident du côté d'accords qui réduiraient l'importance des alliances au niveau le plus bas possible – Bahr pense ici aux pourparlers sur la limitation des armes stratégiques (*Strategic Arms Limitation Talks*, SALT) ou à d'éventuels accords de réduction des troupes en Europe<sup>176</sup>.

Dans la question allemande, la position de la République fédérale est dans l'ensemble plutôt désavantageuse :

La RDA continuera de se présenter comme l'allié le plus fidèle de Moscou. Comme elle est sa partenaire la plus vulnérable au plan intérieur, l'Union soviétique doit se demander à quel point elle est prête à tolérer que la prise en compte des intérêts de la RDA la détourne de la poursuite d'autres intérêts. L'opposition des intérêts avec la République fédérale d'Allemagne en raison de la « question allemande » persistera. La RDA croit pouvoir parcourir le chemin vers l'égalité des droits au plan international sans avoir à faire de concessions. Cet espoir n'est pas sans fondement. Nous ne pouvons attendre de progrès en direction d'une réunification selon les conceptions occidentales actuelles.

De plus, il serait naïf de compter sur une libéralisation du régime est-allemand : la capacité des Occidentaux d'influencer le SED dans le sens du pragmatisme est limitée<sup>177</sup>. C'est une des leçons d'août 1968.

La seconde partie du mémorandum analyse les conséquences de la dynamique des relations Est-Ouest pour la politique étrangère ouest-allemande. Premièrement, étant donné que les alliances militaires continueront à former la base de l'ordre européen, Bahr soutient que « l'Alliance atlantique et la relation étroite avec les États-Unis doivent continuer à former la base de notre politique ». Cela signifie que la *Westpolitik* constitue le fondement de l'Ostpolitik. Dans la même lignée, il prône un approfondissement et un élargissement de la CEE dans le but de montrer que la RFA a définitivement renoncé à la « politique de la puissance » (*Machtpolitik*), mais aussi pour s'assurer que ses partenaires européens appuient son Ostpolitik. Pour Bahr, il est

<sup>176</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York », 21 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1049-1050, 1052.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 1051.

temps que la RFA achève son émancipation sur la scène internationale, qu'il réclame d'ailleurs depuis longtemps. La République fédérale doit selon lui « assumer ses pleines responsabilités en tant qu'État », à l'exception des compétences des Alliés concernant Berlin et l'Allemagne dans son ensemble. Il veut que Bonn amorce des consultations avec les Alliés occidentaux à cet effet. Il s'agit dans ses mots « d'éliminer les dernières reliques de l'après-guerre »<sup>178</sup>.

Bahr plaide pour une politique étrangère réaliste. Il note que « ni la politique des années 1950 ni la politique de détente telle que pratiquée jusqu'à présent n'ont permis de surmonter la division allemande; la division s'est plutôt renforcée ». La nécessité s'impose de s'adapter à cette situation sans compromettre le but de la réunification. Le principal défi du nouveau gouvernement sera de développer un concept qui permet d'éviter l'éloignement entre les Allemands de l'Est et de l'Ouest et qui sécurise le statut de Berlin<sup>179</sup>.

En ce qui concerne la politique à l'égard des États est-européens, Bahr prône la poursuite des efforts visant l'établissement de meilleures relations bilatérales entreprises depuis le gouvernement Erhard-Schröder, tout en intégrant les leçons de l'invasion soviétique de la Tchécoslovaquie. L'ambivalence des intérêts soviétiques ne permet-elle pas à la RFA de les exploiter à son avantage? En effet, l'URSS veut avant tout maintenir sa sphère d'influence; par contre, le souci d'efficacité économique l'incite à s'ouvrir à l'Occident. La RFA peut tirer parti de cet intérêt pour l'extension des relations commerciales avec l'Ouest dans le cadre d'une politique visant l'érosion du camp socialiste :

Si nous parvenons à éliminer les obstacles qui empêchent l'établissement de relations diplomatiques avec la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Bulgarie, nous pouvons alors nous attendre à ce que les forces de la coopération s'imposent en Europe de l'Est et répondent favorablement à notre

---

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 1053. Voir aussi la version courte de ce document : note de Bahr pour Brandt, 1<sup>er</sup> octobre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436.

<sup>179</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York », 21 septembre 1969, AAPD, 1969, Bd. II, p. 1054.

Ostpolitik. Cela créerait pour les États est-européens une condition supplémentaire favorisant une politique plus indépendante.

Le rapprochement avec les pays satellites de l'Union soviétique vise aussi à faire pression sur la RDA, car à la longue celle-ci ne pourra pas se soustraire à la tendance générale de la coopération pratique et de la bonne entente entre l'Est et l'Ouest. Cependant, Bahr est conscient qu'après les événements d'août 1968, il ne peut être question de tenter d'isoler la RDA ou de jouer les États satellites contre le grand frère : « Nous devons tenir compte du fait que nous pouvons seulement développer nos relations avec l'Europe de l'Est dans la mesure où elles sont tolérées par l'Union soviétique ». Il s'agit d'une raison suffisante pour que Bonn tente le plus rapidement possible d'améliorer ses relations avec Moscou<sup>180</sup>.

Dans ses mémoires, Bahr explique que la principale préoccupation qui guide les « Réflexions sur la politique étrangère d'un futur gouvernement fédéral » se rapporte à la nécessité d'adapter la politique ouest-allemande à la réalité de la division sans toutefois renoncer au but de son dépassement. Il importe alors de développer un concept qui permet de maintenir la cohésion nationale malgré une séparation prolongée entre les deux parties de la nation. Ces recommandations constituent un pas important en direction de l'Ostpolitik du futur gouvernement Brandt : « L'abstraction des années précédentes selon laquelle il faut reconnaître le *statu quo* pour le dépasser était désormais traduite dans un concept et une ligne d'action pour la politique étrangère allemande »<sup>181</sup>. Bahr considère d'éventuels traités avec Moscou et Berlin-Est comme des instruments pour imposer les intérêts révisionnistes de la RFA de manière pacifique.

Aussi, Bahr constate que la doctrine Hallstein devient un poids pour la diplomatie ouest-allemande. Il réclame par conséquent son abandon :

L'insistance avec laquelle le gouvernement fédéral traite la RDA comme un non-État (*Nichtstaat*) forcera la République fédérale à mener un combat

---

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 1053-1055.

<sup>181</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 246-247 (citation p. 247).

défensif qui restera certainement sans succès, réduira la marge de manœuvre du gouvernement fédéral de manière inacceptable et placera la RFA dans le rôle pénible d'un agent perturbateur même dans nos relations avec nos alliés<sup>182</sup>.

Les déboires de la diplomatie ouest-allemande au printemps et à l'été 1969 l'amènent à cette conclusion radicale. Plusieurs pays neutres ou en développement, incluant l'Inde, semblent à ce moment prêts à reconnaître la RDA en dépit des menaces d'une rupture des relations diplomatiques de la part de Bonn. Le 8 mai 1969, le Cambodge devient le premier pays non communiste à reconnaître la RDA. Le gouvernement Kiesinger-Brandt est d'abord incapable de réagir à cause des vues opposées des deux partis de la coalition. Après des discussions mouvementées au sein du cabinet, le gouvernement décide le 4 juin de rappeler son ambassadeur, mais sans briser complètement les relations avec Phnom Penh. Cette décision pour le moins ambivalente entre rapidement dans les annales de la *Deutschlandpolitik* sous le néologisme de « cambodger » (*kambodschieren*)<sup>183</sup>. Ce sont de telles difficultés qui portent Kissinger à noter dans ses mémoires que la doctrine Hallstein tend de plus en plus à isoler la RFA, et non la RDA<sup>184</sup>.

Bahr prend ces problèmes très au sérieux. Le 1<sup>er</sup> juillet 1969, il prépare un mémorandum sur la question de la reconnaissance de la RDA par des États tiers. Pour lui, l'établissement de relations entre l'État est-allemand et des pays non communistes amène un changement qualitatif dans la situation de la *Deutschlandpolitik*. Il se pourrait que la RDA et l'URSS utilisent ce fait pour faire pression sur d'autres capitales dans le but de les amener à reconnaître l'État est-allemand. Aussi, plus le nombre d'États accordant cette reconnaissance sera grand, plus d'autres seront tentés de faire de même, afin de ne pas se priver d'avantages politiques ou économiques en « arrivant trop tard ». Bahr craint qu'un seuil soit bientôt atteint par-delà lequel « les dommages causés [à la RFA] par l'interruption ou la restriction de nos relations [avec les États reconnaissant la RDA] ne seraient plus

---

<sup>182</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York », 21 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1048.

<sup>183</sup> Schöllgen, *Jenseits von Hitler*, p. 283.

<sup>184</sup> Kissinger, *White House Years*, p. 409.

proportionnels avec les avantages que nous pouvons en retirer ». En d'autres mots, « l'effet d'auto-isolement sans impact dissuasif n'aurait plus de valeur politique et se retournerait contre nous ». Ce seuil sera atteint, explique Bahr, lorsque plusieurs pays ou une poignée de pays-clés dans diverses régions auront reconnu l'État du SED : « Nous devons alors accepter la reconnaissance de la RDA sans offrir de contre-réaction convenable, ce qui démontrera que nous allons aussi nous accommoder de la présence de deux ambassades allemandes dans les pays non communistes »<sup>185</sup>. En résumé, les jours de la doctrine Hallstein sont comptés puisque celle-ci se retourne de plus en plus contre Bonn.

Certes, Bahr reconnaît que plusieurs moyens sont à la disposition de la République fédérale pour réagir contre un État non communiste qui reconnaîtrait la RDA : rappel de l'ambassadeur avec maintien des relations, rappel accompagné d'une rupture des relations, « gel » des relations, fermeture de l'ambassade et prise en charge de ses fonctions par celle d'un autre pays, etc. Bahr considère cependant comme problématique la position ambiguë définie le 30 mai 1969 par le gouvernement dans le contexte de la crise cambodgienne, à savoir que le gouvernement fédéral continuera à considérer la reconnaissance de la RDA par des États non communistes comme un acte hostile, mais qu'il définira sa réponse de manière flexible, « selon les circonstances et selon les intérêts de l'ensemble du peuple allemand ». Le gouvernement renonce donc à l'application automatique de la doctrine Hallstein pour se garder toute la liberté d'action possible dans chaque cas. Pour Bahr, l'assouplissement de la doctrine Hallstein lui enlève toute crédibilité :

Si nous renonçons à la rupture des relations dans un cas, il nous sera alors difficile d'opter pour une rupture dans le cas suivant. Nous ne devons pas nous exposer à l'accusation de maltraiter nos partenaires les plus faibles et ceux qui dépendent le plus de nous, pendant que nous n'osons pas agir de cette façon contre des puissances plus importantes. Nous ne pourrions que très difficilement interdire à nos amis ce que nous accordons à des pays lointains<sup>186</sup>.

---

<sup>185</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 1<sup>er</sup> juillet 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 751-753.

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 755-757.

Ainsi, une attitude flexible dans l'application de sanctions contre des États reconnaissant la RDA ne saurait constituer une alternative au maintien d'une doctrine Hallstein dépassée.

Bien entendu, au lieu de la flexibilité, le gouvernement pourrait choisir de réagir systématiquement de manière « dure » ou « douce ». L'interprétation « dure » offre l'avantage d'avoir le plus grand effet dissuasif, mais présente le désavantage de laisser le champ libre à la RDA dans les États contre lesquels elle serait appliquée. De plus, l'approche « dure » aiderait certainement à retarder l'atteinte du seuil de l'égalité des droits pour le régime de Pankow, explique Bahr. Or, ce seuil sera atteint tôt ou tard et cela ne fera que souligner plus clairement l'échec de la politique ouest-allemande, en plus de rendre difficile le rétablissement des relations qui auront été rompues dans le processus. L'effet dissuasif de l'approche « douce » est bien évidemment moindre. Elle peut cependant fonctionner dans les pays pour lesquels le commerce ou l'aide au développement en provenance de la RFA revêtent une importance particulière. Aussi, cette méthode présente moins de désavantages pour la présence internationale de la République fédérale<sup>187</sup>. Toutefois, ni l'approche « douce » ni l'approche « dure » ne peuvent empêcher la reconnaissance de la RDA par un grand nombre d'États tiers à moyen ou long terme.

Bahr reste positif sur un point : le seuil de la reconnaissance diplomatique à grande échelle de la RDA ne risque pas d'être atteint dans un avenir rapproché. Par contre, si la RFA a jusqu'alors réussi à empêcher Berlin-Est d'obtenir la reconnaissance internationale, « il est presque exclu [qu'elle puisse] prévenir l'atteinte du seuil à long terme – au-delà de cinq ou dix ans ». Par conséquent, Bahr se demande « s'il est encore judicieux d'appliquer les instruments politiques et économiques à notre disposition pour contrer la reconnaissance de la RDA si leur seul effet est de retarder la traversée du seuil ». Bahr répond par l'affirmative, car le temps ainsi gagné offrira des possibilités au gouvernement fédéral pour faire des progrès en Europe centrale. En continuant de refuser l'égalité des droits à la RDA, Bonn garde une concession

---

<sup>187</sup> *Ibid.*

qu'elle peut offrir à Berlin-Est et Moscou : « Cette concession est notre renonciation à continuer de retarder le processus de la reconnaissance, dont la RDA tout comme nous ne pouvons savoir combien de temps il prendra encore ». Il est aussi important, poursuit Bahr, de freiner toute évolution vers une reconnaissance internationale de la RDA tant qu'un accord réglant les relations entre les deux États allemands n'aura pas été conclu<sup>188</sup>. Ainsi, la doctrine Hallstein garde une valeur de monnaie d'échange pour exercer un minimum de pression sur le bloc soviétique.

Il est par conséquent dans l'intérêt du gouvernement fédéral de retarder la reconnaissance de la RDA par des États tiers tant qu'il n'aura pas lui-même normalisé ses relations avec Berlin-Est : « Le gouvernement fédéral pourrait ainsi décider librement de la réorganisation de sa *Deutschlandpolitik*, au lieu d'y être forcé par l'atteinte du seuil ». Bonn ne doit pas attendre trop longtemps avant de régler ses relations avec la RDA, car Bahr craint en effet que « la RDA ne soit plus intéressée à un règlement sur la coexistence (*Nebeneinander*) des deux parties de l'Allemagne qui nous satisfasse si elle atteint la reconnaissance internationale contre notre volonté ou croit qu'elle se trouve près de ce but »<sup>189</sup>. Un règlement sur la coexistence allant dans le sens des conceptions ouest-allemandes – développement du plus grand nombre de contacts possibles entre les habitants et les administrations des deux États – est pourtant essentiel au maintien de la substance nationale. Le temps manque pour la République fédérale, qui a par conséquent avantage à tenter de normaliser le plus tôt possible ses relations avec Pankow.

Dans ses « Réflexions sur la future politique étrangère allemande », Bahr affirme que « Le cœur de cette politique devrait être un traité-cadre (*Rahmenvertrag*) entre les deux parties de l'Allemagne réglant leurs rapports mutuels et vis-à-vis des États tiers et ne nécessitant aucune révision juridique jusqu'à la réunification ». Dans le but de conclure un traité correspondant à ces conceptions, la RFA devrait se servir de l'idée d'une conférence de sécurité européenne comme levier pour forcer la RDA à accepter

---

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 758-759.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 759-760.



un rapprochement des deux États allemands – l'idée est d'exploiter l'intérêt du Kremlin et des gouvernements est-européens dans la convocation d'une telle conférence<sup>190</sup>. Pour Bahr, « la réalisation et le succès d'une conférence de sécurité dépendent de ce que les "querelles allemandes" ne soient pas à l'ordre du jour de la conférence »<sup>191</sup>. Il serait en conséquence nécessaire de régler la question des relations interallemandes avant la convocation de la conférence – ce qui joue en faveur du gouvernement fédéral. Aussi, Bahr croit que le SED se contentera d'une reconnaissance de la RDA en tant qu'État (*de facto*), car les Soviétiques, cherchant la détente avec Washington et Bonn, le pousseront à faire cette concession cruciale<sup>192</sup>. Dans l'ensemble, l'idée d'un traité fixant les balises des relations interallemandes forme la proposition la plus importante du mémorandum parce qu'elle marque une rupture avec la tradition de la *Deutschlandpolitik*.

Bahr aborde cette question de manière plus détaillée dans un mémorandum sur un « traité-cadre avec la RDA ». Ce document constate d'abord l'échec de la prétention à la représentation unique. Le régime du SED s'est consolidé, tant au plan interne qu'externe, contre le gré de la République fédérale. Aussi, Bahr affirme qu'il faut exclure une solution à la question allemande par laquelle l'URSS forcerait la RDA, contre la volonté du SED, à être annexée par la partie occidentale de l'Allemagne. En l'absence de stratégie applicable pour accomplir l'unité, il faudra endurer la division pour encore plusieurs années. Dans ce contexte, il est avant tout nécessaire que la politique étrangère ouest-allemande s'applique à empêcher que le fossé entre les personnes de part et d'autre de l'Elbe ne s'accroisse davantage. Bahr considère que même si – ou justement parce que – le gouvernement fédéral ne peut réaliser l'unité étatique, il lui faut concentrer ses efforts sur le maintien de la cohésion nationale. Pour y arriver, il importe de tirer le SED hors de sa position de blocage; la conséquence inéluctable est que « la République fédérale doit chercher à atteindre un

---

<sup>190</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York », 21 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1053-1054 et la version courte de ce document : note de Bahr pour Brandt, 1<sup>er</sup> octobre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436.

<sup>191</sup> Propos tenus par Bahr en présence du ministre belge des Affaires étrangères Pierre Harmel, « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 17 juillet 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 824-826.

<sup>192</sup> Mémorandum de Bahr pour Brandt, 28 février 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

règlement global de ses rapports avec la RDA ("traité-cadre") et qui concernerait autant les relations interallemandes que les relations internationales de chacune des parties ». Il convient de « négocier avec la RDA sur toutes les questions pratiques qui pourraient rendre la coexistence (*Nebeneinander*) des deux parties de l'Allemagne plus supportable »<sup>193</sup>.

Le traité que Bahr imagine ne doit pas détenir de caractère permanent, c'est-à-dire qu'il ne saurait sceller la division allemande; en revanche, il ne peut pas non plus être considéré comme une simple étape permettant d'arriver un jour à la réunification. Le traité-cadre fera plutôt office de solution provisoire pour une durée indéterminée. « Dans les circonstances actuelles », explique Bahr, « il est impossible d'inclure dans le traité un processus de réunification par étapes ». Contrairement à ses projets des années précédentes, en 1969 le conseiller de Brandt estime qu'il est inutile d'essayer de développer un plan concret pour la réunification<sup>194</sup>. Il juge néanmoins essentiel que le traité parte du principe de l'existence d'une nation allemande commune aux deux États : « La question allemande resterait ainsi ouverte; sa résolution serait laissée à l'évolution historique, qui pourrait cependant être aidée par le traité »<sup>195</sup>. Concrètement, il est important qu'un « traité-cadre » parte du principe que « les deux États allemands ne sont pas étrangers l'un pour l'autre; il doit contenir une série de clauses tenant compte de l'unité de la nation »<sup>196</sup>. Bahr pense ici à des ententes sur la circulation routière entre les deux États dans le but de contrer l'éloignement croissant entre les Allemands.

Bahr recommande conséquemment un traité conçu surtout pour garder la question allemande ouverte. Le gouvernement fédéral pourrait invoquer le caractère particulier des relations interallemandes pour résister aux demandes de reconnaissance diplomatique (*de jure*) de la part de Berlin-Est. Aussi, les responsabilités

---

<sup>193</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 18 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1031-1032.

<sup>194</sup> C'était notamment l'idée à la base de « Was nun? » en 1965-1966.

<sup>195</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 18 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1031-1032.

<sup>196</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York », 21 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1055.

quadripartites pour Berlin et l'Allemagne dans son ensemble doivent être rappelées. Enfin, Bahr veut que le traité contienne une mention concrète de « l'appartenance des deux États à la nation allemande ». Étant donné que « le traité apporte à la RDA la réalisation de son objectif principal », il est important qu'il ait aussi un « contenu positif » pour la RFA : « cela concerne particulièrement l'appartenance des deux États à la nation allemande, leurs liens institutionnels, la circulation des personnes entre les deux pays et d'autres allègements, de même qu'une garantie pour Berlin[-Ouest] et ses voies d'accès ». Dans l'ensemble, le traité laissera intacts les points de vue divergents sur la question allemande :

Le but principal de la politique européenne de l'Union soviétique est la légalisation du *statu quo*. Le but principal de notre politique est le dépassement du *statu quo*. Il s'agit d'une véritable opposition des intérêts. Cette opposition ne peut être abolie par un traité-cadre, qui part plutôt de cette divergence des points de vue. Ce n'est pas une conciliation des intérêts qui est visée, mais bien un moyen pour imposer nos propres intérêts.

Avec le traité imaginé par Bahr, le régime du SED obtiendrait certes la reconnaissance internationale, mais le gouvernement fédéral atteindrait aussi tous ses buts, soit « le déblocage de son Ostpolitik, la consolidation contractuelle du *statu quo* à Berlin ainsi que l'association (*Verklammerung*) entre les deux parties de l'Allemagne »<sup>197</sup>.

Bahr ne sait ni quand, ni comment la réunification sera possible. Mais la conclusion d'un traité avec la RDA vise à créer des conditions permettant d'y arriver un jour :

Pour la République fédérale, la conclusion du traité est liée à long terme à l'attente qu'après une clarification formelle des rapports mutuels entre les deux États allemands les éléments matériels du traité et les points de contact interallemands qu'ils comportent gagneront une importance politique et agiront en faveur du dépassement de la division selon nos conceptions.

L'espoir des dirigeants du SED est naturellement que le traité empêchera une telle évolution et contribuera plutôt à consolider la RDA. Ainsi, le traité comporte des

---

<sup>197</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 18 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1033-1040.

risques significatifs. Bahr croit toutefois qu'il est nécessaire pour le gouvernement de les accepter « dans la conviction qu'à long terme le traité-cadre offre plus de chances à nos intérêts de s'imposer qu'à ceux de l'autre côté »<sup>198</sup>. De tels propos renvoient à l'optimisme de Bahr quant à la capacité de la RFA de contribuer à mettre en place un nouvel ordre européen dans lequel les Allemands pourront retrouver leur unité étatique. Ainsi, il vise l'atteinte d'un *modus vivendi* qui maintiendra dans un premier temps le désaccord fondamental entre Bonn et Berlin-Est, mais créera simultanément les conditions pour sa résolution dans le sens des intérêts ouest-allemands. L'Ostpolitik ne peut être abordée que comme une stratégie globale :

C'est seulement en combinant le traité cadre avec une renonciation à la force européenne, une reconnaissance des frontières et notre signature sur le traité de non-prolifération [nucléaire] que nous nous donnerons un levier assez puissant pour faire sauter les barrières [que nous oppose] la RDA<sup>199</sup>.

Le rapprochement interallemand dépend donc d'une redéfinition complète de l'approche ouest-allemande dans la détente et les relations avec l'Est.

Tel que le conçoit Bahr, l'intérêt de la RFA est de signer un traité avec la RDA le plus tôt possible, sans toutefois précipiter les choses. Il faudra par exemple que Bonn s'entende d'abord avec Moscou pour ne pas paraître vouloir miner sa domination en Europe orientale. Toutefois, comme les documents préparés par la cellule de prévision le mentionnent, plus le temps passe, plus la RDA se consolide au plan international. À l'inverse, plus la RFA règlera rapidement ses rapports avec Berlin-Est, plus ce règlement sera à son avantage. Aussi, une étude de la cellule de prévision sur la sécurité européenne datée du 1<sup>er</sup> septembre 1969 défend le point de vue

qu'un désamorçage et une clarification des rapports entre les deux parties de l'Allemagne est nécessaire avant le début de la conférence Est-Ouest [sur la sécurité européenne], parce que sans cela la discussion des problèmes de sécurité serait perturbée par les querelles allemandes<sup>200</sup>.

---

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 1041.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 1032.

<sup>200</sup> Note de Bahr, 1<sup>er</sup> septembre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 396.

La conclusion rapide d'un traité-cadre est donc importante si le gouvernement ouest-allemand veut espérer contribuer de manière constructive à la détente européenne. Dans l'esprit de Bahr, le règlement des « querelles allemandes » constitue effectivement la base de toute détente durable au cœur de l'Europe. Ses mémorandums sur la politique étrangère d'un futur gouvernement fédéral et sur un traité-cadre avec la RDA serviront de base à l'Ostpolitik du gouvernement SPD-FDP après les élections de septembre 1969.

La politique voulue par Bahr s'inscrit sous le signe de la nouveauté. En effet, le développement d'une politique révisionniste à long terme fondée sur l'ancrage occidental et l'ouverture à l'Est représente une rupture avec la politique des gouvernements antérieurs. Certes, la Grande coalition tente de compléter le volet occidental de la diplomatie ouest-allemande par un volet oriental. Cependant, sans l'élément central – la reconnaissance de l'existence de la RDA en tant qu'État – il s'agit d'un palliatif incomplet et ultimement condamné à l'échec. Pour Bahr, le respect du *statu quo* constitue la condition essentielle d'une diplomatie révisionniste active et réaliste. Or aucun gouvernement fédéral avant celui dirigé par Willy Brandt n'avait sérieusement envisagé de franchir ce pas crucial.

### 3.6 Bilan du troisième chapitre : l'architecte de la nouvelle Ostpolitik

L'historien Arnulf Baring soutient que les bases de la nouvelle Ostpolitik du gouvernement social-libéral sont posées durant la période de la Grande coalition<sup>201</sup>. Il serait difficile de surestimer le rôle joué par Bahr dans ce processus. Ce dernier voit ses mémorandums sur la sécurité européenne et l'Ostpolitik d'un futur gouvernement comme la traduction de l'approche méthodico-psychologique du « changement par le rapprochement » en véritable concept diplomatique<sup>202</sup>. Dans ses mémoires, il écrit que « sans les trois années de la Grande coalition, les grandes lignes de l'Ostpolitik n'auraient pu être esquissées »<sup>203</sup>. À la tête de la cellule de prévision, il dirige la

<sup>201</sup> Baring, *Machtwechsel*, p. 136-137.

<sup>202</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>203</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 247.

rédaction de mémorandums qui constitueront plus tard la base de la politique du gouvernement Brandt-Scheel. Bahr aura personnellement l'occasion de mettre ses propres propositions en application. Brandt, lorsqu'il devient ministre des Affaires étrangères, emmène Bahr à Bonn pour qu'il l'assiste dans la tâche de formuler une nouvelle approche pour la diplomatie ouest-allemande à l'égard du bloc soviétique. Bahr donne alors forme aux idées qu'il avait développées au cours des années précédentes et trace les grandes lignes d'une nouvelle politique orientale. Ainsi, ce n'est qu'au cours des années 1966-1969 qu'on peut parler du développement chez lui d'une approche complète et cohérente aux problèmes des relations avec l'Est. Il a réussi à traduire la méthode du « changement par le rapprochement » en programme politique concret avec des objectifs à court et à long terme.

À la veille des élections fédérales en 1969, Bahr dispose d'une vision globale des intérêts ouest-allemands et a élaboré des politiques pour les défendre. Dans l'ensemble, il a adapté le but de la réunification aux réalités imposées par la situation internationale. Par conséquent, ses concepts misent surtout sur des accommodements à court terme ou de nature transitoire; une résolution de la question allemande dans un nouvel ordre européen est pour lui impossible dans l'avenir prévisible. Ses concepts et recommandations visent donc à créer des conditions favorables pour la réunification tout en augmentant la marge de manœuvre de la RFA. En fait, ces deux aspects sont inséparables dans la pensée de Bahr : les progrès vers l'unité allemande nécessitent une plus grande autonomie pour la politique étrangère de la RFA. Il considère comme primordial que la République fédérale établisse de bonnes relations avec tout le bloc soviétique – incluant la RDA – pour sortir de son statut d'État transitoire (*Provisorium*) et atteindre une maturité politique caractérisée par un plus grand degré de « normalité » diplomatique. Seuls les rapports interallemands doivent rester en dehors de cette normalité afin de ne pas sceller la division.

Après avoir constaté au début des années 1960 que ni les Alliés occidentaux ni les Soviétiques ne souhaitent réviser le *statu quo* européen, Bahr se demande comment la RFA peut adapter sa politique à ce fait sans toutefois abandonner ses ambitions

révisionnistes. Bonn doit premièrement accepter le *statu quo*. Ainsi, les conceptions de Bahr sont toujours marquées par une contradiction entre l'acceptation des réalités et leur révision. Il ne propose pas de chemin infallible vers la réunification; il avance seulement les éléments d'un *modus vivendi* favorable à la RFA dans l'optique du rétablissement ultérieur d'une Allemagne unie au cœur de l'Europe. Les éléments de cet arrangement sont déterminés par des considérations pragmatiques liées à l'analyse de la situation internationale et des intérêts des différents acteurs du système européen.

L'entrée du SPD au gouvernement pousse Bahr encore plus en direction de la *realpolitik* et l'éloigne de ses conceptions plus idéalistes des années précédentes. Il favorise dans l'immédiat une approche limitée et pragmatique des problèmes de sécurité s'appuyant sur les réalités d'après-guerre (modèle A)<sup>204</sup>. En fait, c'est sur cette conception A que la politique orientale du gouvernement SPD-FDP s'alignera tout en s'efforçant de garder ouverte la possibilité d'un glissement vers le modèle C. Car pour Bahr la vocation de l'Ostpolitik reste toujours la création d'un nouvel ordre européen dans lequel l'Allemagne pourra reprendre son rôle naturel de puissance centrale du continent.

---

<sup>204</sup> Voir Bahr, « Konzeptionen der europäischen Sicherheit ». Voir la partie 3.3 de la présente thèse pour une analyse détaillée de ce document.

## **Deuxième partie**

**La République fédérale d'Allemagne à l'heure de la détente,  
1969-1975**



## Chapitre 4

### La clé de l'Ostpolitik : le traité de Moscou et les relations germano-soviétiques, 1969-1970

---

Dans l'esprit d'Egon Bahr, la normalisation des relations avec l'URSS constitue la clé de l'Ostpolitik, puisque celle-ci vise dans un premier temps à désamorcer le « conflit particulier entre la RFA et l'Est ». Aussi Bahr se dit-il convaincu, comme Bismarck l'était longtemps avant lui, que les Allemands ne peuvent vivre en sécurité que s'ils s'entendent bien avec la Russie<sup>1</sup>. Dans le contexte de la guerre froide, la normalisation des rapports germano-soviétiques doit prendre la forme d'un *modus vivendi* :

la détente en Europe est un des principaux buts de ce gouvernement. C'est-à-dire : parce qu'il est manifestement impossible de régler aujourd'hui les différences d'opinions et les problèmes en suspens, nous devons essayer de les désamorcer et, dans le but de consolider la paix, d'améliorer les relations entre les États à l'intérieur de leurs frontières actuelles<sup>2</sup>.

Ces quelques mots résument bien l'approche que Bahr préconise dans les relations avec l'Union soviétique. Après les élections fédérales de 1969, il aura l'occasion de mettre en application sa stratégie à l'égard du bloc soviétique.

Le 28 septembre 1969 marque un tournant dans l'histoire de la République fédérale d'Allemagne : pour la première fois depuis sa fondation, les chrétiens-démocrates perdent le scrutin. Certes, avec 46,1 % du vote populaire, la CDU/CSU dépasse

---

<sup>1</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>2</sup> Discours de Bahr au Congrès du SPD berlinois, 3 octobre 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 301.

nettement les 42,7 % du SPD. Cependant, les sociaux-démocrates et les libéraux, avec respectivement 224 et 30 députés, disposent ensemble d'une mince avance sur la CDU/CSU (242 députés). Dans la nuit suivant le scrutin, Brandt et le chef du FDP, Walter Scheel, s'entendent pour amorcer des négociations en vue de former un gouvernement. Pour la première fois depuis 1949, un social-démocrate accède au poste de chancelier en la personne de Willy Brandt. L'historien Manfred Görtemaker souligne bien la signification de cet événement en l'assimilant à une « refondation de la République »<sup>3</sup>.

Le résultat électoral n'explique pas à lui seul la formation de la « petite coalition »; en effet, la majorité du SPD et du FDP est aussi mince en 1969 qu'au sortir des élections de 1965. La décision de former une coalition avec les démocrates-libres revient à Willy Brandt, qui considère la CDU/CSU comme un obstacle à la mise en application des concepts développés par la cellule de prévision sous la direction de Bahr<sup>4</sup>. À juste titre, car Kiesinger et les chrétiens-démocrates ne se montrent aucunement disposés à toucher aux piliers de la *Deutschlandpolitik* érigés par Adenauer, soit la politique de stricte non-reconnaissance de la RDA et la prétention à la représentation unique. À l'opposé, les positions du FDP dans ce domaine se rapprochent beaucoup de celles du SPD; on en tiendra pour preuve les documents rédigés en 1962 et 1967 par Wolfgang Schollwer, responsable du FDP pour les questions de politique étrangère, dans lesquels il propose la reconnaissance de la RDA<sup>5</sup>. La petite coalition sociale-libérale représente en quelque sorte une « alliance pour la nouvelle Ostpolitik »<sup>6</sup>. Lors des négociations de coalition, Bahr résume en quelques pages les bases de la politique étrangère du nouveau gouvernement, que Scheel accepte promptement : Bahr se souviendra que les négociations portant sur la politique étrangère n'ont pas duré plus de dix minutes tant les affinités sur ce point sont grandes entre les deux partis

---

<sup>3</sup> « *Umgründung der Republik* », d'après le titre du cinquième chapitre dans Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, Munich, Beck, 1999.

<sup>4</sup> Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 119.

<sup>5</sup> Voir la partie 3.2 de la présente thèse.

<sup>6</sup> D'après le titre du deuxième chapitre de Baring, portant sur l'Ostpolitik. Baring, *Machtwechsel*.

politiques<sup>7</sup>. Le règlement des relations entre Bonn et l'Est constitue « la véritable, si ce n'est la seule base de l'alliance sociale-libérale dès ses débuts »<sup>8</sup>. Avec Brandt comme chancelier et Scheel aux Affaires étrangères, les conditions sont réunies pour surmonter les blocages de l'Ostpolitik. La première étape sera de régler les relations entre la RFA et l'URSS; Bahr considère cette entreprise comme le fondement indispensable de son grand projet de redéfinition de la place de l'Allemagne en Europe, d'où l'importance qu'il accorde à la bonne entente entre Bonn et Moscou.

En tant que secrétaire d'État à la Chancellerie et ambassadeur itinérant, Bahr prendra part à l'élaboration de la stratégie de son gouvernement vis-à-vis de l'URSS et agira en tant que principal négociateur ouest-allemand lors des pourparlers avec le Kremlin qui mèneront au traité de Moscou (signé le 12 août 1970). Les négociations avec les Soviétiques, pièce maîtresse de l'Ostpolitik pour Bahr, lui offrent l'occasion de traduire ses idées en actions politiques concrètes.

#### **4.1 La coalition sociale-libérale et le renouveau dans la politique orientale**

Pour les deux partis de la coalition, la déclaration gouvernementale du chancelier revêt une très grande importance, car elle doit établir la portée des changements que la coalition veut introduire. C'est le renouveau de la politique étrangère qui en forme le cœur et qui retiendra l'attention du public en Allemagne et dans le monde.

En tant que conseiller principal du chancelier en politique étrangère, Bahr est dûment associé aux discussions entre Brandt et Scheel portant sur le contenu de la déclaration gouvernementale. À son avis, il faut surtout que la nouvelle Ostpolitik s'inscrive sous le signe du réalisme et de la retenue :

---

<sup>7</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 270. La version courte de ses « Réflexions sur la politique étrangère d'un futur gouvernement fédéral » sert de base à l'accord de coalition avec le FDP. Voir la note de Bahr pour Brandt, 1<sup>er</sup> octobre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436; Werner Link, « Die Entstehung des Moskauer Vertrages im Lichte neuer Archivalien », *Vierteljahrshäfte für Zeitgeschichte*, 49, 2 (2001), p. 301.

<sup>8</sup> Baring, *Machtwechsel*, p. 199.

La fiabilité et la prévisibilité exigent une déclaration gouvernementale qui ne provoque aucune inquiétude à l'Ouest (continuité) et ne pourra provoquer de sentiment de tromperie à un moment ultérieur parce que le gouvernement aurait gardé le silence sur la direction de sa nouvelle Ostpolitik. La fiabilité et la prévisibilité exigent que nous suscitions des espoirs, et non des illusions, dans le domaine de l'Ostpolitik<sup>9</sup>.

Dans la lignée des recommandations de Bahr, la déclaration gouvernementale de Brandt le 28 octobre 1969 parle du besoin pour la RFA de collaborer avec l'Ouest et de se réconcilier avec l'Est. Le chancelier souligne que la solidité de l'Alliance atlantique constitue « la condition de l'effort solidaire en vue d'en arriver à une véritable détente en Europe »<sup>10</sup>.

Concernant la *Deutschlandpolitik*, Brandt rappelle que le droit à l'autodétermination du peuple allemand est inaliénable, sans toutefois mentionner le mot « réunification » une seule fois dans son discours. Le chancelier, pour montrer toute la portée des changements que son gouvernement veut apporter dans la politique orientale, parle de l'existence de « deux États en Allemagne ». Cette formulation ne plaît pas à Bahr, qui estime que la reconnaissance de la RDA en tant qu'État ne devrait pas être offerte en cadeau dans la déclaration gouvernementale, mais bien résulter de négociations interallemandes pour ainsi servir de monnaie d'échange. De son côté Brandt, tient à se débarrasser de ce fardeau dès le départ en espérant que la réconciliation avec l'Est en sera facilitée. Cette divergence tactique fait apparaître Bahr comme plus nationaliste que le chancelier. En définitive, Bahr endosse la formule des « deux États en Allemagne », car elle est accompagnée d'une précision fondamentale : les deux pays ne peuvent être « étrangers l'un pour l'autre », ce qui implique que leurs relations sont de nature spéciale et qu'il est hors de question pour Bonn d'octroyer la reconnaissance diplomatique à la RDA<sup>11</sup>. Bahr admittra plus tard que la reconnaissance préalable du caractère étatique de la RDA a été nécessaire pour

<sup>9</sup> Note de Bahr, sans date (1969), AdsD, WBA, A8, Mappe 64.

<sup>10</sup> « Aus der Regierungserklärung des Bundeskanzlers, Brandt, vor dem Deutschen Bundestag », 28 octobre 1969, dans Fischer (dir.), *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*, Bd. 6, p. 240, 243-244.

<sup>11</sup> Voir Brandt, *Mémoires*, p. 193; Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 277; Bahr à Brandt, 26 octobre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 384; Hacker, *Deutsche Irrtümer*, p. 138; Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 134; « Aus der Regierungserklärung », p. 236-246.

prouver la crédibilité du nouveau gouvernement et gagner de cette façon la confiance de Moscou et des capitales est-européennes<sup>12</sup>.

Dans son discours du 28 octobre 1969, Brandt affirme que le but de la politique orientale de son gouvernement est de « préserver l'unité de la nation en faisant en sorte que les relations entre les deux parties de l'Allemagne soient libérées de leur crispation présente ». Sa disposition à aller plus loin que la Grande coalition est claire :

vingt ans après la fondation de la République fédérale d'Allemagne et de la RDA, nous devons éviter que la nation allemande continue de se distancier, ce qui veut dire passer d'une coexistence réglementée (*geregeltes Nebeneinander*) à une cohabitation (*Miteinander*)<sup>13</sup>.

Ceci nécessite d'abord l'acceptation des réalités d'après-guerre. Brandt précise ce point dans ses mémoires :

Je voulais – nous voulions – qu'un lourd héritage ne nous empêchât point de préparer l'avenir. C'est pourquoi il fallait accepter les données de l'histoire. Non pas pour nous livrer à la résignation, mais pour nous défaire d'un poids qui nous empêchait de participer à la transformation pacifique de la situation en Europe et en Allemagne<sup>14</sup>.

Les deux changements significatifs que Brandt et Scheel introduisent dans la politique orientale sont l'abandon de la stricte non-reconnaissance de la RDA et l'acceptation de la ligne Oder-Neisse.

Très tôt après la formation du nouveau gouvernement, Bahr prépare un plan pour la mise en application de la nouvelle Ostpolitik. En s'appuyant sur ses concepts élaborés sous la Grande coalition, il prévoit essentiellement un système d'accords de renonciation à la force entre la RFA et les pays du bloc soviétique. Bonn devra

---

<sup>12</sup> Bahr dira en effet : « Avec le recul je sais que Brandt et Scheel avaient raison : c'est justement cette formulation qui a eu un profond impact à l'Est en montrant notre crédibilité et qui a pour la première fois permis de convaincre les Russes qu'il pouvait valoir la peine de discuter avec [les Allemands de l'Ouest] pour voir quelles étaient leurs intentions réelles ». Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 222.

<sup>13</sup> « Aus der Regierungserklärung », p. 237. Le terme *Miteinander* signifie littéralement « l'un avec l'autre ».

<sup>14</sup> Brandt, *Mémoires*, p. 201.

d'abord se concentrer sur les négociations avec Moscou pour passer ensuite à celles avec Varsovie, ce qui devrait avoir un impact positif sur l'attitude des dirigeants est-allemands. Bien que les négociations avec Moscou, Varsovie et Berlin-Est pourraient procéder en parallèle, il est impératif que les Soviétiques demeurent les principaux interlocuteurs, même lorsqu'il est question des relations entre les deux États allemands. Cette approche se veut pragmatique, car selon Bahr les négociations avec l'Est demanderont un travail ardu dont on ne peut attendre qu'il produise des résultats spectaculaires<sup>15</sup>. Le cœur de la nouvelle politique sera la renonciation à la force<sup>16</sup>.

Brandt et ses proches collaborateurs s'entendent pour adopter le programme de Bahr comme cadre des négociations avec le bloc soviétique<sup>17</sup>. Le gouvernement ne propose pas de programme complet de négociations avec la RDA en raison de l'attitude du SED, qui persiste à repousser toutes les ouvertures ouest-allemandes. Les chances d'enregistrer des succès dans les négociations avec l'URSS et la Pologne sont plus grandes si la RDA est dans un premier temps laissée de côté, ce qui en retour pourrait l'encourager à démontrer plus d'ouverture à l'égard des avances de Bonn<sup>18</sup>. La stratégie de Bahr s'appuie sur la conviction qu'il sera possible de tirer des concessions soviétiques – que ce soit sur les relations interallemandes, dans le domaine humanitaire ou à Berlin – contre la participation de la RFA dans la détente et la normalisation de la situation en Europe centrale. Le gouvernement adopte l'approche développée par Bahr à la cellule de prévision, c'est-à-dire d'aborder les négociations avec l'URSS, la RDA, la Pologne et la Tchécoslovaquie, ainsi qu'un accord sur Berlin, comme faisant partie d'un ensemble indissociable dont la relation entre Bonn et Moscou forme l'axe central<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Mémoire de Bahr, 28 octobre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 437.

<sup>16</sup> Brandt dira dans son discours sur l'état de la nation le 14 janvier 1970 qu'en l'absence d'un traité de paix, la renonciation à la force constitue le fondement d'une normalisation des relations entre la RFA et le bloc soviétique. « Aus dem Bericht des Bundeskanzlers, Brandt, zur Lage der Nation vor dem Deutschen Bundestag », 14 janvier 1970, dans Fischer (dir.), *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*, Bd. 6, p. 258-259.

<sup>17</sup> Rencontres des 31 octobre et 1<sup>er</sup> novembre entre Brandt, Bahr, Horst Ehmke, Ferdinand Duckwitz, Konrad Ahlers, Ulrich Sahm et Katharina Focke, citées dans Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 145.

<sup>18</sup> Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn" », p. 42-43.

<sup>19</sup> Voir la note de Bahr pour Brandt, 1<sup>er</sup> octobre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436.

Quelques semaines à peine après l'arrivée au pouvoir du gouvernement Brandt-Scheel, les fondements de l'Ostpolitik se mettent en place. L'échange de notes entre les gouvernements de la RFA et de l'URSS durant la période de la Grande coalition facilite grandement le lancement de négociations entre les deux pays après le changement de la garde à Bonn<sup>20</sup>. Bahr dira par la suite que le thème de la renonciation à la force avait été étudié de fond en comble : « Nous avons après tout échangé des notes pendant deux ans »<sup>21</sup>. Ainsi, dès le 8 décembre 1969, l'échange de vues germano-soviétique sur la renonciation à la force, décidé par les deux parties à la mi-novembre, débute officiellement. Le 5 février 1970, ce sont les discussions entre Bonn et Varsovie qui démarrent. Ces tractations bilatérales s'insèrent dans un contexte de négociations multilatérales : l'OTAN propose le 4 décembre 1969 des négociations sur une réduction mutuelle équilibrée des forces conventionnelles en Europe (*Mutual balanced forces reduction*, MBFR) aux États membres du Pacte de Varsovie; le 16 décembre, les gouvernements américain, britannique et français indiquent à l'URSS leur volonté de discuter du statut de Berlin<sup>22</sup>.

Cependant, même si les initiatives ouest-allemandes à l'égard de l'Est s'inscrivent dans le contexte général de la détente européenne, le nouveau gouvernement à Bonn admet que l'indépendance nouvelle de la RFA risque de susciter de la méfiance chez ses alliés. Bahr prend les inquiétudes occidentales très au sérieux et se voit personnellement chargé de la responsabilité de les apaiser.

#### 4.2 Le front occidental de l'Ostpolitik

« L'Ostpolitik débute à l'Ouest », écrit Bahr en mai 1970<sup>23</sup>. Comme Brandt, il est convaincu que pour connaître du succès, la nouvelle Ostpolitik doit bénéficier de

---

<sup>20</sup> Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 121; Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 34-46.

<sup>21</sup> Bahr en interview avec Günter Gaus (« Zu Protokoll »), 4 juin 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 161.

<sup>22</sup> Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn" », p. 46.

<sup>23</sup> Note de Bahr, 29 mai 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 398A.

l'appui des Occidentaux, et en particulier des Américains<sup>24</sup>. Sans le soutien de Washington, la RFA négocierait avec l'URSS à partir d'une position de faiblesse et de vulnérabilité. Aussi, il est important pour Bonn de rassurer ses alliés, afin de contrer les craintes que la RFA puisse être tentée de rompre les rangs avec l'Alliance atlantique. L'apparition d'un « complexe de Rapallo »<sup>25</sup> dans les capitales occidentales mettrait en danger la cohésion de l'OTAN et serait de bien mauvais augure pour l'ensemble de l'Ostpolitik. Dans l'esprit du rapport Harmel de décembre 1967, qui présente la réduction des tensions en Europe comme un objectif central de l'Alliance, le SPD et le FDP sont soucieux d'intégrer leurs initiatives de l'autre côté du Rideau de Fer dans le cadre de la politique de détente occidentale.

C'est donc vers l'Ouest que sont dirigées les premières initiatives de la nouvelle Ostpolitik. Peu de temps après que le SPD et le FDP aient remporté les élections, Brandt envoie Bahr à Washington pour informer le gouvernement américain des intentions de son cabinet. Bahr explique à Kissinger qu'il veut lui exposer sa « philosophie »<sup>26</sup>. Le conseiller de Nixon accepte l'idée d'une rencontre et celle-ci a lieu le 13 octobre 1969 à la Maison blanche. Kissinger, dans son compte-rendu de sa conversation de deux heures avec Bahr, indique que ce dernier a d'abord voulu l'assurer de la continuité de la politique étrangère ouest-allemande et du désir de Brandt de maintenir des relations étroites avec les États-Unis. Plus loin, l'émissaire ouest-allemand en vient au véritable but de sa visite : « Bahr outlined a series of German moves toward the USSR, Poland and East Germany »<sup>27</sup>. Le politicien social-démocrate explique à Kissinger que son gouvernement souhaite normaliser les

---

<sup>24</sup> Bahr dira en 2003 que « Being able to negotiate with America's backing was an indispensable prerequisite for success ». Egon Bahr, « Understanding for Germany », dans Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung (dir.), *Remembering Willy Brandt – Egon Bahr, Henry Kissinger und die deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Berlin, Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, 2003, p. 30.

<sup>25</sup> Voir Klaus Larres, « Germany and the West: the "Rapallo Factor" in German Foreign Policy from the 1950s to the 1990s », Klaus Larres and Panikos Panayi (dir.), *The Federal Republic of Germany since 1949. Politics, Society and Economy before and after Unification*, Londres et New York, 1996, p. 301-318.

<sup>26</sup> Conversation téléphonique entre Henry Kissinger et William Rogers, 7 octobre 1969, NARA, NPMP, HAK Telcons, Box 2.

<sup>27</sup> Mémoire de Kissinger pour Nixon, sans date (octobre 1969), NARA, NPMP, NSC, Country Files – Europe, Box 682.



relations entre les deux Allemagnes, de préférence avant une éventuelle conférence sur la sécurité européenne.

La première intention de Bahr est de rassurer les Américains tout en essayant d'obtenir leur appui pour la nouvelle Ostpolitik. Aussi, il désire faire savoir à l'administration Nixon que le nouveau gouvernement entend manifester une plus grande confiance dans la défense des intérêts de la RFA. Bahr avertit les Américains que les relations entre Bonn et Washington obéiront à une nouvelle dynamique. Dans cette optique, il fait clairement savoir à Kissinger qu'il est venu à Washington non pas pour consulter, mais simplement pour informer<sup>28</sup>. Le conseiller du président note que Bahr « did say that we should expect less of a guilt complex in Bonn under Brandt and President Heinemann, and hence a more self-reliant and not always compliant attitude toward us »<sup>29</sup>. Bahr estime manifestement que la normalisation des relations entre Bonn et le bloc soviétique permettra à la RFA d'accroître son influence et son indépendance sur la scène internationale, sans toutefois remettre en question le principe fondamental de l'ancrage occidental.

À sa grande surprise, Bahr note que Kissinger accueille ses explications sur l'Ostpolitik avec « une complète satisfaction »; « votre succès sera notre succès », ajoute le conseiller présidentiel<sup>30</sup>. Quand l'envoyé allemand déclare que son gouvernement n'entend pas consulter Washington avant chaque pas en direction de l'Est, Kissinger exprime immédiatement son soulagement : « Dieu soit loué ! » La nouvelle orientation de la politique étrangère ouest-allemande est dans l'ensemble bien accueillie par les Américains; elle s'accorde avec l'ère de négociations et de détente voulue par Nixon. Les États-Unis, cherchant à sortir du bourbier du Vietnam, ont besoin d'une entente avec l'Union soviétique. De même, afin de réduire leurs engagements et responsabilités mondiales dans la foulée du Vietnam, les Américains désirent une réduction des tensions en Europe, ce qui passe entre autres par une

<sup>28</sup> Voir Bahr, « Ich habe mit allem, was geschehen ist ».

<sup>29</sup> Mémorandum de Kissinger pour Nixon, sans date (octobre 1969), NARA, NPMP, NSC, Country Files – Europe, Box 682.

<sup>30</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 14 octobre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1114, 1117.

entente américano-soviétique sur la limitation des missiles stratégiques (SALT) et un accord sur Berlin<sup>31</sup>. La stabilisation de la situation européenne étant impossible sans une détente entre la RFA et le bloc soviétique, les États-Unis donnent leur assentiment général à la nouvelle Ostpolitik. Pour appuyer leur propre politique de détente, Nixon et Kissinger veulent que le gouvernement Brandt-Scheel mette fin au « conflit allemand particulier avec l'Est »<sup>32</sup>.

Toutefois, Kissinger entretient des doutes sérieux sous cette approbation en surface, ce dont Bahr est bien conscient<sup>33</sup>. Dans l'ensemble, le conseiller présidentiel est d'avis qu'un accord germano-soviétique de renonciation à la force, la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse et un accord interallemand ne posent pas de problème pour les États-Unis. Il ajoute cependant que

they could become troublesome if they engender euphoria, affect Germany's contribution to NATO and give ammunition to our own detente-minded people here at home. The Germans may also become so engaged in their Eastern policy that their commitment to West European unity may decline<sup>34</sup>.

Les inquiétudes de Kissinger et Nixon concernent surtout l'harmonisation de l'Ostpolitik avec leur politique de détente. Ces derniers veulent aussi s'assurer que les initiatives à l'Est de Bonn restent compatibles avec l'intégration occidentale. Ainsi, Kissinger déclare au diplomate ouest-allemand Paul Frank que « s'il doit y avoir une politique de détente avec l'Union soviétique, alors *nous* la ferons »<sup>35</sup>. Mais plutôt que de laisser leurs appréhensions vis-à-vis de la politique de Brandt et Bahr empoisonner les relations germano-américaines, le président et son conseiller choisissent de

---

<sup>31</sup> Voir William Bundy, *A Tangled Web. The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York, Hill & Wang, 1998.

<sup>32</sup> Winkler, *Histoire de l'Allemagne*, p. 701.

<sup>33</sup> Bahr en interview avec François Klein, 10 juin 2006, disponible sur *European Navigator*, www.ena.lu, page consultée le 15 août 2008.

<sup>34</sup> Mémoire de Kissinger pour Nixon, sans date (octobre 1969), NARA, NPMP, NSC, Country Files – Europe, Box 682. Le terme « détente » n'est pas utilisé ici pour désigner une politique de réduction des tensions, mais plutôt une volonté naïve et exagérée d'accommodement avec l'URSS.

<sup>35</sup> Paul Frank, *Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur*, Stuttgart, DVA, 1981, p. 287 (italiques dans l'original). De même, Robert Gerald Livingston, diplomate américain et membre du National Security Council au début des années 1970, affirme que les inquiétudes américaines étaient « a matter of Nixon and Kissinger wanting to run key elements of Ostpolitik ». Robert Gerald Livingston en interview avec l'auteur, 31 mai 2006, Washington.

« coopter » l'Ostpolitik au profit de leur propre politique de détente. Cette stratégie s'avère payante pour les États-Unis à Berlin et dans les relations avec l'URSS en général. La politique orientale de Bonn devient un catalyseur de la détente américano-soviétique<sup>36</sup>.

La Maison blanche entend néanmoins suivre de très près l'évolution des négociations entre Bonn et le bloc soviétique. Pour faciliter l'information et la consultation, Kissinger propose à Bahr qu'ils établissent un canal de communication non officiel et secret (*back channel*) – « des contacts qui contournent la bureaucratie » – entre la Maison blanche et la Chancellerie, ce que Bahr accepte sur-le-champ<sup>37</sup>. De fait, Bahr tiendra toujours Kissinger bien informé de l'évolution des pourparlers<sup>38</sup>. Ce *back channel* s'avèrera hautement utile lors des négociations quadripartites sur Berlin<sup>39</sup>.

### 4.3 La relance du dialogue entre Bonn et Moscou

Le 10 janvier 1969, l'ambassadeur soviétique Semijon Zarapkin avertit Brandt que l'URSS désire reprendre le dialogue sur le non-recours à la force. Aussi, l'appel de Budapest des États du Pacte de Varsovie à la mi-mars 1969 adopte le ton de la détente et propose la convocation d'une conférence sur la sécurité européenne. Fait nouveau et encourageant pour la RFA, l'appel ne pose pas la reconnaissance de la RDA et de la ligne Oder-Neisse comme conditions préalables à la détente. D'après l'historien Frank Fischer, ce changement d'attitude au Kremlin est dû en première

<sup>36</sup> Voir Holger Klitzing, « To Grin and Bear It : The Nixon Administration and Ostpolitik », dans Fink et Schäfer (dir.), *Ostpolitik, 1969-1974*, p. 80-110.

<sup>37</sup> Mémoire de Kissinger pour Nixon, sans date (octobre 1969), NARA, NPMP, NSC, Country Files – Europe, Box 682; « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 14 octobre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1114. Bahr note dans un document sur l'établissement de ce contact que le principal souci de Kissinger est qu'il craint que Bonn « ne soit pas étanche » (*nicht dicht sei*). Kissinger affirme avoir fait la proposition d'établir un *back channel* après en avoir discuté avec le président. À Washington, trois hommes seulement auraient connaissance de son existence : Nixon, Kissinger et Helmut Sonnenfeldt. Note de Bahr pour Brandt et Horst Ehmke, 14 octobre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 439.

<sup>38</sup> Les messages envoyés par Bahr à Kissinger dans le cadre du *back channel* sont disponibles dans AdsD, Depositum Bahr, Ordner 439. Ceux que Kissinger a fait transmettre à Bahr par la même voie peuvent être trouvés dans les archives américaines : NARA, NPMP, NSC, HAK, Country Files – Europe, Box 57.

<sup>39</sup> Voir le chapitre 5 pour plus de détails. Voir aussi Fuchs, *Dreieckverhältnisse*.

ligne à la stabilisation de la sphère d'influence soviétique après l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968<sup>40</sup>. De plus, le 12 septembre 1969 – deux semaines avant les élections fédérales –, l'URSS propose des négociations bilatérales à la RFA en plus de donner son accord à des pourparlers sur Berlin-Ouest avec les trois puissances occidentales. Dans une très large mesure, le succès de l'Ostpolitik sociale-libérale réside dans le changement d'attitude des dirigeants soviétiques. Les affrontements armés entre l'URSS et la Chine en mars 1969, les leçons de la crise tchécoslovaque de 1968, ainsi que la déception par rapport aux performances de l'économie soviétique font en sorte que le Kremlin repense à la fin de l'année 1969 son approche vis-à-vis de l'Europe occidentale. Les objectifs de la politique soviétique sont désormais la fixation du *statu quo* en Europe et une plus grande coopération économique avec l'Occident; la clé pour la réalisation de ces deux objectifs réside du côté des relations avec la RFA<sup>41</sup>.

Après avoir préparé le terrain à l'Ouest, le gouvernement Brandt est prêt à se lancer dans les négociations avec le bloc soviétique. Pour convaincre le Kremlin de sa bonne volonté, la République fédérale signe le traité de non-prolifération nucléaire<sup>42</sup>; promet d'appuyer l'idée soviétique d'une conférence sur la sécurité européenne si les négociations entre Bonn et Moscou sont couronnées de succès; fait miroiter la perspective d'une plus grande coopération économique entre la RFA et l'URSS<sup>43</sup>. Le 19 novembre 1969, Brandt fait savoir au premier ministre de l'URSS, Andreï Kossyguine, que son gouvernement répond positivement à la proposition d'amorcer un dialogue sur la renonciation à la force – proposition qui avait été officiellement lancée par le gouvernement soviétique le 12 septembre 1969<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn" », p. 31-32.

<sup>41</sup> Voir Hans Georg Lehmann, *Öffnung nach Osten. Die Ostreise Helmut Schmidts und die Entstehung der Ost- und Entspannungspolitik*, Bonn, Verlag Neue Gesellschaft, 1984.

<sup>42</sup> Sur le rôle joué par Brandt dans la signature du TNP, voir William Glenn Gray, « Abstinence and Ostpolitik. Brandt's Government and the Nuclear Question », dans Fink et Schäfer (dir.), *Ostpolitik, 1969-1974*, p. 244-268.

<sup>43</sup> Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 46-50. Sur les avantages économiques que les Soviétiques tirent de l'ouverture de négociations avec la RFA, voir Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 87.

<sup>44</sup> « Bundeskanzler Brandt an Ministerpräsident Kossygin », 19 novembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1313-1315.

Les discussions germano-soviétiques sur la renonciation à la force débutent le 8 décembre 1969 à Moscou et sont d'abord prises en charge par Helmut Allardt, ambassadeur de la RFA en URSS, et Andrei Gromyko, ministre soviétique des Affaires étrangères. Les trois rencontres entre Allardt et Gromyko (8, 11 et 23 décembre 1969) se déroulent mal. Gromyko exige que la RFA renonce définitivement à l'objectif de la réunification. Le ministre soviétique fait même de la reconnaissance diplomatique de la RDA une condition essentielle et non négociable d'un traité de renonciation à la force<sup>45</sup>. Les Soviétiques ne trouvent pas l'idée de la « reconnaissance de l'existence de la RDA » très attirante. Dans l'ensemble, Gromyko met de l'avant des demandes maximalistes comme base des pourparlers. Allardt, loin du centre de décision à Bonn et ne disposant que d'un mandat de négociation limité, n'a d'autre choix que de rejeter les propositions de Gromyko sans rien pouvoir proposer en retour<sup>46</sup>. Allardt est peu familiarisé avec les principes de la nouvelle Ostpolitik. Dans ses mémoires, il écrit que sa stratégie face aux demandes maximalistes de Gromyko était de prendre la même attitude et de rétorquer qu'aucun accord ne sera possible sur la base des exigences soviétiques. Allardt se croit justifié d'agir ainsi, car d'après lui « nous n'étions pas pressés par le temps! »<sup>47</sup> Bahr et Brandt ne partagent absolument pas cet avis et le temps presse pour eux parce qu'il faut que la RFA démontre d'emblée sa disposition à faire certains compromis. En effet, afin de contrer les tentatives est-allemandes pour bloquer l'Ostpolitik – Ulbricht envoie le 17 décembre au président fédéral Heinemann une ébauche inacceptable de traité entre la RFA et la RDA sur la base de la reconnaissance diplomatique mutuelle et la négation de l'objectif de l'unité nationale<sup>48</sup> – Bahr croit qu'il faut que Bonn exploite le plus rapidement possible les ouvertures soviétiques et est-européennes. La RFA évitera ainsi de donner au SED un prétexte pour renouveler son offensive

<sup>45</sup> Baring, *Machtwechsel*, p. 258-260.

<sup>46</sup> Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 45-49.

<sup>47</sup> Helmut Allardt, *Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse*, Düsseldorf et Vienne, Econ Verlag, 1974, p. 262. Voir aussi Helmut Allardt, *Politik vor und hinter den Kulissen. Erfahrungen eines Diplomaten zwischen Ost und West*, Düsseldorf et Vienne, Econ Verlag, 1979, p. 332.

<sup>48</sup> Walter Ulbricht, « Schreiben an Bundespräsident Heinemann und Entwurf eines Vertrages », 17 décembre 1969, *TzD*, Bd. 7, p. 143-147; Gustav Heinemann, « Schreiben an den DDR-Staatsvorsitzenden Ulbricht », 19 décembre 1967, *TzD*, Bd. 4, p. 148.

propagandiste et diplomatique dirigée contre elle. Aussi, « toute perte de temps est un manque d'action pour le gouvernement et un gain pour l'opposition », écrit-il à Brandt en janvier 1970<sup>49</sup>.

En réalité, l'attitude soviétique présente une certaine contradiction, car elle mêle une disposition sincère au dialogue et une grande fermeté<sup>50</sup>. D'après Bahr, le fait que les Soviétiques aient choisi de remettre la responsabilité des négociations dans les mains de leur ministre des Affaires étrangères constitue pourtant une preuve de leur sérieux<sup>51</sup>. Il reçoit confirmation de ses impressions lorsqu'un journaliste soviétique du nom de Valeri Lednev se présente à son bureau le 24 décembre 1969. Celui-ci fait référence au contenu d'une lettre confidentielle de Brandt envoyée quelques semaines plus tôt à Kossyguine, ce qui convainc Bahr de l'importance de son visiteur. En fait, Lednev est envoyé par Iouri Andropov, directeur du KGB, dans le but d'établir un canal direct entre le Kremlin et la Chancellerie<sup>52</sup>. Lednev affirme que l'URSS est disposée à un échange d'opinions confidentiel. Relativement aux problèmes dans les discussions Allardt-Gromyko, il déclare que « l'Union soviétique considère la tâche de la normalisation des relations avec la République fédérale trop sérieuse pour qu'elle puisse être mise en danger par de tels détails ». Afin que les Soviétiques ne se méprennent pas quant aux résultats qu'ils escomptent des négociations, Bahr fait savoir à Moscou par l'intermédiaire de Lednev qu'« il n'est pas question pour nous de reconnaître la RDA au niveau du droit international »; un règlement des rapports entre les deux États allemands – qui aura le même caractère légal que les relations avec les autres États – doit inclure la perspective de l'autodétermination allemande. Lednev lui répond qu'une telle demande de reconnaissance diplomatique n'a pas été soulevée par ses supérieurs et que pour l'URSS le point principal a toujours été de

---

<sup>49</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 14 janvier 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 22.

<sup>50</sup> Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 30-36.

<sup>51</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 14 janvier 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 21.

<sup>52</sup> Voir notamment les mémoires de l'agent du KGB chargé de gérer ce canal secret, Viatcheslav Kevorkov : Wjatcheslaw Keworkow, *Der geheime Kanal. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik*, Berlin, Rohwolt, 1995. Voir aussi les mémoires de Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 282.

faire en sorte que les relations interallemandes aient un caractère légal<sup>53</sup>. Bahr en conclut que les hautes instances du PCUS désirent signer un traité avec la RFA et qu'elles ne sont pas prêtes à laisser la question du statut de la RDA ruiner les négociations. De plus, il tient la visite de Lednev pour une preuve que les Soviétiques veulent un échange confidentiel sur tous les thèmes possibles<sup>54</sup>.

Les propos de Lednev convainquent Bahr de la possibilité de conclure un accord favorable aux intérêts allemands. Il en déduit que les rapports RFA-RDA pourront être normalisés tout en préservant l'ouverture de la question allemande. Pour cette raison, il argumente auprès de Wehner en faveur de l'introduction de la question des relations interallemandes dans les discussions avec Moscou<sup>55</sup>. Bahr veut exploiter la volonté des Soviétiques d'améliorer leurs relations avec la RFA pour leur faire accepter un arrangement interallemand conforme aux intérêts de Bonn :

La pensée à la base du traité [entre la RFA et la RDA] est la suivante : la mise en place d'une relation interétatique de nature spéciale; ce faisant, la RDA devient un sujet du droit international vis-à-vis des États tiers. Elle reconnaît la situation réelle à Berlin, dans l'essentiel par une description des réalités. La reconnaissance du caractère étatique va de pair avec une association (*verklammern*) des deux États, qui se rapprochent l'un de l'autre. Le tout sous la couverture légale des droits originaires des Alliés<sup>56</sup>.

Bahr espère que Moscou donnera son aval à cette conception et l'imposera par la suite au SED.

Les leaders du SED comprennent cependant très bien que les négociations Bonn-Moscou risquent de nuire à leurs intérêts. Berlin-Est maintient son attitude de blocage vis-à-vis des ouvertures ouest-allemandes tout en menant une offensive diplomatique et médiatique contre les politiques du gouvernement Brandt<sup>57</sup>. Dans un mémorandum

---

<sup>53</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 24 décembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1465-1466.

<sup>54</sup> Lettre de Bahr à Wehner, 2 janvier 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 398B. Voir aussi Bahr, « Nachwort », dans Kevorkov, *Der geheime Kanal*, p. 272-273.

<sup>55</sup> Lettre de Bahr à Wehner, 2 janvier 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 398B.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Aussi, le climat des rapports entre la RFA et l'Est se détériore en raison de l'intention de Bonn de tenir des sessions des groupes parlementaires des différents partis fédéraux à Berlin-Ouest du 22 au 27

destiné à Brandt, Bahr souligne que la détérioration des relations entre la RFA et l'URSS est à mettre au compte de l'« attitude entêtée » du SED. Pour pallier ce problème, il recommande de s'en tenir à l'approche « Moscou d'abord ». Le gouvernement ouest-allemand doit montrer qu'il est sérieux. Un ralentissement ou une pause dans les tractations germano-soviétiques serait dans l'intérêt de Berlin-Est. Par conséquent, Bahr recommande de reprendre le plus rapidement possible les discussions avec Moscou, interrompues après l'insuccès des rencontres entre Allardt et Gromyko en décembre 1969. Il écrit à Brandt : « je tiens pour une décision-clé que le gouvernement fédéral poursuive sa politique sans hâte, mais promptement et sans dévier »<sup>58</sup>. Comme il l'explique à Peter Bender, il ne voit pas d'autre possibilité de faire progresser les relations interallemandes : « Au plan bilatéral, nous n'avons pas de moyens pour rendre la RDA plus coopérante. Il n'existe qu'une possibilité : progresser avec Moscou jusqu'à ce que les gens là-bas amènent Berlin-Est à se montrer plus raisonnable »<sup>59</sup>. La clé du succès de l'ensemble de l'Ostpolitik se trouve à Moscou.

En faisant de toute évidence référence à des informations obtenues à travers son *back channel* avec Lednev et Kervorkov, Bahr écrit à Brandt le 15 janvier que des sources non officielles lui ont indiqué que Gromyko assouplira bientôt sa position, car les hautes instances soviétiques veulent un accord avec la RFA<sup>60</sup>. Toutefois, Bahr ne croit pas qu'Allardt devrait rester responsable du dialogue<sup>61</sup>. Sa fonction d'ambassadeur n'est pas propice à un échange de vues confidentiel et ouvert. En effet, il n'y a pas de véritable échange de positions lors des trois rencontres entre Allardt et Gromyko en décembre 1969 puisque l'ambassadeur ouest-allemand se contente essentiellement de lire ses instructions et de rapporter à Bonn les propos de Gromyko. On comprend à Bonn que de cette manière le dialogue ne pourra jamais

---

janvier, décision que la presse du bloc soviétique attaque sans relâche. Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 49.

<sup>58</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 14 janvier 1970, AAPD, 1970, Bd. I, p. 20-23.

<sup>59</sup> Lettre de Bahr à Bender, 14 janvier 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 343A.

<sup>60</sup> Note de Bahr pour Brandt, 15 janvier 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 431A.

<sup>61</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 14 janvier 1970, AAPD, 1970, Bd. I, p. 20-23.



donner de résultats concluants. Seul Bahr paraît apte à remplacer Allardt. En tant qu'homme de confiance de Brandt et « architecte » de la nouvelle Ostpolitik, Bahr dispose des connaissances et de la débrouillardise nécessaires pour dialoguer ouvertement et librement avec les Soviétiques, sans avoir à toujours attendre les instructions de ses supérieurs<sup>62</sup>. Scheel annonce à Allardt le 23 janvier 1970 que Bahr va désormais le remplacer et prendre en charge les négociations avec Moscou<sup>63</sup>.

#### 4.4 Les discussions Bahr-Gromyko

Bahr arrive à Moscou le 29 janvier 1970 pour assumer la direction de la délégation allemande et sa première rencontre avec Gromyko a lieu dès le lendemain. Ce changement de personnel marque un tournant dans l'histoire de la nouvelle Ostpolitik. Joachim Peckert, conseiller à l'ambassade de Moscou et membre de la délégation, rapporte que sous le leadership de Bahr les pourparlers avec les Soviétiques ont rapidement évolué vers un dialogue libre<sup>64</sup>. La méthode du nouveau négociateur en chef est de répondre immédiatement à Gromyko, plutôt que de consulter préalablement ses supérieurs à Bonn sur chacune des propositions soviétiques. Seules des instructions orales sont transmises à Bahr, mais dans l'ensemble celui-ci est libre dans sa conduite des négociations et il prend la parole dans les discussions sans avoir besoin de s'appuyer sur des notes<sup>65</sup>. Le fait qu'il ait été au centre de l'élaboration de la stratégie de son gouvernement facilite sa tâche<sup>66</sup>. Il se souviendra ultérieurement que la plupart des idées qu'il introduit dans les

<sup>62</sup> Baring, *Machtwechsel*, p. 263-271. Bahr lui-même prétend que l'idée de l'envoyer à Moscou a d'abord été proposée par Scheel : Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 223.

<sup>63</sup> « Bundesminister Scheel an Botschafter Allardt, Moskau », 23 janvier 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 73-74.

<sup>64</sup> Joachim Peckert, *Zeitwende zum Frieden. Ostpolitik miterlebt und mitgestaltet*, Herford, Busse Seewald, 1990, p. 151. Valentin Faline affirme que la nomination de Bahr à la tête de la délégation allemande a été reçue à Moscou comme un signal de la part du nouveau gouvernement fédéral disant que ce dernier n'est pas un « prisonnier de la routine », c'est-à-dire qu'il est prêt à tester de nouvelles avenues pour s'assurer du succès des pourparlers. Valentin Falin, « "...kein Gefangener der Routine" », dans Lutz (dir.), *Das Undenkbare denken*, p. 90.

<sup>65</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 286.

<sup>66</sup> François Seydoux, ambassadeur français à Bonn, note après une visite de Bahr peu avant la première rencontre de celui-ci avec Gromyko qu'« outre les instructions, le négociateur allemand emporte, en effet, les explications orales du chancelier ». Télégramme de François Seydoux, Bonn, 29 janvier 1970, AMAE, Europe, RFA 1961-1970, volume 1540. Voir aussi Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 149-150.

négociations ne sont pas seulement nouvelles pour Gromyko, mais aussi pour les diplomates ouest-allemands en poste à Moscou<sup>67</sup>. Si Bahr dispose de tant de liberté, c'est entre autres parce que sa mission officielle n'est pas de négocier un traité. Brandt explique au président français Georges Pompidou le jour de la première rencontre de son émissaire avec Gromyko qu'il « a envoyé son secrétaire d'État Egon Bahr à Moscou non pas parce qu'il escompte un succès, mais bien dans l'espoir de clarifier ce qui est possible et ce qui ne l'est pas »<sup>68</sup>. Ceci étant dit, Viatcheslav Kevorkov, l'agent du KGB qui gère le *back channel* entre le Kremlin et la Chancellerie du côté soviétique, se souvient que « le comportement de Bahr à Moscou laissait entendre qu'il voulait conclure un traité entre nos deux pays à tout prix et si possible en un jour »<sup>69</sup>.

Deux questions dominent plus que toutes les autres les discussions Bahr-Gromyko, qui totaliseront environ cinquante heures : 1) la renonciation à la force entre la RFA et l'URSS; 2) l'établissement de relations diplomatiques entre les deux États allemands. Il s'agit de questions délicates pour la République fédérale, tant au plan juridique que sur celui de la politique intérieure. De plus, les concepts de Bahr sont complexes et leur éclaircissement requiert beaucoup de temps – par exemple, que signifie concrètement l'affirmation que la RFA est prête à reconnaître la RDA en tant qu'État, mais pas au niveau du droit international<sup>70</sup>? Vu ces difficultés, les négociations se déroulent d'abord plus lentement que prévu. Pour bien comprendre ce que ces discussions nous enseignent sur les conceptions de Bahr, il convient de présenter leur évolution de manière détaillée.

Lors de leur première rencontre le 30 janvier, Gromyko fait savoir à Bahr qu'un simple traité de renonciation à la force ne suffit pas : afin de contrer une résurrection du revanchisme allemand, il demande que la RFA reconnaisse le *statu quo* et les

---

<sup>67</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 286.

<sup>68</sup> « Aus der Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers, Brandt, mit dem französischen Staatspräsidenten, Pompidou », 30 janvier 1970, dans Fischer (dir.), *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*, Bd. 6, p., p. 268-277 (citation p. 269).

<sup>69</sup> Keworkow, *Der geheime Kanal*, p. 73.

<sup>70</sup> Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 57-58.

frontières européennes au niveau du droit international. Il présente ceci comme le point de départ, et non l'aboutissement possible des négociations. Bonn doit accorder la reconnaissance diplomatique complète à la RDA et renoncer à vouloir changer les frontières européennes, même de manière pacifique. Gromyko exige aussi que le traité mentionne explicitement la ligne Oder-Neisse comme frontière germano-polonaise ainsi que la frontière RFA-RDA. Son tour de parole venu, Bahr présente à Gromyko son concept global. Il propose d'élargir le champ des négociations, en indiquant que le traité entre la RFA et l'URSS pourrait inclure une entente sur le contenu des autres traités avec les pays est-européens. Bahr agit ici en conformité totale avec son approche « Moscou d'abord ». Il explique à son interlocuteur que la RFA est prête à accepter le *statu quo* européen, dans le sens d'un *modus vivendi*, à l'exception près qu'elle ne peut renoncer au but de la réunification. Bahr soutient que la renonciation à la force équivaut à un traité sur les frontières. Tout en refusant la reconnaissance explicite des frontières, il dit que son gouvernement est prêt à renoncer à la force et à respecter l'intégrité de tous les États européens. La République fédérale n'a pas de revendications territoriales, à une exception près : « la seule frontière que nous voulons modifier est la frontière avec la RDA », car la RFA « ne renoncera pas à l'objectif de la réunification »<sup>71</sup>.

Bahr appuie son argumentation sur les droits et responsabilités des Alliés. La RFA ne disposerait pas de la souveraineté nécessaire pour accorder à la RDA la reconnaissance diplomatique, parce que les vaincus n'ont pas de pouvoir de décision sur les vainqueurs : les deux États allemands ne peuvent procéder à la division de l'Allemagne au niveau du droit international. Bonn ne peut accorder la reconnaissance diplomatique à la RDA, car cela empièterait sur les prérogatives des puissances d'occupation, incluant celles de l'URSS. La question des frontières devra attendre un traité de paix pour trouver son règlement définitif<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 30 janvier 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 105-118 (citation p. 113). Voir aussi Baring, *Machtwechsel*, p. 272-274; Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 289-290.

<sup>72</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 30 janvier 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 105-118 (citation p. 107).

La République fédérale et la RDA ne sont pas assez souveraines pour prendre des décisions touchant l'Allemagne dans son ensemble. [...] [E]lles n'ont pas la souveraineté nécessaire pour décider de l'unité allemande ou se réunifier. Elles n'ont pas non plus la souveraineté nécessaire pour décider de la division.

De plus, Bahr souligne que la Loi fondamentale interdit de renoncer au but de l'unité allemande<sup>73</sup>.

Bahr rappelle à Gromyko que le but de la réunification est aussi partagé par la RDA puisque les deux États allemands appartiennent à une seule nation comme le stipulent les deux constitutions. La RDA veut une Allemagne socialiste et la disparition de la République fédérale. Les Allemands de l'Ouest, eux, veulent l'autodétermination pour tous les Allemands. La question en est une de socialisation ou de démocratisation : « On doit laisser ces buts à chacun. On ne peut pas les éliminer par un traité. Par contre, il est possible d'exclure la violence comme instrument de la politique ». Bahr est d'accord avec Gromyko pour dire que la coexistence pacifique n'équivaut pas à la coexistence idéologique. Ce qu'il propose aux Soviétiques, c'est en réalité un *modus vivendi*<sup>74</sup>.

Puisque que la RFA et la RDA ne disposent pas de la souveraineté nécessaire pour se reconnaître mutuellement, leurs relations sont nécessairement de « nature spéciale » (*besonderer Art*). Ceci veut notamment dire qu'en plus des rapports intergouvernementaux, des contacts directs entre les habitants des deux États allemands doivent être établis. Il faudra pouvoir leur donner la possibilité de se visiter et de se téléphoner; organiser des échanges sportifs et culturels; augmenter le volume du commerce interallemand : « Nous avons besoins de plus de relations avec la RDA qu'avec tout autre État ». De telles relations répondent manifestement aux impératifs du maintien de la cohésion nationale et de l'allègement des souffrances imposées par la division. Cette volonté d'accroître les contacts humains se situe dans la lignée

<sup>73</sup> Discours de Bahr devant le Rhein-Ruhr-Klub, Düsseldorf, 29 avril 1971, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 1.

<sup>74</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 30 janvier 1970, AAPD, 1970, Bd. I, p. 105-118 (citation p. 107). Voir aussi Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 289.

directe du « changement par le rapprochement » et de la « politique des petits pas ». Pour souligner l'importance de ces contacts, le négociateur allemand fait savoir à Gromyko que les relations « spéciales » (intergouvernementales) et « normales » (humaines) ne vont pas les unes sans les autres : la RDA ne pourra pas s'ouvrir à la RFA de manière sélective dans le seul but d'obtenir la reconnaissance internationale. En échange, la République fédérale est prête à signer un traité avec Berlin-Est sur la base de l'égalité des droits. Pour Bahr, « la nature des relations [interallemandes] ne peut être comparée avec les relations que la RFA entretient avec l'Italie ou l'Union soviétique »; « la relation spéciale n'existe qu'entre les deux États allemands ». Bahr reprend les propos de Brandt lors de sa déclaration gouvernementale : la RDA « n'est pas un pays étranger ». Le chef de la délégation allemande reconnaît qu'il y a bel et bien une frontière entre ces deux États, mais derrière celle-ci « habitent des Allemands qui veulent se réunir ». La situation en Allemagne est « illogiquement anormale », « sans précédent historique ». Néanmoins, Bahr spécifie que les relations spéciales entre Bonn et Berlin-Est doivent être réglées selon les principes du droit international<sup>75</sup>.

Conformément à l'approche englobante qu'il propose, Bahr aborde la question de Berlin(-Ouest), en argumentant devant Gromyko que « si nous voulons créer pour un certain temps des conditions normales en Europe, alors cela doit aussi valoir pour Berlin, dans la mesure où cette anormalité peut être rendue normale, par exemple dans l'accès et la circulation ». L'acceptation par les Soviétiques des réalités dans la ville divisée est la contrepartie incontournable à l'acceptation des frontières européennes par les Allemands de l'Ouest. Bahr affirme que rien ne doit changer au statut de la ville :

Berlin-Ouest ne fait pas partie de la République fédérale. Berlin-Ouest est économiquement pleinement intégrée [à la RFA], fait partie de l'espace monétaire du Deutsche Mark (Ouest), envoie des députés avec un statut spécial sans droit de vote au *Bundestag*. Il est possible d'améliorer cela. Mais

---

<sup>75</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 30 janvier 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 105-118 (citation p. 115-116).

le gouvernement fédéral ne veut rien changer aux réalités qui font en sorte que les trois alliés ont et gardent l'autorité suprême.

La normalisation et l'amélioration de la situation de Berlin-Ouest permettraient d'accroître la stabilité en Europe en éliminant son plus grave foyer de crise<sup>76</sup>. En soulevant cette question, Bahr tente manifestement d'établir un lien entre la conclusion d'un traité germano-soviétique et la normalisation de la situation à Berlin.

La première rencontre entre Bahr et Gromyko laisse entrevoir des difficultés importantes pour la suite des pourparlers. Le problème principal concerne l'écart apparemment infranchissable entre les demandes maximalistes soviétiques concernant la reconnaissance de la division allemande d'une part, et le refus catégorique et non négociable de Bahr d'octroyer à la RDA la reconnaissance diplomatique d'autre part. Les enjeux sont considérables : comme Bahr l'explique au ministre soviétique, Brandt aurait « rendu le succès de son gouvernement dépendant du succès de ces discussions »<sup>77</sup>. Le négociateur allemand reste cependant optimiste. Il rapporte au ministère des Affaires étrangères que les positions soviétiques ne semblent pas coulées dans le béton : le Kremlin souhaite un règlement final de la question allemande consacrant la division, mais insiste simultanément sur le maintien des droits et responsabilités des Quatre puissances par rapport à Berlin et à l'Allemagne dans son ensemble<sup>78</sup>. Bahr entend continuer à exploiter la souveraineté limitée de la RFA comme argument pour contrer les demandes de reconnaissance diplomatique de la RDA.

La seconde rencontre entre Bahr et Gromyko achoppe à nouveau sur la question allemande. Bahr explique à Gromyko que les frontières en Europe possèdent toutes un caractère politique semblable, mais qu'elles diffèrent juridiquement. « Du point de vue politique, nous sommes d'accord pour dire que toutes les frontières doivent être respectées, sans distinctions ». La frontière entre la RFA et la RDA présenterait

---

<sup>76</sup> *Ibid.* (citation p. 115).

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Note de Bahr, 30 janvier 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 392; note de Bahr, 31 janvier 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 392.

toutefois un caractère particulier : « il s'agit de l'unique frontière dont les constitutions des deux États déclarent qu'elle doit disparaître ». Cette frontière doit toutefois être respectée. Faisant référence à l'impératif de réunification de la Loi fondamentale ouest-allemande, il ajoute que ce respect des frontières « doit prendre une forme qui est en accord avec les volontés des deux côtés telles qu'exprimées dans leurs constitutions ». Quand Gromyko demande à Bahr où en est rendu son gouvernement avec la prétention à la représentation unique, le négociateur ouest-allemand répond qu'il s'agit là selon lui d'un concept se rapportant à une volonté irréaliste d'annexer l'Allemagne de l'Est. D'après Bahr, dès que la République fédérale admet que la RDA est aussi un État, alors la prétention à la représentation unique et l'espoir d'un *Anschluss* de la RDA perdent leur pertinence. Or, Bahr demande à Gromyko de bien vouloir comprendre que Bonn, pour des raisons de politique intérieure, ne peut répudier ces concepts pour le moment. Dans les faits, le secrétaire d'État reconnaît ainsi que la RFA et la RDA sont égales en droits. L'abandon formel de la doctrine Hallstein exigé par Gromyko reste cependant dépendant de la normalisation des relations entre les deux États allemands<sup>79</sup>.

Les deux interlocuteurs ne s'attardent pas seulement à la question allemande, mais s'entendent pour traiter de toutes les négociations de la RFA avec les pays d'Europe de l'Est. Concernant Berlin-Ouest, le ministre soviétique réclame lors de cette deuxième rencontre que la ville devienne indépendante de la RFA, exigence que Bahr pare avec l'argument qu'il ne saurait y avoir de troisième État en Allemagne. Le statut spécial de Berlin-Ouest est pour lui important, car il garantit entre autres que la question allemande reste ouverte. La question d'une future conférence de sécurité européenne est aussi abordée par les deux hommes, mais Gromyko refuse de rendre celle-ci dépendante du résultat des pourparlers entre la RFA et l'URSS. Bahr réplique qu'une telle conférence serait vouée à l'échec sans règlement préalable des relations Bonn-Moscou. Finalement, les deux hommes conviennent de prendre la Charte de l'ONU (article 2) comme base de la renonciation à la force entre leurs deux pays,

---

<sup>79</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 3 février 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 144-156 (citations p. 147).

sans faire mention des articles 57 et 103 (qui accordent un droit d'intervention en Allemagne aux puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale si elles considèrent que celle-ci représente un danger pour leur sécurité)<sup>80</sup>.

De nouveaux problèmes surgissent lors d'une rencontre entre la délégation allemande et Vladimir Semionov, spécialiste des affaires allemandes, le 5 février 1970. Ce dernier remet en question le principe d'aborder tous les problèmes des relations germano-soviétiques dans le cadre d'un traité de renonciation à la force. Surpris par ce revirement, Bahr craint qu'il s'agisse d'une tactique pour laisser au SED la possibilité de maintenir ses revendications maximalistes vis-à-vis de Bonn. Il n'est pas logique, explique Bahr, que la RFA signe un accord de non-recours à la force avec l'URSS si d'autres problèmes continuent à créer des tensions et à nourrir l'hostilité entre elles : « cela ne fait pas beaucoup de sens politiquement de se mettre d'accord sur la renonciation à la force sans régler les relations entre les deux États [allemands] ». Il n'existe pas d'autre voie que de traiter l'ensemble des relations avec l'Est comme un tout<sup>81</sup>. Afin d'établir un lien clair entre le traité de Moscou et les traités à venir, Bahr propose d'effectuer un « bilan » écrit des points de vue échangés<sup>82</sup>.

Au cours de sa troisième rencontre avec Gromyko, Bahr relance son idée de procéder à un résumé des opinions pour fixer sur papier les résultats des discussions. La formulation qu'il propose va droit au but : « L'Union soviétique reconnaît que les deux États allemands ont le droit de chercher à réaliser la réunification. La RFA reconnaît que pour réaliser cet objectif elle n'a pas le droit d'user de la violence ou de sa menace ». De manière prévisible, Gromyko refuse catégoriquement cette formulation. Il explique que l'URSS ne conteste pas à la RFA le droit de vouloir réaliser l'unité allemande. Par contre, le gouvernement soviétique ne peut en accepter la mention dans un document officiel. Bahr répond en disant que le gouvernement

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundesminister Scheel », 5 février 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 164-166 (citation p. 165).

<sup>82</sup> Link, « Die Entstehung des Moskauer Vertrages », p. 304-305.



fédéral ne peut signer aucun accord qui porterait à croire qu'il a ainsi avalisé la partition définitive de l'Allemagne. Malgré tout, Bahr conclut son rapport de la conversation en disant qu'il « apparaît possible de conclure un accord de renonciation à la force avec l'Union soviétique en préservant nos positions, c'est-à-dire sans que nous reconnaissons la RDA au niveau du droit international »<sup>83</sup>. Son optimisme semble cependant en décalage avec le résumé de la discussion. De fait, lors de la rencontre suivante, Gromyko continue à rejeter toute mention de l'objectif de la réunification dans le traité<sup>84</sup>.

Bahr et Allardt rencontrent ensuite le premier ministre Kossyguine et le diplomate Valentin Faline pour essayer de faire débloquer la situation. Aucune avancée tangible ne ressort de cette discussion. Néanmoins, Bahr montre un grand degré de flexibilité dans ses formulations. Il soutient entre autres qu'un accord entre la RFA et l'URSS pourrait être possible si le Kremlin acceptait de reconnaître que la réunification reste un but de Bonn, pour autant qu'il trouve l'approbation des autres États européens et respecte l'équilibre européen. Aussi, il rappelle que son gouvernement est prêt à changer radicalement d'attitude vis-à-vis de la RDA : la République fédérale « laissera tomber toutes les barrières » à la reconnaissance internationale et à l'égalité des droits de la RDA si seulement cette dernière est prête à accepter le caractère spécial des relations interallemandes et de respecter les droits des Quatre puissances en Allemagne. La RFA ne peut cependant pas assouplir davantage sa position. Bahr explique que le gouvernement fédéral « ne peut acheter la réconciliation avec l'Union soviétique au prix de la division définitive de l'Allemagne ». Il invoque comme argument l'immutabilité de la position de son gouvernement et de la majorité de ses compatriotes : « les Allemands voient certes le fait de la division, mais ils ne sont pas prêts à l'accepter comme étant définitive ». Kossyguine réitère cependant les

---

<sup>83</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundesminister Scheel », 6 février 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 170-174 (citations p. 172, 174).

<sup>84</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 10 février 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 189-197.

objections de son gouvernement à l'inclusion du but de la réunification dans un traité<sup>85</sup>. Les discussions semblent avoir abouti à une impasse totale.

Cette rencontre révèle aussi des tensions entre la RDA et l'URSS. Les contacts du *back channel* soviétique de Bahr, « Leo et Slava » (Lednev et Kervorkov) lui indiquent que Ulbricht a tenté de faire avorter son audience avec Kossyguine. Le SED aurait demandé au Kremlin qu'il mette un terme aux discussions avec le gouvernement ouest-allemand, de peur qu'une entente ne se fasse à ses dépens<sup>86</sup>. Cette révélation confirme la justesse des idées de Bahr sur l'intransigeance fondamentale du SED et sur l'absolue nécessité de concentrer les efforts diplomatiques ouest-allemands sur la conclusion d'un accord global avec l'Union soviétique qui traitera également la question des relations interallemandes.

De manière prévisible, Gromyko, lorsqu'il voit Bahr le 17 février, lui répète que l'Union soviétique ne peut accepter la mention de la réunification dans le traité. Son gouvernement, dit-il, ne demande pas de son côté une clause contre la réunification. Cependant, pour Bahr l'inclusion du but de l'unité allemande s'inscrit dans son approche axée sur la reconnaissance des réalités par les deux parties : la volonté des Allemands de vivre dans un seul et même État fait partie de ces réalités. Il est uniquement question, explique-t-il, de reconnaître la situation telle qu'elle se présente :

Il faut simplement que tout soit clair, afin que nous ne nous disputions pas ultérieurement sur la renonciation à la force, afin que nous ne lui donnions pas plus tard une autre interprétation. Le gouvernement fédéral tout comme le gouvernement soviétique pourraient dire : « en ce qui concerne la question allemande, chacun a ses conceptions et ses buts, et il peut aussi exprimer publiquement ses buts ».

Le problème pour Bahr est de déterminer comment formuler ce principe. Il admet qu'il ne doit pas nécessairement être inclus dans le traité; Bonn et Moscou pourraient

---

<sup>85</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit Ministerpräsident Kossygin in Moskau », 13 février 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 242-245 (citation p. 242). Voir aussi Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 301-302.

<sup>86</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 298.

aborder la question allemande dans un échange de lettres. Les deux délégations conviennent alors de faire une pause dans les discussions pour que le ministre soviétique évalue les thèses présentées par le diplomate ouest-allemand. La première ronde des discussions Bahr-Gromyko prend ainsi fin<sup>87</sup>.

Bahr repart pour Moscou le 1<sup>er</sup> mars 1970 pour une deuxième ronde de discussions. Lors de la rencontre du 3 mars, Gromyko lui demande comment la reconnaissance des frontières peut être réconciliée avec le but de la réunification. C'est alors que Bahr reprend son idée d'un échange de lettres pour rappeler l'objectif de l'unité allemande. Le politicien social-démocrate demande ainsi

s'il n'est pas possible, sans rien changer aux responsabilités des Quatre puissances et à nos objectifs constitutionnels, que le gouvernement soviétique prenne acte de la position du gouvernement fédéral, sans toutefois la faire sienne? Cette formulation devrait être d'autant plus facile qu'elle ne requiert pas une nouvelle politique de la part de l'Union soviétique, mais seulement la poursuite de la position qu'elle a défendue tout au long des années, soit que les Allemands peuvent vivre sous un seul toit s'ils le veulent, si les Quatre puissances et les deux États allemands le veulent et si les voisins sont aussi d'accord<sup>88</sup>.

C'est là en quelque sorte une tentative de dernier recours pour sauver les discussions sans sacrifier les intérêts nationaux de son gouvernement. Enfin, les deux parties s'entendent pour préparer des documents séparés résumant leurs positions respectives<sup>89</sup>.

Le 5 mars, Bahr et Gromyko s'échangent des *non-papers* consignnant leurs points de vue. Dans l'ensemble, Bahr évalue positivement le document que le ministre

<sup>87</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 17 février 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 256-260 (citation p. 258-259); message de Bahr pour Scheel, 17 février 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 392. À son retour à Bonn, Bahr écrit à Brandt pour l'avertir de ne pas laisser les discussions avec la RDA nuire à ses pourparlers avec Gromyko. Il conviendrait d'après lui de tenir les Soviétiques au courant de toutes les initiatives ouest-allemandes en direction de Berlin-Est. Note de Bahr pour Brandt, 19 février 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 384.

<sup>88</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 3 mars 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 359-368 (citation p. 362).

<sup>89</sup> Gromyko rejette la proposition de Bahr de rédiger un document commun. Pour le négociateur allemand, ce refus indique que les Soviétiques veulent gagner du temps. Voir *ibid.*, ainsi que le message de Bahr pour Scheel, 3 mars 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 392.

soviétique lui remet. Il constate que les positions soviétiques se rapprochent de celles de la République fédérale : par exemple, le *non-paper* de Gromyko ne demande plus la « reconnaissance » des frontières et de la RDA. Mais des problèmes majeurs subsistent quand même :

Le refus de toute référence explicite dans l'accord aux droits et responsabilités des Quatre puissances, à la nation allemande, aux relations spéciales entre la RFA et la RDA ou même au droit de poursuivre le but de l'unité allemande est conséquent avec la conduite des Soviétiques dans cette question durant l'ensemble de l'échange de vues.

Toutefois, Bahr note que les Soviétiques acceptent en principe sa proposition selon laquelle les droits et responsabilités provenant d'autres traités ne seront pas affectés par l'accord. Il expose sa vision de la poursuite des négociations :

Dans l'ensemble j'en viens à la conclusion que nous disposerions en ce moment d'une base pour un accord germano-soviétique de renonciation à la force, si seule la renonciation à la force importait aux deux parties. Pour nous un accord de renonciation à la force doit cependant d'abord et avant tout nous permettre de poser les bases d'une coexistence réglementée (*geregeltes Nebeneinander*) avec la RDA. Pour cette raison, nous devrions mettre en œuvre tous les moyens possibles pour amener les Soviétiques à changer d'avis sur les questions « relations spéciales RFA-RDA » et « compatibilité entre l'objectif de l'unité étatique et un accord de renonciation à la force ». Je ne sais pas si c'est possible, mais nous devons l'essayer<sup>90</sup>.

Ainsi, le traité avec l'URSS se présente comme le fondement sur lequel la RFA pourra à long terme défendre ses intérêts révisionnistes.

Le négociateur allemand essaie de se servir du *back channel* pour déterminer s'il n'est pas possible d'amener les Soviétiques à se rapprocher des positions de Bonn dans les questions en suspens. Les informations qu'il tire de ses contacts et communique au chancelier lui paraissent si sensibles qu'il recommande à ce dernier de détruire sa missive. Ses contacts l'informent que Gromyko n'est pas prêt à faire quelque mention que ce soit de la question de la réunification dans le traité. Malgré tout, Bahr dit ne pas abandonner l'espoir « de s'entendre au moins sur une déclaration

---

<sup>90</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau », 7 mars 1970, *AAPD*, Bd. I, p. 393-400 (citation p. 393-394).

unilatérale qui ne sera pas contredite ». Aussi, le fait que Kossyguine est enclin à conclure un traité avec la RFA à l'intérieur de trois à six mois, tandis que Ulbricht demande d'attendre au moins deux ans, constitue un avantage de taille pour Bonn. Bahr explique cet empressement soviétique par la peur qu'a Moscou d'un conflit sino-soviétique imminent<sup>91</sup>. C'est pourquoi il se dit convaincu que les Soviétiques négocient sérieusement en vue d'obtenir « le calme à l'Ouest ». Il pense que le Kremlin craint que la RFA refuse d'assouplir sa position vis-à-vis de la RDA suivant la conclusion d'un accord germano-soviétique. Pour renforcer l'intérêt soviétique et faciliter les négociations, Bahr suggère d'offrir au Kremlin l'admission de la RDA à l'ONU pour la session d'automne 1970, à condition que les relations interallemandes soient réglées à ce moment<sup>92</sup>.

Le 10 mars, Bahr et Gromyko s'échangent leurs idées et points de vue sur les deux *non-papers*. Les principaux points de discorde constituent encore la question des frontières et la réunification. Bahr refuse que les frontières particulières soient nommées dans le traité à moins que le but de la réunification ne soit mentionné en contrepartie, ce qu'il propose de faire dans une lettre. Mais cette fois-ci il ne propose pas un échange, mais bien la remise unilatérale d'une lettre du gouvernement fédéral au gouvernement soviétique, qui n'aurait qu'à l'accepter. Il en lit même une ébauche au ministre<sup>93</sup>. Même si Gromyko n'altère pas sa position sur ces questions, il accepte l'idée lancée par Bahr de rédiger un document de travail commun sur lequel les deux gouvernements pourraient s'appuyer pour poursuivre les négociations<sup>94</sup>. Ce document

---

<sup>91</sup> Bahr écrit à Brandt qu'« on est convaincu [à Moscou] que les Chinois veulent la guerre ». « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundeskanzler Brandt », 7 mars 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 403. De même, un mémorandum d'une conversation entre Kissinger et Bahr indique que ce dernier « felt that the basic Soviet motivation in dealing with the FRG is to get peace and quiet in the West because of the Chinese problem ». Compte-rendu d'une conversation entre Bahr et Kissinger, 8 avril 1970, NARA, NPMP, NSC, HAK, Country Files – Europe, Box 57.

<sup>92</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundeskanzler Brandt », 7 mars 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 404. Le ministère des Affaires étrangères met cependant Bahr en garde contre cette offre d'admission de la RDA à l'ONU, car à ce moment les discussions avec Berlin-Est vont très mal. Voir Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 155.

<sup>93</sup> Cette première ébauche de la lettre sur l'unité allemande, rédigée par Bahr et son collaborateur Carl-Werner Sanne, se base sur l'article 23 de la Loi fondamentale. Voir Vogmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 135.

<sup>94</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundesminister Scheel », 11 mars 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 450-452.

est préparé le 11 mars par Joachim Peckert et Valentin Faline<sup>95</sup>. La même journée, Bahr écrit à Brandt que d'après lui le contenu du traité est déjà plus ou moins fixé. Il se dit aussi persuadé de pouvoir inclure la « réserve à propos de la réunification » (*Wiedervereinigungsvorbehalt*) d'une manière ou d'une autre – « le reste n'est qu'une question de formulation »<sup>96</sup>.

Les 13, 14 et 21 mars, Bahr, Gromyko et Faline passent en revue le document de travail commun. Plusieurs points font l'unanimité : la référence aux principes de la Charte des Nations Unies comme base du non-recours à la force, la validité continue des traités bilatéraux ou multilatéraux conclus dans le passé par les signataires, ainsi que le but de l'admission simultanée de la RFA et de la RDA à l'ONU<sup>97</sup>. Pendant ce temps, Bahr essaie de convaincre Faline d'accepter une lettre sur l'unité allemande et constate que celui-ci montre de la compréhension pour la position ouest-allemande sur cette question<sup>98</sup>. Gromyko reste toutefois fidèle à sa réputation de « M. Niet » et refuse strictement de joindre des documents additionnels au traité<sup>99</sup>.

Le 21 mars, les négociateurs ouest-allemands et soviétiques s'entendent pour faire une seconde pause dans les discussions. Bahr rentre à Bonn pour participer aux consultations gouvernementales portant sur les objectifs et la stratégie à adopter pour la suite des négociations. Bahr insiste sur le fait que le gouvernement ouest-allemand doit éviter à tout prix le terme de « reconnaissance » (*Anerkennung*). Ceci est absolument nécessaire pour donner un certain crédit à la thèse qu'il existe bien *une* nation allemande et que la RDA n'est pas un pays étranger. Dans la même lignée, il convient de rejeter la demande soviétique voulant que le traité interallemand aura explicitement force de loi au niveau du droit international (*völkerrechtliche Kraft*), toute mention du « droit international » étant inacceptable. La RFA, par contre,

<sup>95</sup> « Arbeitstext des Redaktionsausschusses », 11 mars 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 455-457.

<sup>96</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundeskanzler Brandt », 12 mars 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 458-459.

<sup>97</sup> Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 57-58.

<sup>98</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau », 14 mars 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 481-482.

<sup>99</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 13 mars 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. p. 468.

acceptera que la RDA entretienne des relations diplomatiques normales avec des États tiers, mais seulement après le règlement des rapports interallemands<sup>100</sup>.

Dans l'ensemble, la principale préoccupation de Bahr est d'éviter une reconnaissance de la RDA au niveau du droit international. À ce sujet, il déclare en 1972 à Günter Gaus, rédacteur en chef du *Spiegel*, que « si cet élément-clé n'avait pas pu être imposé ou n'était jamais devenu acceptable pour l'Union soviétique, j'aurais dû partir [de Moscou] sans succès – et je serais parti »<sup>101</sup>. Bahr s'oppose fermement à ceux qui croient, comme Herbert Wehner et Hans Ruete, que la reconnaissance diplomatique de l'État du SED est possible et même souhaitable. Bahr leur répond que « la reconnaissance de la RDA par la RFA au niveau du droit international est impossible tant que les droits des Quatre puissances sur l'Allemagne dans son ensemble et à Berlin demeurent en vigueur ». Les conséquences de cette limitation sont que A) même si tous les États du monde reconnaissent les deux États allemands, ces derniers ne peuvent s'accorder la reconnaissance diplomatique mutuelle; B) l'échange de la reconnaissance diplomatique entre les deux États ne sera possible que lorsqu'ils recevront des puissances victorieuses leurs droits souverains par la conclusion d'un traité de paix<sup>102</sup>. La préservation des droits alliés devient un intérêt allemand.

Au début de la troisième ronde de négociations (12 mai 1970), Bahr introduit un compromis formulé avec ses collègues à Bonn : la RFA est prête à accepter la position soviétique sur les relations interallemandes, mais en retour le but de l'unité allemande devra trouver mention quelque part (possiblement dans une lettre). Sans cela, Bahr croit que la réconciliation entre les peuples allemand et soviétique restera artificielle. Aussi, si la RFA ne peut souscrire à la position soviétique voulant que le traité entre les deux États allemands ait « force de loi au niveau du droit international » (*völkerrechtliche Verbindlichkeit*), elle propose une formulation qui est proche : « La République fédérale déclare qu'elle est prête à conclure avec la

<sup>100</sup> Note de Bahr pour Brandt, 17 avril 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 429A.

<sup>101</sup> Bahr en interview avec Günter Gaus (« Zu Protokoll »), 4 juin 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 161.

<sup>102</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an Staatssekretär Duckwitz », 17 avril 1970, AAPD, 1970, Bd. I, p. 617-618.

RDA un traité qui aura entre les deux États le même degré de légalité que ceux conclus entre eux et des États tiers »<sup>103</sup>. Bahr tire des conclusions positives de cette discussion et rapporte à Scheel que Gromyko considère sérieusement d'accepter une lettre sur l'unité allemande, à condition que le traité mentionne explicitement la frontière interallemande et la frontière germano-polonaise<sup>104</sup>.

Pourtant, le 15 mai Gromyko recule en introduisant une formulation entièrement nouvelle sur les frontières : il exige qu'elles soient « reconnues ». Bahr rétorque que cette manière de faire est inacceptable, car la formulation sur les frontières était le résultat de plusieurs heures de négociations. Aussi, les droits quadripartites l'empêchent d'acquiescer à ce changement<sup>105</sup>. Il se tourne alors vers Faline pour trouver une issue. Le diplomate soviétique comprend la position de son interlocuteur et accepte par conséquent de plaider auprès de son supérieur pour qu'il renonce à insister sur la reconnaissance des frontières européennes<sup>106</sup>. Cependant, le 20 mai, Faline informe Bahr que le Politburo refuse de reculer sur ce point. D'ailleurs, le Kremlin rejette toujours l'idée d'une lettre sur l'unité allemande. Le négociateur allemand prend bien soin de répéter qu'il est impossible d'inclure une « reconnaissance » des frontières dans le traité, point de vue que Faline comprend parfaitement. Les deux hommes conviennent d'un document de travail commun présentant les bases d'un traité en dix points<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 12 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 739-743 (citation p. 741).

<sup>104</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundeskanzler Brandt », 14 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 770-773; message de Bahr pour Scheel, 12 mai 1970, *AdsD*, Depositum Bahr, Ordner 392.

<sup>105</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 15 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 773-776; « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundesminister Scheel », 15 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 776-778. Dannenberg explique ce revirement de la part de Gromyko par des dissensions au sein du Politburo à propos de la poursuite des négociations avec la RFA. Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 58.

<sup>106</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundesminister Scheel », 18 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 802-803.

<sup>107</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundesminister Scheel », 20 mai 1970 *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 820; « Aufzeichnung des Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau », 20 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 821-822; pour le document commun, voir « Leitsätze für einen Vertrag mit der UdSSR », 20 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 822-824. Voir aussi Valentin Falin, *Politische Erinnerungen*, Munich, Droemer Knauer, 1993, p. 90-92.



Lors de sa rencontre suivante avec Gromyko, Bahr constate que le ministre ne fait aucune référence aux résultats des discussions qu'il a eues avec Faline, et encore moins au document qu'ils ont préparé en commun<sup>108</sup>. Aussi, comme Gromyko ne démord pas d'exiger la reconnaissance des frontières, Bahr ne peut formuler aucune contre-proposition constructive<sup>109</sup>. Pris au dépourvu devant la rigidité des positions du ministre, il ne voit pas d'autre option que d'interrompre les négociations et prépare sans attendre son vol de retour vers la République fédérale. Même si Bahr décidera finalement de rester, ce geste impressionne Gromyko et le reste du Politburo, qui ne veulent pas risquer un échec des négociations à cause d'une querelle sémantique<sup>110</sup>. Le négociateur allemand envoie le 21 mai une lettre de réprimandes au ministre, dans laquelle il écrit qu'il avait sérieusement envisagé de rentrer à Bonn et qu'il ne voit pas comment en arriver à une entente vu l'attitude non constructive de son interlocuteur. Ce pari porte des fruits, car le même jour Faline assure Bahr que sa prochaine rencontre avec Gromyko se déroulera beaucoup mieux. Le diplomate soviétique apporte même l'ébauche de la lettre sur l'unité allemande pour la présenter à ses supérieurs<sup>111</sup>. Ainsi, les Soviétiques signalent leur consentement de principe à la réception d'un tel document au moment de la signature du traité. Le passage-clé de l'ébauche de Bahr se lit comme suit :

Le traité signé aujourd'hui ne nuit pas au but politique de la République fédérale d'Allemagne, qui est de contribuer, dans le respect des intérêts légitimes de tous les États impliqués, à la création d'un ordre de paix européen qui redonne au peuple allemand son unité s'il en décide ainsi dans l'exercice libre de son droit à l'autodétermination<sup>112</sup>.

La lettre de reproches de Bahr amène le Politburo à instruire Gromyko d'accepter le document commun comme base d'un traité et de renoncer à l'exigence de la

---

<sup>108</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 20 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 825-830; voir aussi « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundesminister Scheel », 21 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 846-848.

<sup>109</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 317-318; Falin, *Politische Erinnerungen*, p. 95-96.

<sup>110</sup> Falin, *Politische Erinnerungen*, p. 98.

<sup>111</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundesminister Scheel », 21 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 846-848.

<sup>112</sup> Message de Bahr, 21 mai 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 392.

reconnaissance des frontières en Europe<sup>113</sup>. Aussi, les Soviétiques se montrent ouverts au principe d'une lettre sur l'unité allemande<sup>114</sup>. Le 22 mai, Gromyko déclare qu'il approuve le document de travail préparé par Bahr et Faline le 20 mai; le gouvernement soviétique le considère comme la base d'un traité. L'échange de vues prend fin sur cette note, Bahr et Gromyko convenant de faire une pause pour consulter leurs gouvernements respectifs sur la poursuite des négociations officielles et la manière de traduire le tout en traité<sup>115</sup>.

Le document de travail du 20 mai 1970 sur les principes de base d'un traité germano-soviétique sera rapidement connu sous le nom de « Papier Bahr » après être tombé dans les mains de la presse ouest-allemande<sup>116</sup>. Certes, l'appellation de « Papier Bahr-Faline » ou de « Papier Bahr-Gromyko » aurait techniquement été plus juste. Mais dans les faits, le texte porte surtout la marque de Bahr, dont il reflète les objectifs et les conceptions. En effet, les dix points du document correspondent aux intérêts de Bonn dans la détente et dans une révision de l'ordre européen. Ainsi, le point numéro trois stipule que la RFA et l'Union soviétique « considèrent aujourd'hui et pour l'avenir que les frontières de tous les États en Europe sont inviolables [...], incluant la ligne Oder-Neisse [...] et la frontière entre la RFA et la RDA »<sup>117</sup>. Le terme « inviolable » garde ouverte la possibilité d'un changement pacifique des frontières, contrairement à la « reconnaissance » exigée par les Soviétiques. Aussi, comme Bahr le voulait au départ, l'article 5 souligne que les traités de la RFA avec l'URSS, la Pologne, la RDA et la Tchécoslovaquie constituent « un tout unitaire » (*ein*

---

<sup>113</sup> Bahr écrit à Scheel que sa lettre a eu un impact positif à cause de l'empressement des Soviétiques à conclure un traité, et ce, en dépit des difficultés que cela pose dans leurs rapports avec leurs alliés polonais et est-allemands. « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundesminister Scheel », 22 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 855-856.

<sup>114</sup> Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 136.

<sup>115</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 22 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 850-854; « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundesminister Scheel », 22 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 855-856.

<sup>116</sup> « Das "Bahr-Papier" », dans Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, p. 36-39. Le document est aussi disponible dans les *AAPD* : « Leitsätze für einen Vertrag mit der UdSSR », 20 mai 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 822-824. Sur les indiscretions qui ont permis au « Papier Bahr » d'aboutir dans les médias ouest-allemands, voir « Aufzeichnung des vortragenden Legationsrats I. Klasse Blumenfeld », 19 juin 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 992.

<sup>117</sup> « Das "Bahr-Papier" », p. 37.

*einheitliches Ganzes*)<sup>118</sup>. Étant donné que l'URSS est plus disposée que ses satellites à conclure un traité avec la RFA, Bahr estime que le règlement préalable de l'ensemble des questions litigieuses – comme la reconnaissance de la RDA – dans un traité germano-soviétique est dans l'intérêt ouest-allemand. Il s'attend notamment à ce que Moscou fasse pression sur la RDA pour qu'elle signe un traité avec la RFA qui tienne compte de la nature spéciale des relations interallemandes. La reconnaissance de l'hégémonie soviétique à l'Est n'est pas une concession, mais bien un moyen pour utiliser le poids de l'URSS comme un puissant levier permettant de forcer le SED à se lancer dans un processus de rapprochement interallemand<sup>119</sup>.

La publication du « Papier Bahr » au début du mois de juillet 1970 dans le *Bild Zeitung* et le *Quick* fait monter d'un cran l'opposition de la CDU/CSU à l'Ostpolitik. Pour les chrétiens-démocrates, le résultat des négociations de Bahr à Moscou représente une acceptation pure et simple du *statu quo*. Ils estiment que le tout s'apparente à un règlement de paix qui scellera la division allemande. Pour eux les formules du « Papier Bahr » sur les frontières vont trop loin et ils doutent fortement de la pertinence d'une lettre sur l'unité allemande au niveau du droit international. En somme, l'opposition juge que le « Papier Bahr » ne garantit pas le droit des Allemands à l'autodétermination; un traité sur ces bases sera interprété par les Soviétiques comme une confirmation du *statu quo*. Au mieux, Bahr aurait fait preuve de naïveté; Rainer Barzel, président du groupe parlementaire CDU/CSU, l'accuse d'avoir pratiqué une « politique extérieure sans contrepartie » (*Aussenpolitik ohne Gegenleistung*)<sup>120</sup>.

Évidemment, Bahr voit les choses de manière beaucoup plus optimiste. Après son retour à Bonn, il déclare lors d'une rencontre à la Chancellerie que les résultats de ses discussions avec Gromyko ne peuvent être qualifiés de triomphe sans équivoque,

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 37-38. Voir aussi Schöllgen, *Jenseits von Hitler*, p. 288-289.

<sup>119</sup> Bahr écrit dans ses mémoires : « Les revendications maximalistes de la RDA et de la Pologne ne peuvent être surmontées qu'à Moscou et avec Moscou ». Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 317.

<sup>120</sup> Andreas Grau, *Gegen den Strom. Die Reaktion der CDU/CSU auf die Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition 1969-1973*, Düsseldorf, Droste, 2005, p. 84-108 (citation p. 96).

mais qu'ils représentent quand même un coup dur pour Berlin-Est et Varsovie<sup>121</sup>. En effet, au sujet des relations interallemandes, le point six du « Papier-Bahr » stipule que

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne proclame sa disposition à conclure un accord avec le gouvernement de la République démocratique allemande qui [les] liera avec la même force que les autres accords conclus par la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande avec d'autres États. Par conséquent, il veut organiser ses relations avec la République démocratique allemande sur la base de la pleine égalité, de la non-discrimination et du respect de l'indépendance et de l'autonomie de chacun des deux États dans les affaires qui se rapportent à leurs compétences à l'intérieur de leurs frontières. Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne considère qu'en s'appuyant sur cette base [...] les relations de la République démocratique allemande et de la République fédérale d'Allemagne avec des États tiers pourront se développer<sup>122</sup>.

Cette formulation ne contredit pas la thèse de l'existence d'une seule nation allemande. Elle évite en outre de faire mention de la reconnaissance de la RDA.

Pour Bahr, l'accord avec l'URSS répond à son objectif de normaliser les relations entre la RFA et le bloc soviétique. Il s'agit dans son esprit d'un acte de reconnaissance réciproque des réalités européennes. Comme il l'explique à des journalistes le 18 juin 1970, la République fédérale ne dispose pas de la souveraineté nécessaire pour entreprendre un règlement définitif des questions litigieuses avec l'Est; le plus qu'elle puisse obtenir est « une description de l'état des choses, sans légalisation juridique ». Bonn signifie ainsi au bloc soviétique que « tant que la République fédérale d'Allemagne existera, nous n'userons pas de la violence pour remettre en question le *statu quo* européen. Nous n'avons pas de revendications territoriales »<sup>123</sup>.

Ce règlement ne doit en aucun cas avoir un caractère définitif. Ainsi, Bahr déclare devant le Conseil de l'OTAN le 19 juin : « There must be no doubt that an agreement

<sup>121</sup> Cité dans Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 162.

<sup>122</sup> « Das "Bahr-Papier" », p. 38.

<sup>123</sup> Bahr en conférence de presse, 18 juin 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 429B.

on the renunciation of force can neither anticipate the peace treaty with Germany nor be a substitute for it »<sup>124</sup>. La situation en Europe doit être stable, mais laisser la porte ouverte à des changements pacifiques des frontières. Le « Papier Bahr » correspond dans l'ensemble à cet objectif. En effet, si Gromyko s'est féroce­ment opposé à toute mention du droit à l'autodétermination allemande ou des responsabilités des Alliés, il a aussi expliqué à Bahr que son gouvernement n'a jamais proclamé qu'il était contre la restauration de l'unité allemande dans le futur. Cela signifie pour Bahr que la position soviétique sur la réunification n'est pas arrêtée<sup>125</sup>. Il espère que le traité germano-soviétique rapprochera les intérêts de Moscou de ceux de la RFA.

Pour Bahr, le traité de Moscou représente non pas un compromis entre des intérêts divergents, mais bien un instrument servant à imposer les intérêts (ouest-)allemands. Tout au long de ses négociations avec Gromyko, il se pose en ardent promoteur des buts conjugués de la paix en Europe centrale et de la révision à long terme du *statu quo*. Walter Wodak, qui observe de près les tractations en tant qu'ambassadeur d'Autriche à Moscou, juge que « le secrétaire d'État Bahr a représenté les intérêts de son État avec une obstination et une ferveur frôlant l'acharnement »<sup>126</sup>; constat peu surprenant lorsque l'on sait qu'il considère la normalisation des relations avec la puissance hégémonique de l'Est comme la clé de l'Ostpolitik.

#### 4.5 La finalisation du traité de Moscou

Après les discussions Bahr-Gromyko, les membres du gouvernement à Bonn discutent de la marche à suivre jusqu'à la signature d'un traité. Dans l'ensemble, Bahr est d'avis que les résultats des négociations avec le ministre soviétique ne nécessitent aucune amélioration :

---

<sup>124</sup> Discours de Bahr devant le Conseil de l'OTAN, 19 juin 1970, AMAE, Europe, RFA 1961-1970, volume 1541.

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> Cité dans Günther Schmid, *Entscheidung in Bonn: die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik, 1969/1970*, Cologne, Verlag Wissenschaft und Politik Behrend von Nottbeck, 1979, p. 58.

À l'exception de la question de Berlin, qui par égard aux Alliés peut seulement prendre la forme d'un lien (*Junktim*) politique, toutes nos exigences concrètes ont été imposées. La comparaison avec la position de départ des Soviétiques montre que Moscou a abandonné toute une série de ses positions de base, incluant quelques-unes qui sont encore défendues par Berlin-Est et Varsovie<sup>127</sup>.

Il en conclut qu'il est impossible de changer les choses à ce point<sup>128</sup>. Dans le contexte du blocage dans les discussions de la RFA avec Berlin-Est et Varsovie, Bahr se prononce contre une fixation des efforts de la politique orientale sur les relations avec les deux satellites : « Au contraire, notre intérêt est d'accorder la priorité temporelle à Moscou, afin de pouvoir exercer le plus tôt possible une pression sur Berlin-Est »<sup>129</sup>. D'après Bahr, le gouvernement ouest-allemand doit conclure le traité de Moscou le plus vite possible sur la base des résultats de ses discussions avec Gromyko.

Bahr estime qu'il est préférable que Bonn n'insiste pas sur les demandes ouest-allemandes que Gromyko n'a pas voulu inclure dans un traité, en l'occurrence l'inclusion de Berlin et des responsabilités des Alliés pour l'Allemagne dans son ensemble. D'ailleurs, il croit possible de faire valoir la position de son gouvernement sur ces points hors du cadre strict du traité. Ainsi, le 24 juillet 1970, il écrit à Kissinger que son gouvernement fera savoir aux Soviétiques que le traité de Moscou ne sera pas soumis au *Bundestag* pour ratification tant et aussi longtemps qu'un accord satisfaisant sur Berlin n'aura pas été conclu. De même, si le Kremlin refuse toujours de mentionner les droits et responsabilités des quatre Alliés dans le préambule du traité, alors le gouvernement rappellera unilatéralement que le traité de Moscou n'affecte pas les traités conclus entre la RFA et les Trois puissances occidentales<sup>130</sup>.

Walter Scheel et le secrétaire d'État Paul Frank se rendent à Moscou à la fin du mois de juillet 1970 pour la finalisation du traité – les négociations dites « officielles ».

<sup>127</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 24 juin 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 1024.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 1027.

<sup>130</sup> Message de Bahr pour Kissinger, 24 juillet 1970, *AdsD*, Depositum Bahr, Ordner 439.

Une nouvelle demande ouest-allemande en apparence anodine pose particulièrement problème à Gromyko : le lien entre le non-recours à la force et la question des frontières (art. 2 et 3). Les Soviétiques contestent ce lien parce qu'ils jugent, avec raison, que la modification des frontières deviendrait illégale seulement si elle s'effectuait par la violence<sup>131</sup>. Or, le ministère ouest-allemand des Affaires étrangères estime que la liaison des articles 2 et 3 constitue le « meilleur moyen disponible » pour « protéger l'article sur les frontières contre des interprétations politiques erronées »<sup>132</sup>. Bahr partage entièrement cet avis : le 31 juillet, il soutient devant Faline qu'il s'agit d'un point essentiel pour la République fédérale<sup>133</sup>. Ce « pont » entre les deux articles empêchera les Soviétiques de prétendre que le traité prête à la frontière interallemande un caractère définitif.

Devant l'insistance des Allemands, le Politburo n'a d'autre choix que d'approuver le lien entre les articles 2 et 3<sup>134</sup>. Le Kremlin accepte aussi le principe d'une lettre du gouvernement fédéral aux trois Alliés occidentaux rappelant la position de Bonn sur la validité continue des droits quadripartites en attendant un traité de paix<sup>135</sup>. Enfin, les deux parties s'entendent sur la formulation d'une lettre sur l'unité allemande en s'appuyant sur l'ébauche de Bahr et décident des modalités de sa réception par le gouvernement soviétique au moment de la signature du traité<sup>136</sup>. Le texte de cette lettre tel qu'approuvé par les deux gouvernements ne contient qu'une seule phrase :

En lien avec la signature, en date d'aujourd'hui, du Traité entre la République fédérale d'Allemagne et l'Union des républiques socialistes soviétiques, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a l'honneur de déclarer que ledit traité ne contredit pas l'objectif politique de la République fédérale

<sup>131</sup> Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 62-64.

<sup>132</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden », 15 juillet 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 1169.

<sup>133</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundeskanzler Brandt », 1<sup>er</sup> août 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 1336.

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 64-65; Link, « Die Entstehung des Moskauer Vertrages », p. 309. De toute façon, Bahr ne croit pas que des références aux traités signés par la RFA pourraient faire en sorte que « la réunification arrive plus rapidement ». « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit Vertretern der Drei Mächte in Moskau », 3 août 1970, *AAPD*, 1970, II, p. 1361.

<sup>136</sup> Valentin Falin, *Politische Erinnerungen*, Munich, Droemer Knauer, 1993, p. 108-110; message de Paul Frank et Helmut Allardt, 4 août 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 392.

d'Allemagne d'œuvrer à un état de paix en Europe dans lequel le peuple allemand recouvrera son unité dans la libre autodétermination<sup>137</sup>.

Bahr a gagné son pari : au lieu de signifier l'abandon du but de l'unité allemande, le traité vient plutôt souligner qu'il s'agit d'une réalité constituante du *modus vivendi* germano-soviétique. En fait, les deux gouvernements basent la normalisation de leurs relations sur l'acceptation d'un *statu quo* dynamique.

Dans ce contexte, Bahr critique la conduite des négociations par Scheel, qui pose de nouvelles demandes peu réalistes et ralentit l'ensemble du processus. Il demande à Brandt d'indiquer clairement à son ministre que sa tâche est de parapher le traité le plus rapidement possible<sup>138</sup>. Il ne peut donc qu'être soulagé lorsque le traité de Moscou est finalement signé le 12 août 1970, moins d'un an après le début des discussions entre le gouvernement Brandt-Scheel et le Kremlin sur le non-recours à la force<sup>139</sup>.

#### **4.6 Bilan du quatrième chapitre : une nouvelle ère dans les relations entre l'Allemagne et l'Est**

Le lendemain de la signature du traité de Moscou, Helmut Schmidt, ministre ouest-allemand de la Défense, écrit au chancelier qu'« une ère nouvelle vis-à-vis de l'Est vient de débiter »<sup>140</sup>. Egon Bahr partage sans contredit cet avis. Certes, au vu de l'histoire sanglante des relations entre l'Allemagne et la Russie dans la première moitié du XXe siècle, la renonciation mutuelle à l'usage de la force est d'une portée symbolique immense et clôt un chapitre sombre dans l'histoire des deux pays. En effet, l'Ostpolitik se définit pour Bahr comme la tentative « de gagner l'amitié et la confiance » là où la République fédérale n'en avait pas auparavant : « l'Ostpolitik

<sup>137</sup> « Brief zur deutschen Einheit », 12 août 1970, *TzD*, Bd. 6, p. 96.

<sup>138</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau », 31 juillet 1970, *AAPD*, 1970, II, p. 1314-1315 et « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundeskanzler Brandt », 1<sup>er</sup> août 1970, *AAPD*, 1970, II, p. 1335-1337.

<sup>139</sup> Pour le texte du traité, voir « Der Vertrag mit der Sowjetunion », dans Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, p. 40-43. Voir l'annexe 2 de la présente thèse pour une traduction du texte.

<sup>140</sup> Lettre de Schmidt à Brandt, 13 août 1970, *AdsD*, WBA, A8, Mappe 170.



[...] ajoute à la sécurité par la dissuasion la sécurité par l'amitié »<sup>141</sup>. Toutefois, le traité de Moscou, en contribuant à rendre la situation en Europe plus normale, représente pour lui beaucoup plus qu'un acte de réconciliation<sup>142</sup>.

L'engagement de Bahr en faveur de la paix et de la stabilité ne saurait être assimilé à un sacrifice des intérêts nationaux. À cet égard, le traité de Moscou est un succès pour lui : les frontières y sont déclarées « inviolables » au lieu d'« inaltérables », la reconnaissance de la RDA au niveau du droit international a pu être évitée et la lettre sur l'unité allemande rappelle que la réunification reste un but de la politique étrangère ouest-allemande. Bahr veut éviter à tout prix que le traité vienne sceller la division allemande<sup>143</sup>. Il explique au journaliste Günter Gaus en 1972 qu'il a clairement fait savoir à Gromyko que les efforts du gouvernement fédéral en vue de la création d'un « ordre de paix dans lequel le peuple allemand pourra accomplir son droit à l'unité étatique » ne sauraient être décriés par l'Union soviétique comme contrevenant à l'esprit ou à la lettre du traité<sup>144</sup>. Aussi, une réconciliation avec l'Est n'est pour lui possible que si les États socialistes ne nient pas le droit à l'autodétermination des Allemands<sup>145</sup>. Au bout du compte, la République fédérale n'a rien sacrifié : « la renonciation à la force signifie [...] que l'on renonce à se servir de la force pour changer la situation en Europe »; c'est un « *modus vivendi* qui n'a pas de qualité juridique définitive, qui ne fixe rien pour l'éternité [...] »<sup>146</sup>.

Mais ce n'est pas tout de garder la question allemande ouverte; il faut que la normalisation des relations avec le bloc soviétique contribue à mettre en place – à

<sup>141</sup> Note de Bahr, 29 mai 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 398A.

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> Rien ne permet d'appuyer la thèse de Jens Hacker soutenant que l'inclusion de réserves pour que le traité ne contredise pas le but de l'unité allemande est le résultat des critiques et de la surveillance étroite exercée par la CDU/CSU. Brandt et Bahr, laissés à eux-mêmes, n'auraient d'après Hacker probablement pas eu cette sagesse. Les documents analysés dans ce chapitre montrent plutôt que le but de l'unité allemande reste une préoccupation centrale de Bahr du début à la fin des négociations. Hacker, *Deutsche Irrtümer*, p. 144-146.

<sup>144</sup> Bahr en interview avec Günter Gaus (« Zu Protokoll »), 4 juin 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 161.

<sup>145</sup> Bahr, « Der Vertrag mit der Sowjetunion », 17 août 1970, *TzD*, Bd. 6, p. 112.

<sup>146</sup> Bahr, « Spielraum für Verhandlungen über einen Gewaltverzichtsvertrag », interview avec le Deutsches Fernsehen, 5 juin 1970, *TzD*, Bd. 5, p. 271.

long terme – les conditions de l'unité allemande. Pour lui, le sens de l'Ostpolitik est de s'efforcer « de mettre fin à la conjuration de la réunification et plutôt créer les conditions pour l'atteindre »<sup>147</sup>. Dans cet esprit, la lettre sur l'unité allemande consacre le but de l'unité nationale comme un élément du *modus vivendi* avec l'Est.

Horst Ehmke explique dans ses mémoires que son but et celui de Bahr lors de la préparation des négociations avec Moscou était de trouver les termes d'un *modus vivendi* avec l'Est qui pourrait amener du mouvement dans la situation figée au cœur de l'Europe<sup>148</sup>. En effet, Bahr veut se servir des relations avec Moscou comme d'un levier pour amorcer un rapprochement interallemand; l'amélioration des relations entre les deux États allemands permettra à son tour de maintenir la cohésion nationale, en plus d'exposer la société est-allemande à l'influence occidentale. Plus précisément, Bahr attend du traité qu'il devienne une arme pour briser la résistance du SED au rapprochement avec la RFA – incarnée par la politique est-allemande de « démarcation » (*Abgrenzung*). Toute sa stratégie s'appuie sur l'espoir qu'il sera possible de mettre l'intérêt des Soviétiques pour la détente au service de la *Deutschlandpolitik* ouest-allemande. En définitive, il est irréaliste d'espérer que la RDA mette de côté son instinct de conservation et s'ouvre par elle-même à l'influence ouest-allemande; seule une intervention du grand frère peut provoquer un tel revirement. Bahr considère justement le traité de Moscou comme un instrument pour influencer la politique de la RDA. Ralf Dahrendorf (FDP) comprend cela, lui qui affirme que Bahr, dans les discussions avec Gromyko, « a représenté notre position de négociation de manière remarquable – et je dirais même admirable »<sup>149</sup>.

Enfin, le traité de Moscou signifie pour Bahr que la RFA a finalement atteint la maturité sur la scène internationale. « Il existe à nouveau une politique allemande », écrit-il lors des négociations<sup>150</sup>. S'il cherche dans ses discussions avec Gromyko à

---

<sup>147</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 280.

<sup>148</sup> Horst Ehmke, *Mittendrin : von der grossen Koalition zur deutschen Einheit*, Berlin, Rowohlt, 1994, p. 129.

<sup>149</sup> Propos de Ralf Dahrendorf tenus lors de la séance du présidium du FDP à Hambourg le 21 février 1970. Cité dans Baring, *Machtwechsel*, p. 279.

<sup>150</sup> Note de Bahr, sans date (1970), AdsD, Depositum Bahr, Ordner 343A.

garder la question allemande ouverte et à promouvoir le but de la réunification, il se laisse aussi guider par des intérêts spécifiquement ouest-allemands. L'acceptation des « deux États en Allemagne » veut dire que la RFA cesse d'être un État provisoire (*Provisorium*) dont la raison d'être ne découle que de la division. La fin du *Provisorium* ne signifie pas pour Bahr l'acceptation définitive de la division, mais plutôt la volonté d'exploiter au maximum le poids de la RFA dans les affaires internationales et de mettre en valeur son rôle naturel d'intermédiaire entre l'Est et l'Ouest : « Nous voyons le rôle européen de la République fédérale avec fierté mais sans arrogance, le seul rôle dans lequel les intérêts de la nation peuvent être préservés et dans lequel les intérêts de la République fédérale doivent aussi être défendus »<sup>151</sup>. À la fin de l'année 1970, Bahr se réjouit que « le poids et la réputation de la République fédérale sur la scène internationale sont aujourd'hui incomparablement plus grands qu'il y a un an »<sup>152</sup>.

En tant que patriote, Bahr considère l'Ostpolitik comme un acte d'émancipation de la part de Bonn, annonçant la fin de l'anormalité diplomatique de la RFA : « dans toute notre histoire, jamais un gouvernement n'a pratiqué une politique qui soit autant déterminée par nos intérêts »<sup>153</sup>. Pour l'« architecte de l'Ostpolitik », il ne s'agit pas seulement de promouvoir les intérêts ouest-allemands au niveau de la sécurité et dans la question allemande : son ambition est de redonner aux Allemands un rôle influent dans la politique européenne. En 1972, il dit même que les traités de renonciation à la force signés avec l'URSS et la Pologne constituent « un brin de politique mondiale (*Weltpolitik*) » : « je ne veux pas dire par là que l'esprit allemand guérira les maux du monde (*dass die Welt am deutschen Wesen genesen soll*) », affirme-t-il en reprenant la tristement célèbre formule attribuée à Guillaume II, « mais on peut certainement dire que le bateau de la République fédérale se place en tête et vogue avec le vent de

<sup>151</sup> Note de Bahr pour Brandt, 10 novembre 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 398B.

<sup>152</sup> *Ibid.* De même, il écrit à Brandt le 6 novembre que l'« importance » de la RFA sur la scène internationale a augmenté. Note de Bahr pour Brandt, 6 novembre 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436.

<sup>153</sup> Note de Bahr, 29 mai 1979, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 398A.

l'évolution de la politique mondiale »<sup>154</sup>. Ces emprunts sémantiques à la période wilhelmienne sont révélateurs de la portée de ses ambitions diplomatiques : il réclame pour la RFA un rôle actif et influent dans les relations Est-Ouest. Il serait difficile d'exagérer l'importance que Bahr accorde au traité de Moscou dans la normalisation de la politique étrangère ouest-allemande. Dès lors, on ne saurait résumer l'Ostpolitik au développement de contacts interallemands et à la recherche d'allègements humanitaires : pour Bahr, il s'agit d'une stratégie globale orientée sur l'intérêt national et se rapportant en définitive à la place de l'Allemagne en Europe. L'accomplissement de ce grand dessein dépend aussi de l'élimination des foyers de tension dans l'espace géographique du futur ordre de paix européen, ce qui concerne directement le cœur du continent divisé : Berlin.

---

<sup>154</sup> Discours de Bahr au *Bundestag*, 22 février 1970, cité dans Pressestelle der Sozialdemokratischen Bundestagsfraktion, 22 février 1972, AdsD, WBA, A11.3, Mappe 22.

## Chapitre 5

### La charnière des relations Est-Ouest : la RFA et la normalisation du statut de Berlin-Ouest, 1970-1972

---

Aucune ville européenne n'a été aussi durement affectée par la guerre froide que Berlin. Littéralement scindée en deux entités par le Rideau de Fer, l'ancienne capitale du Reich illustre bien l'anormalité qui caractérise l'Allemagne d'après-guerre. Depuis la première crise berlinoise de 1948-1949, la confrontation des intérêts occidentaux et soviétiques à Berlin ne cesse d'alimenter les tensions en Europe : « Avant comme après la construction du Mur, Berlin reste le point névralgique des relations Est-Ouest en Europe »<sup>1</sup>. Pour la coalition sociale-libérale, il est clair que la normalisation des relations avec le bloc soviétique dépend d'un arrangement sur le statut de Berlin. Un accord sur la ville divisée est nécessaire pour en arriver à une « suppression du foyer de conflit latent » qu'elle représente<sup>2</sup>. Dans l'esprit des partis gouvernementaux, la RFA ne peut reconnaître les réalités d'après-guerre que si le Kremlin est disposé à faire de même en ce qui concerne le statut de Berlin-Ouest. Bahr résume la chose sans détour : « la RDA devait payer à Berlin l'intérêt de Moscou dans la détente avec Bonn »<sup>3</sup>.

Toutefois, Bonn ne jouit pas de la souveraineté nécessaire pour conclure un accord sur Berlin avec l'Union soviétique. Le défi devient donc de défendre les intérêts ouest-allemands dans le cadre de négociations entre les Quatre puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale. Certes, la politique orientale de la RFA

---

<sup>1</sup> Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt », p. 198.

<sup>2</sup> Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, p. 351.

<sup>3</sup> Introduction de Bahr pour « Das "Bahr-Papier" », p. 36.

tient à maintenir ces prérogatives des Alliés comme garantie de l'ouverture de la question allemande; les lettres remises aux puissances occidentales et à l'URSS à l'occasion de la signature du traité de Moscou le soulignent. Bahr rappelle que sans les droits quadripartites, « la sécurité de Berlin-Ouest ne saurait être assurée »<sup>4</sup>. Mais il reste que même si les droits et responsabilités des Alliés placent le sort de la ville entre leurs mains, les Allemands disposent de possibilités d'influencer leurs tractations.

Ce chapitre explore le rôle central joué par Egon Bahr dans les négociations quadripartites sur Berlin (1970-1971), sa tâche étant de s'assurer que le règlement final tienne compte des intérêts ouest-allemands. Aussi, il est responsable de négocier certains accords interallemands complémentaires à l'accord quadripartite. Comme lors des négociations germano-soviétiques, ces fonctions importantes lui donnent l'occasion de traduire ses conceptions théoriques en résultats politiques tangibles. Dans ce chapitre, nous allons voir comment Bahr se sert des pourparlers des Quatre puissances pour promouvoir les intérêts allemands dans le cadre des relations avec le bloc soviétique. Ceci vaut pour le statut de Berlin à proprement parler, mais aussi pour les rapports interallemands. Les négociations sur l'ancienne capitale allemande mettent en évidence comment l'Ostpolitik crée une imbrication des intérêts de la RFA, des États-Unis et de l'URSS. Exploitant au maximum la diplomatie secrète et ses canaux avec le Kremlin et la Maison blanche, Bahr deviendra rapidement un acteur de premier plan dans cette relation triangulaire.

### **5.1 L'importance de Berlin dans l'Ostpolitik**

Pour Brandt et Bahr, un accord stabilisant la situation à Berlin est vital pour le succès de leur Ostpolitik. L'importance qu'ils y accordent découle en très grande partie de la signification symbolique que la ville revêt pour eux. Le fait qu'ils aient assisté aux premières loges à la construction du Mur y est certainement pour quelque chose<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Bahr devant le Rhein-Ruhr-Klub, Düsseldorf, 29 avril 1971, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 1.

<sup>5</sup> Andreas Vogtmeier écrit à cet effet que « Berlin était par le fait même l'origine, l'objet et un des buts de l'Ostpolitik ». Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 144.

Ainsi, Brandt déclare que pour ses compatriotes Berlin « n'est pas seulement le symbole de la division allemande, mais aussi et encore plus le symbole de leur droit inaliénable à la restauration de l'unité étatique de l'Allemagne ». Berlin, en tant qu'« espoir d'une Allemagne unie », est le « point central politique » des Allemands<sup>6</sup>.

Nul doute que Bahr partage les idées de l'ex-maire de Berlin-Ouest à ce sujet. Pour lui, la ville divisée représente un point de cristallisation de la guerre froide, « une pierre de touche où il est possible de lire les intentions soviétiques du moment »<sup>7</sup>. En janvier 1970, il va jusqu'à affirmer que « si Berlin n'existait pas, il faudrait l'inventer parce que la situation dans cette ville constitue un test sans égal pour l'état des relations Est-Ouest »<sup>8</sup>. Sans règlement du statut de Berlin-Ouest, Bahr sait qu'aucune détente avec l'Est ne sera possible; les tensions dans la ville s'étendront, comme toujours, à l'ensemble des relations internationales en Europe centrale, et même entre les deux superpuissances. La régularisation de la situation et du statut de la ville est pour lui non seulement dans l'intérêt de ses habitants, mais aussi dans celui de tous ceux qui veulent la paix et la stabilité en Europe : « Berlin ne doit pas rester le point où chacun peut appliquer une pression à n'importe quel moment »<sup>9</sup>. Bahr a toujours cru que l'ancienne capitale nationale ne peut pas rester isolée dans le processus de normalisation des relations Est-Ouest.

Concrètement, cela signifie qu'« il ne sera pas possible [...] de mettre en application le traité de Moscou s'il n'y a pas d'accord satisfaisant sur Berlin »<sup>10</sup>. Au cours de ses discussions avec Gromyko, Bahr aborde à plusieurs reprises la question de Berlin même s'il sait très bien qu'elle ne peut faire l'objet d'un traité entre la RFA et l'URSS. Il croit utile de sonder la position soviétique à ce sujet. Le ministre soviétique maintient que le problème berlinois ne peut être lié aux négociations entre la RFA et le camp communiste. Le secrétaire d'État allemand, au contraire, exprime

---

<sup>6</sup> Willy Brandt, « Stehen die Deutschen zu Berlin? », mai 1961, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 47B.

<sup>7</sup> Lettre de Bahr à Franz Amrehn, 31 août 1960, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 46B.

<sup>8</sup> Bahr, « Barometer Berlin », interview dans le *Vorwärts*, 29 janvier 1970, p. 18.

<sup>9</sup> Article de Bahr pour le *Spandauer Volksblatt*, 6 septembre 1970. AdsD, Depositum Bahr, Ordner 128B.

<sup>10</sup> Bahr en interview avec le *Deutschlandfunk*, 30 octobre 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 146A.

la conviction que le statut de Berlin fait partie intégrante de l'ensemble des traités orientaux. Lors de leur première rencontre le 30 janvier 1970, Bahr affirme que Berlin ne doit pas rester « une île de la guerre froide » et que « la détente et la normalisation en Europe doivent inclure Berlin »<sup>11</sup>. C'est dans cet esprit que le cabinet décide le 23 juillet 1970 du lien (*Junktim*) en vertu duquel la conclusion d'un accord satisfaisant sur Berlin forme une condition essentielle pour la ratification des traités orientaux par le *Bundestag*<sup>12</sup>. Ce lien est aussi nécessaire pour des raisons de politique intérieure, dans le but de contenter les politiciens – même à l'intérieur de la coalition gouvernementale – qui étaient insatisfaits du résultat des négociations de Bahr avec Gromyko; l'opposition pourra difficilement refuser la ratification des traités orientaux si ces derniers sont assortis d'un accord sur Berlin<sup>13</sup>. Le diplomate allemand rappelle continuellement qu'il ne s'agit pas d'un lien juridique, mais bien *de facto* : il faut que « Berlin soit tirée de sa situation la rendant vulnérable à la pression. Quiconque approuve le but de la détente en Europe centrale doit aussi approuver l'amélioration de la situation dans et autour de Berlin »<sup>14</sup>. Bahr tient aussi à faire d'un accord sur Berlin l'élément unissant les négociations avec Moscou, Varsovie, Berlin-Est et Prague. Comme l'ambassadeur américain à Bonn le rapporte, Bahr voit le *Junktim* entre les traités orientaux et un accord sur Berlin comme un levier efficace pour amener les Soviétiques à être plus conciliants :

On the Four-Power Berlin talks, Bahr said that he had at first had doubts about whether it was wise to link the Four-Power talks with the FRG's other negotiations, but he had concluded that this was the only way to put effective pressure on the Soviets on the Berlin question. He based this on the belief that the Soviets have a strong interest in reaching an agreement with the FRG on renunciation of force. By holding up ratification of the renunciation of force agreement (as distinct from signature), the FRG is in a position to put pressure on the Soviets to be more forthcoming on Berlin. Bahr felt that the link should be maintained for some time<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 30 janvier 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 108.

<sup>12</sup> Voir le chapitre 4 de la présente thèse ainsi que Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 144.

<sup>13</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 95.

<sup>14</sup> Bahr en interview avec le *Westfälischer Rundschau*, 25 juillet 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 146A.

<sup>15</sup> Message de Kenneth Rush au secrétaire d'État, 11 juin 1970, NARA, NPMP, NSC, Country Files - Europe, Box 683.



Cependant, les efforts de dernière minute qu'il déploie pour inclure une mention de la question berlinoise dans le traité avec l'URSS restent vains<sup>16</sup>. Bahr dit tout de même à Faline le 12 août 1970 que « s'il ne se passe rien avec Berlin, [alors] la tentative de collaboration entre nous aura échoué. Berlin forme la substance interne de nos relations »<sup>17</sup>. Lorsque Faline lui demande ce que l'Union soviétique peut s'attendre à recevoir contre une normalisation de la situation à Berlin, Bahr répond sans ambages : « le traité de renonciation à la force »<sup>18</sup>. Le *Junktim* que craignent les Soviétiques est officialisé en janvier 1971, quand Brandt annonce publiquement qu'il ne soumettra pas les traités orientaux pour la ratification par le *Bundestag* avant la conclusion d'un accord satisfaisant sur Berlin<sup>19</sup>.

Dans l'ensemble, la normalisation de la situation à Berlin constitue une partie intégrante de l'Ostpolitik – d'où le *Junktim*. Interrogé par des responsables américains sur sa définition d'un « accord satisfaisant », Bahr expose ses trois conditions : 1) la reconnaissance des liens sociaux, culturels et économiques – l'omission des liens politiques est révélatrice – entre la République fédérale et Berlin-Ouest; 2) l'accès garanti à Berlin-Ouest par voie terrestre depuis la République fédérale; 3) la reconnaissance du droit de la RFA de délivrer des passeports aux Berlinoises de l'Ouest – Bahr concédant toutefois que ce dernier point est moins important que les deux premiers et n'est peut-être pas indispensable<sup>20</sup>. De manière générale, on constate qu'il s'agit pour lui non seulement d'assurer la prospérité et la stabilité de Berlin-Ouest, mais aussi, dans l'esprit de la détente, d'éliminer la plus sérieuse source de tensions en Europe. Enfin, la confirmation des responsabilités des

<sup>16</sup> Bahr ne réussit pas à convaincre Faline lors de leurs rencontres des 5 et 7 août 1970. « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 8 août 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 1429-1431.

<sup>17</sup> Cité dans Baring, *Machtwechsel*, p. 332.

<sup>18</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 8 août 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 1430. Bahr indique à Faline que le « destin politique du chancelier » est étroitement lié à Berlin. Il explique que la ville est d'une importance centrale dans les relations RFA-URSS entre autres à cause de l'engagement personnel de Brandt pour celle-ci. Bahr rappelle aussi que des élections pour le Sénat de Berlin-Ouest auront lieu en mars 1971.

<sup>19</sup> Honoré M. Catudal, *The Diplomacy of the Quadripartite Agreement on Berlin : A New Era in East-West Politics*, Berlin, Berlin Verlag, 1978, p. 144.

<sup>20</sup> Compte-rendu d'une conversation entre Bahr et Kissinger, Washington, 17 août 1970, NARA, NPMP, NSC, Country Files – Europe, Box 684.

Alliés pour l'ensemble de la ville rappellera l'ouverture de la question allemande en évitant un règlement définitif du statut juridique des quatre secteurs. Aux yeux de Bahr, l'importance de Berlin dans l'Ostpolitik dépasse nettement le cadre immédiat de la ville et de ses habitants. Sans accord quadripartite, la politique orientale sociale-libérale est condamnée à l'échec<sup>21</sup>. L'inverse n'est cependant pas vrai : si les traités orientaux avaient échoué, un règlement sur Berlin aurait quand même été souhaitable en tant qu'allègement aux souffrances causées par la division et comme contribution à la stabilité en Europe centrale<sup>22</sup>.

## 5.2 La RFA et les négociations quadripartites

C'est le gouvernement de Grande coalition qui donne en 1968 l'impulsion menant aux négociations quadripartites sur Berlin, même si la RFA n'y prend pas part, en convainquant les Trois puissances occidentales à faire une proposition à cet effet aux Soviétiques<sup>23</sup>. Dans sa déclaration gouvernementale de 1969, Brandt affirme qu'il a l'intention d'inciter les gouvernements occidentaux et l'URSS à poursuivre leurs discussions sur la ville divisée<sup>24</sup>. Les Soviétiques, s'ils répètent qu'ils sont prêts à discuter, ne modifient pas d'un iota leur position intransigeante : ils disent considérer Berlin-Ouest comme une entité politique autonome, contestent les liens entre la RFA et l'enclave, et insistent enfin sur le droit des autorités est-allemandes de gérer toute la circulation non alliée sur les voies d'accès<sup>25</sup>. Leur intérêt pour un accord, par contre, est bien réel. C'est en faisant des concessions à Berlin que Moscou pourra obtenir la ratification tant convoitée du document qui confirme l'acceptation par la

<sup>21</sup> Bahr en interview dans le ZDF-Magazin, 2 décembre 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 319.

<sup>22</sup> Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 146.

<sup>23</sup> En 1968, alors qu'il est ministre des Affaires étrangères, Brandt convainc les trois Alliés occidentaux qu'il est nécessaire d'amorcer avec les Soviétiques des négociations sur Berlin. Brandt avait signalé aux Occidentaux que l'ambassadeur soviétique en RFA, Abrassimov, lui aurait déclaré que l'URSS est prête à négocier un règlement global sur les voies d'accès. Lors de la Conférence de l'OTAN d'avril 1969, les Trois puissances acceptent d'entreprendre des démarches auprès de Moscou en vue d'améliorer la situation à Berlin. En juillet 1969, les ambassadeurs occidentaux à Moscou font savoir au Kremlin que la RFA est prête à discuter des problèmes de circulation avec la RDA et qu'elle souhaite améliorer les conditions d'accès à Berlin, en ajoutant aussi que le gouvernement ouest-allemand est prêt à un compromis sur question des activités fédérales à Berlin-Ouest. Brandt, *Mémoires*, p. 197.

<sup>24</sup> « Aus der Regierungserklärung », p. 236-237.

<sup>25</sup> Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt », p. 198.

République fédérale de la domination soviétique à l'est du Rideau de Fer. À cause du *Junktim*, Bonn et Moscou pressent les Alliés occidentaux en février 1970 d'ouvrir le plus rapidement possible des négociations. Étant donné que Washington, Londres et Paris veulent développer une position commune avant les négociations, celles-ci ne débutent que le 26 mars 1970<sup>26</sup>.

Même si la RFA ne participe pas officiellement aux négociations, Bahr dispose d'une conception claire des intérêts ouest-allemands dans la ville divisée. En fait, ses objectifs sont dans l'ensemble les mêmes que ceux énoncés par le maire de Berlin-Ouest, Klaus Schütz : la reconnaissance du statut, l'accès garanti à l'enclave occidentale et le droit de visite des Berlinoises de l'Ouest dans la partie orientale de la ville – ou, en allemand, les « trois grands Z » : *Zustand, Zugang, Zutritt*<sup>27</sup>. Bahr veut obtenir non seulement une garantie du droit d'accès aux secteurs occidentaux à partir de la RFA, mais aussi la reconnaissance par l'Union soviétique – et par la RDA – du lien (*Bindung*) existant *de facto* entre la République fédérale et Berlin-Ouest. Cet aspect concerne principalement le pouvoir du gouvernement fédéral de représenter les Berlinoises de l'Ouest à l'étranger et dans le cadre de négociations internationales, incluant le droit de leur octroyer des passeports ouest-allemands.

C'est la reconnaissance du statut de Berlin-Ouest et des liens qui l'unissent à la République fédérale qui comptent le plus pour Bahr. Le fait que les Trois puissances accordent une plus grande importance aux droits d'accès serait contraire aux intérêts ouest-allemands : « nous devrions intervenir pour que les Alliés négocient premièrement dans le but d'obtenir une confirmation du statut accru (*des*

---

<sup>26</sup> Le 10 février 1970, les Soviétiques proposent aux Occidentaux de débiter des discussions sur Berlin dans 8 jours. Brandt, de son côté, envoie le 25 février une lettre à Nixon, Georges Pompidou et Edward Heath dans laquelle il demande l'ouverture rapide de négociations sur Berlin. Kissinger, cependant, anticipe des négociations longues et accorde beaucoup d'importance au développement d'une position occidentale commune. C'est pourquoi les Américains retardent l'ouverture des pourparlers au 26 mars 1970. Voir Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 43-44 et Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn" », p. 61-62.

<sup>27</sup> Benno Zündorf, *Die Ostverträge : die Verträge von Moskau, Warschau und Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR*, Munich, Beck, 1979, p. 117.

*gewachsenen Status*) de Berlin[-Ouest] »<sup>28</sup>. Comme second but, Bahr estime que les Trois puissances doivent pousser l'Union soviétique à accepter que la RFA puisse représenter la ville de Berlin-Ouest au niveau international comme si elle en faisait partie. Il faudrait toutefois que les Alliés occidentaux expliquent aux Soviétiques que cela n'implique ni une limitation de la souveraineté des Trois puissances, ni un changement dans le statut de Berlin-Ouest, ni une incorporation des secteurs occidentaux dans la RFA. De telles améliorations ne vont pas sans concessions, qui reflètent les priorités de Bahr :

Dans le cas où les Alliés réussiraient à obtenir des améliorations effectives du statut de Berlin, nous pourrions nous montrer disposés à accepter des réductions effectives de la présence fédérale à Berlin. Il ne me semble cependant pas logique d'offrir cela pour une amélioration de l'accès civil, d'autant plus que l'on peut douter de la disposition de l'Union soviétique à discuter des questions d'accès civil avec les Trois puissances<sup>29</sup>.

En fait, les améliorations visées par Bahr vont très loin, comme le rapporte Helmut Sonnenfeldt (Département d'État américain) : « [Bahr] developed the thesis that we can do in West Berlin what the Soviets have long since done in East Berlin to integrate it into the GDR »<sup>30</sup>. Bahr viserait une intégration *de facto* et non *de jure*, car il se dit prêt à ce que la RFA abandonne toutes les activités impliquant des fonctions constitutionnelles à Berlin-Ouest, telle que l'élection du président fédéral, ce qui n'inclut pas, par ailleurs, les rencontres de groupes parlementaires des partis fédéraux ou la présence de bureaux de ministères ouest-allemands<sup>31</sup>. Le pouvoir de délivrer des passeports fédéraux aux habitants des secteurs occidentaux de Berlin est fondamental dans l'affirmation des liens qui les unissent à la RFA. En échange de ce pouvoir, Bahr explique à Kissinger que le gouvernement fédéral pourrait accorder à l'Union soviétique le droit d'implanter un consulat à Berlin-Ouest<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an Staatssekretär Duckwitz », 15 janvier 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 26.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Message de Kenneth Rush au secrétaire d'État, 11 juin 1970, NARA, NPMP, NSC, Country Files - Europe, Box 683.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger », 30 juillet, *AAPD*, 1971, Bd. II, p. 1198-1199.

Dans la question de l'accès civil à Berlin-Ouest, l'objectif central de Bonn – et des Alliés occidentaux – est de faire en sorte que le contrôle de ces accès ne tombe pas dans les mains des Allemands de l'Est, qui pourraient alors s'en servir pour faire pression à volonté sur la RFA ou étrangler les secteurs occidentaux. Le but de Bonn et des Trois puissances dans ce contexte est de faire en sorte que les Soviétiques garantissent ces accès dans le cadre de leurs responsabilités quadripartites découlant de l'accord de Potsdam. Le 25 février 1971, Bahr écrit à Kissinger pour protester contre les « formules soviétiques inacceptables » comme « circulation pacifique » ou « dans le cadre de leurs compétences (soviétiques) », par lesquelles les Soviétiques essaieraient d'après lui de nier leurs responsabilités au niveau de l'accès civil; Bahr considère ce point comme non négociable<sup>33</sup>.

Dans l'ensemble, Bahr espère protéger Berlin des aléas de la guerre froide en normalisant sa situation :

Si l'on parle de détente en Europe, alors Berlin ne doit pas demeurer une relique de la guerre froide, ce qui veut dire que des ententes doivent être conclues par l'intermédiaire desquelles la circulation civile ne sera plus exposée aux dérangements et les liens (*Verflechtung*) économiques et autres avec la République fédérale seront respectés. La même chose vaut pour la représentation diplomatique de Berlin-Ouest par la République fédérale avec l'autorisation des Trois puissances, ce qui ne portera pas atteinte à leurs droits originels. [Cela veut aussi dire] l'utilisation de passeports fédéraux par les Berlinoises de l'Ouest<sup>34</sup>.

Ce programme consiste à assurer la viabilité de l'enclave occidentale de la ville divisée non pas en changeant son statut juridique, mais bien en amenant l'Union soviétique à reconnaître sa situation telle qu'elle s'est développée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Afin de réaliser ses objectifs à l'égard de Berlin, le gouvernement fédéral n'a d'autre choix que de s'appuyer sur les Alliés occidentaux et l'Union soviétique. Bahr écrit à

---

<sup>33</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger », 25 février 1971, *AAPD*, 1971, Bd. I, p. 364-365.

<sup>34</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger », 20 février 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 299-300.

cet effet : « Il s'agissait d'une tâche des plus complexes : s'assurer que les intérêts vitaux allemands étaient pris en considération sans être soi-même assis à la table des Quatre puissances »<sup>35</sup>. La collaboration entre la RFA et les États-Unis, en tant que puissance dirigeante du camp occidental, est cruciale, vitale même, pour la réalisation des objectifs de Bonn. À cause du *Junktim*, la réussite de l'Ostpolitik repose sur les épaules des Quatre puissances. Faline remarque en présence de Bahr que le *Junktim* accorde aux Alliés occidentaux un droit de veto sur les relations germano-soviétiques, inquiétudes que Bahr rejette en affirmant qu'il a bon espoir de pouvoir surmonter l'obstruction des Occidentaux<sup>36</sup>.

Les propos de Faline contiennent toutefois une part de vérité, ce qui n'a certainement pas échappé à l'observateur perspicace qu'est Bahr, car un des objectifs de l'administration Nixon dans le cadre des négociations quadripartites est de brider l'Ostpolitik. Kissinger et Nixon craignent que le gouvernement fédéral soit tenté d'aller trop loin, trop vite, dans ses négociations avec le bloc soviétique. Pis encore, il se pourrait que l'attirance traditionnelle allemande envers l'Est soit à l'œuvre dans les politiques de Bahr et Brandt, ce qui mettrait sérieusement en danger la cohésion de l'Alliance atlantique et la position des États-Unis en Europe. L'empressement ouest-allemand à conclure un traité avec Moscou et à lancer des négociations sur Berlin semble confirmer les craintes de la Maison blanche<sup>37</sup>. Aussi, Bahr ne peut qu'irriter Kissinger en lui disant quelques jours seulement après la signature du traité de Moscou qu'il s'attend à une conclusion des négociations sur Berlin avant la fin de l'année 1970<sup>38</sup>.

Pour toutes ces raisons, les Américains s'assurent que les négociations quadripartites progressent d'abord lentement. La question de Berlin et le veto dont ils disposent sur celle-ci leur donnent en effet la possibilité de poser des limites à l'Ostpolitik et d'en dicter le tempo. Aussi, l'administration Nixon comprend qu'elle a intérêt à appuyer la

<sup>35</sup> Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, p. 40.

<sup>36</sup> Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt », p. 198.

<sup>37</sup> Smyser, *From Yalta to Berlin*, p. 259-260.

<sup>38</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, in Washington », 17 août 1970, *AAPD*, 1970, Bd. II, p. 1488.

politique orientale de Brandt en contribuant à la conclusion d'un accord sur Berlin. Il est vrai que la situation à Berlin est déjà satisfaisante du point de vue de Washington : « A new four power agreement is, therefore, not an essential requirement in terms of our interests and our policy », souligne un document américain<sup>39</sup>. Malgré cela, la conclusion d'un nouvel accord est dans l'intérêt des États-Unis, ne serait-ce que pour préserver l'unité occidentale. En effet, un document du *National Security Council* (NSC) rappelle que le maintien d'une relation de confiance avec la RFA et la création de conditions dans lesquelles elle sera incitée à maintenir et développer ses liens avec les institutions occidentales sont les objectifs premiers des États-Unis en Allemagne. Dans cet esprit, le président approuve le *Junktim* entre la ratification des traités orientaux et les négociations quadripartites<sup>40</sup>.

Les Américains cherchent aussi à ralentir les discussions sur Berlin pour marquer des points dans d'autres négociations en cours avec les Soviétiques : c'est là l'essence même de la stratégie du *linkage* chère à Kissinger. Au début de 1971, le conseiller du président décide de s'impliquer personnellement dans les négociations quadripartites pour qu'elles lui permettent de faire progresser les pourparlers sur la limitation des armements nucléaires stratégiques (*Strategic Arms Limitation Talks*, SALT), qui jusqu'à ce moment se trouvaient dans une impasse<sup>41</sup>. Or les Soviétiques sont avant tout intéressés par un traité sur les systèmes défensifs antibalistiques (*Anti-Ballistic Missiles*, ABM) et se montrent peu accommodants dans le cadre de SALT. En janvier 1971, Kissinger imagine une solution pour surmonter le point mort qui s'appuie sur l'Ostpolitik et l'intérêt primordial des Soviétiques pour l'acceptation du *statu quo* par Bonn : il fait savoir à Anatoli Dobrynine, ambassadeur soviétique à Washington, « that SALT would be kept in step with the Berlin negotiations »<sup>42</sup>. Kissinger mise aussi sur un rapprochement avec la Chine afin de rendre l'URSS plus conciliante dans les négociations sur Berlin. Tant que les pourparlers sino-américains ne sont pas conclus, il retarde les progrès dans les négociations quadripartites. Pour tirer le

<sup>39</sup> « National Security Council Decision Memorandum 91 », 6 novembre 1970, NARA, NPMP, NSC, Country Files — Europe, Box 685. Souligné dans l'original.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Kissinger, *White House Years*, p. 805.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 804.

maximum d'avantages de ses contacts chinois, Kissinger incite l'ambassadeur Kenneth Rush à ralentir le rythme des tractations quadripartites jusqu'au 15 juillet 1971, date à laquelle il annonce – à la grande surprise de la communauté internationale – sa visite prochaine en Chine<sup>43</sup>. Comme la question berlinoise n'est pas encore réglée, les Soviétiques ne peuvent protester trop durement. Ces retards provoqués par la stratégie américaine de *linkage* irritent le gouvernement Brandt<sup>44</sup>, mais au final ils contribuent à assouplir la position de négociation des Soviétiques<sup>45</sup>.

De la même manière, les Allemands de l'Ouest lient leur participation à une conférence sur la sécurité européenne (CSE) – que Moscou réclame depuis les années 1950 dans le dessein de légitimer sa sphère d'influence en Europe centrale et orientale – à la conclusion d'un accord satisfaisant sur Berlin. Bahr demande une exploitation maximale de ce lien. Il écrit à Brandt en janvier 1970 : « Il n'y aura pas de CSE sans la participation de la République fédérale. Voilà notre levier »<sup>46</sup>. À ses yeux, l'objectif soviétique de convoquer une CSE constitue « un instrument pour imposer nos intérêts »<sup>47</sup>. Si la RFA est prête à reconnaître le *statu quo* en Europe et à accepter une conférence sur la sécurité en Europe, l'URSS doit en retour lui livrer un accord satisfaisant sur Berlin et un traité entre les deux États allemands. Au nombre de ces réalités, on compte notamment les liens entre la RFA et Berlin-Ouest, les institutions de l'intégration européenne et la présence américaine en Europe. C'est seulement sur cette base que la RFA peut approuver le projet d'une conférence continentale sur la sécurité et la coopération<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 830.

<sup>44</sup> Faline soutient que Bahr aurait « exprimé l'inquiétude que les puissances occidentales essaient de retarder une entente », et se serait montré très pessimiste à ce sujet. « Vermerk über die Konsultationen des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Genossen Otto Winzer, mit dem Minister für Auswärtige Angelegenheiten der UdSSR, Genossen A. A. Gromyko, am 11.1.1971 in Moskau », 11 janvier 1971, SAPMO-BArch, DY / 30 / IV 2 / 2.035 / 55, Büro Hermann Axen.

<sup>45</sup> Pour plus de détails sur le *linkage* américain, son application et ses effets dans les négociations quadripartites, voir Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 71-75.

<sup>46</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 14 janvier 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 22.

<sup>47</sup> Mémoire de Bahr, 18 septembre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 396.

<sup>48</sup> Niedhart et Bange, « Die "Relikte der Nachkriegszeit" beseitigen », p. 428-429.



Ainsi, les négociations sur Berlin jouent un rôle charnière dans la détente Est-Ouest. En effet, elles lient les différents problèmes de la détente. Elles font aussi office de lien entre la politique orientale des États-Unis et l'Ostpolitik de la République fédérale. Les négociations quadripartites représentent une amorce de multilatéralisation de l'Ostpolitik. Dans ce contexte, Bahr sait très bien que la collaboration étroite avec les puissances occidentales est vitale pour le succès de la politique orientale de son gouvernement. « L'Ostpolitik débute à l'Ouest », écrit-il en mai 1970<sup>49</sup>. Berlin constitue un point de rencontre entre l'Ostpolitik et la *Westpolitik* ouest-allemandes<sup>50</sup>.

En raison de cet entrelacement entre les politiques de détente occidentales et l'Ostpolitik, la République fédérale n'est pas condamnée à la passivité dans les négociations sur Berlin, même si elle ne dispose d'aucune souveraineté dans les questions touchant l'ancienne capitale allemande. Le « groupe des quatre de Bonn » (*Bonner Vierergruppe*), réunissant les trois ambassadeurs occidentaux et des représentants du gouvernement ouest-allemand (le plus souvent Bahr), donne aux Allemands de l'Ouest la possibilité d'influencer les positions des Occidentaux dans les négociations<sup>51</sup>. De même, il importe pour Washington, Londres et Paris de coordonner leurs positions avec celles de Bonn pour ne pas transmettre une image de désunion qui exposerait l'Alliance aux tentatives de découplage de l'URSS. L'essentiel pour Bahr est que les Trois puissances alignent leurs positions de négociation sur les objectifs de la RFA. « Je crois », écrit-il à Kissinger en février 1970 « que notre intérêt commun est que la position des Trois puissances à l'égard des Soviétiques dans les négociations sur Berlin ne reste pas derrière ce qui a été dit aux Soviétiques par la partie allemande »<sup>52</sup>. Le « groupe des quatre de Bonn » n'offre toutefois qu'une possibilité d'influence indirecte sur les pourparlers. Bahr aura cependant l'occasion de jouer un rôle de premier plan dans la normalisation du statut

<sup>49</sup> Note de Bahr, 29 mai 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 398A.

<sup>50</sup> Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 151; Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, p. 356.

<sup>51</sup> Voir par exemple le document remis par Bahr aux ambassadeurs américain, français et britannique, « Arbeitspapier der Bundesregierung », 25 février 1970, AAPD, 1970, Bd. I, p. 308-313.

<sup>52</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger », 20 février 1970, AAPD, Bd. I, p. 299-300.

de Berlin par l'intermédiaire des négociations interallemandes portant sur la circulation.

### 5.3 Les questions de transit et de circulation

Même si les Quatre puissances restent les uniques responsables de la négociation d'un accord sur Berlin, la tâche de régler les détails de la circulation dans et vers la ville échoit aux deux États allemands. Le gouvernement ouest-allemand délègue encore une fois Egon Bahr comme négociateur principal, tandis que la RDA choisit Michael Kohl pour représenter ses intérêts. Ces négociations interallemandes, parce qu'elles concernent dans une large mesure l'application de principes décidés entre les Quatre puissances, sont dépendantes du progrès de leurs tractations. Bahr dira à ce sujet que ses discussions avec Kohl « mènent une existence étrange en marge des négociations quadripartites »<sup>53</sup>.

Le 28 octobre 1970, le professeur Herbert Bertsch arrive à la Chancellerie comme « représentant personnel » du premier ministre est-allemand Willi Stoph. Il propose de mettre en place des discussions interallemandes dans le but d'appuyer les négociations quadripartites. La contreproposition de Bahr consiste en l'organisation d'un échange de vues (*Meinungsaustausch*), car à son avis des négociations à proprement parler se mettraient en travers des discussions des Quatre puissances<sup>54</sup>. Dans la même lignée, Bahr dit à Faline que l'échange de vues avec la RDA peut débiter immédiatement, bien que « Des négociations sur les questions de circulation ne pourront être menées dans ce cadre que lorsque et après que les négociations des Quatre puissances sur Berlin auront créé les conditions pour cela »<sup>55</sup>. Dans le

---

<sup>53</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin », 8 mars 1971, *AAPD*, 1971, Bd. I, p. 412-420 (citation p. 419).

<sup>54</sup> « Ergänzung zu dem von der Staatsgrenze telefonisch erstatteten Bericht », sans date (octobre 1970), SAPMO-BArch, DY 30 / 11300, Büro Walter Ulbricht.

<sup>55</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 16 novembre 1970, *AAPD*, 1970, Bd. III, p. 2062.

programme des discussions qu'il propose à Bertsch, Bahr insiste sur le fait que les questions à traiter prioritairement concernent Berlin<sup>56</sup>.

La première rencontre entre Bahr et Kohl a lieu le 27 novembre 1970. À la demande des Quatre puissances, ils sont chargés de négocier un accord réglementant le transit entre la RFA et Berlin-Ouest. Le but affiché dès le départ par les représentants de la RDA est de discuter d'un accord de transit en échange d'une réduction de la présence fédérale à Berlin-Ouest. Bahr répond que de véritables négociations sur les questions de transit devront attendre la conclusion des discussions quadripartites<sup>57</sup>. Il ne veut pas aborder uniquement le transit, mais bien toucher à un large éventail de sujets, notamment la circulation générale entre les deux États, afin d'aider les négociations interalliées<sup>58</sup>. La pression des Soviétiques, qui souhaitent des progrès plus rapides dans les pourparlers interallemands, amène le SED à signaler à la mi-janvier 1971 sa disposition à aborder d'autres questions que celle du transit lors des rencontres entre Bahr et Kohl<sup>59</sup>. En février, Bahr indique à Kohl que la République fédérale souhaite discuter simultanément des questions fondamentales des relations interallemandes et de l'accès à Berlin-Ouest<sup>60</sup>.

Bahr vise la conclusion d'une entente sur la circulation touristique (*Reiseverkehr*), par laquelle la RDA ouvrirait ses frontières aux Allemands et Berlinois de l'Ouest<sup>61</sup>. Son but est de créer un contexte favorable à l'accroissement des contacts humains entre les deux États allemands. Il explique en effet à Kohl qu'« un traité de circulation qui rend la circulation plus difficile n'a pas de sens et est bien pire que l'absence de

<sup>56</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 100.

<sup>57</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin », 23 décembre 1970, *AAPD*, 1970, Bd. III, p. 2313.

<sup>58</sup> « Erster Bericht (Gedächtnisniederschrift) über das Gespräch zwischen Staatssekretär Dr. Kohl und Staatssekretär Bahr am 27. November 1970 im Hause des Ministerrates », SAPMO-BArch, DY 30 / 11300, Büro Walter Ulbricht; « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Bonn », 15 janvier 1971, *AAPD*, 1971, Bd. I, p. 64-65.

<sup>59</sup> Voir Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 104.

<sup>60</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin », 17 février 1971, *AAPD*, 1971, Bd. I, p. 319-336.

<sup>61</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin », 26 janvier 1971, *AAPD*, 1971, Bd. I, p. 172.

traité », car il traduirait « la théorie de la démarcation (*Abgrenzung*) dans la pratique »<sup>62</sup>.

Le transit entre la RFA et Berlin-Ouest a un caractère spécial pour Bonn. Par conséquent, Bahr se réjouit quand Kohl indique après quelques rencontres que la RDA est prête à le traiter séparément des autres questions de circulation<sup>63</sup>. Il importe au négociateur ouest-allemand de trouver une solution qui réduit presque complètement la possibilité du SED de faire pression sur la ville :

Dans les faits, il ne s'agit pas d'accorder à la RDA des droits dans la circulation civile, mais bien de restreindre à un tel point les quelques exceptions en sa faveur qui empêchent une circulation totalement libre afin qu'elle perde la possibilité de créer des ennuis. [...] Nous avons besoin d'une solution que nous ne pouvons certes pas nommer corridor, mais qui en réalité équivaudra à une solution de corridor pour l'accès civil à Berlin<sup>64</sup>.

La stabilité des accès nécessite que les Soviétiques acceptent de les garantir. Pour cette raison, il importe que l'entente interallemande sur le transit soit intégrée dans l'accord quadripartite afin que les Soviétiques soient garants du respect de ses clauses. Bahr, appuyé par les Alliés occidentaux, refuse de négocier un accord général de circulation avec Berlin-Est<sup>65</sup>. Pour étayer la thèse de la souveraineté est-allemande sur tout le territoire de la RDA, le SED veut traiter le transit entre la RFA et Berlin-Ouest comme étant qualitativement identique à la circulation entre les deux États allemands. Pour les Occidentaux, le danger est que le régime est-allemand soit tenté de causer des ennuis sur les voies d'accès pour affirmer cette souveraineté. Bahr explique à Martin Hillenbrand, du Département d'État américain, qu'il est en faveur de laisser une crise éclater si les Allemands de l'Est entravent la circulation sur les

---

<sup>62</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin », 19 juillet 1971, *AAPD*, 1971, Bd. II, p. 1058.

<sup>63</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Kanzleramt », 17 février 1971, *AAPD*, 1971, Bd. I, p. 316-319.

<sup>64</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Abteilungsleiter im amerikanischen Aussenministerium, Hillenbrand, in Washington », 16 juin 1971, *AAPD*, 1971, Bd. II, p. 983.

<sup>65</sup> « Konsultation der Politischen Direktoren der Aussenministerien der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Grossbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika (Auszug) », Londres, 17 et 18 mai 1971, *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, 1. Teilband, p. 229; « Vorlage des Auswärtigen Amts an das Bundeskanzleramt », Bonn, 25 février 1971, *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, 1. Teilband, p. 106.

voies d'accès, car cela aura au moins l'avantage d'amener les Soviétiques à prendre leurs responsabilités à Berlin<sup>66</sup>. Pour Bahr, le maintien du statut quadripartite représente une garantie pour la survie des secteurs occidentaux.

En mars, toutefois, les représentants des Alliés occidentaux « musèlent » Bahr en lui interdisant de négocier un accord de transit avec les Allemands de l'Est. Comme raison, ils lui disent que les bases de l'accord de transit doivent être négociées entre les Quatre puissances; les Alliés occidentaux auraient compris que cet accord est un atout dans les négociations vis-à-vis de l'URSS. Les représentants des Trois puissances lui expliquent que la question du transit entre la RFA et Berlin-Ouest est maintenant au cœur des négociations quadripartites. Les Alliés occidentaux veulent régler cette question directement avec les Soviétiques, c'est-à-dire par l'obtention d'une garantie de la part de ceux-ci pour les voies d'accès à Berlin-Ouest – ce que le Kremlin semble être prêt à accepter. Les Occidentaux croient avoir trouvé ainsi un levier pour forcer l'URSS et la RDA à assouplir leurs positions. Bahr aurait voulu procéder plus rapidement, mais les Trois puissances estiment qu'il nuirait à leur position de négociation en discutant à ce moment des questions de transit avec la RDA. En effet, dans ces circonstances, il ne faut pas que les négociations interallemandes viennent contredire les résultats des pourparlers interalliés. Après ces directives de mars 1971, les conversations Bahr-Kohl deviennent graduellement des duels rhétoriques, leurs progrès étant dépendants des avancées dans les négociations quadripartites<sup>67</sup>.

Parce que leurs négociations sont étroitement liées à celles des Quatre puissances, Bahr et Kohl doivent attendre la conclusion de l'accord sur Berlin le 3 septembre

---

<sup>66</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Abteilungsleiter im amerikanischen Aussenministerium, Hillenbrand, in Washington », 16 juin 1971, *AAPD*, 1971, Bd. II, p. 983.

<sup>67</sup> Voir le mémorandum de Helmut Sonnenfeldt pour Kissinger, 11 mars 1971, NARA, NPMP, NSC, HAK, Country Files – Europe, Box 60. Voir aussi Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 106-108, 114-118.

1971 avant de pouvoir effectuer une véritable percée<sup>68</sup>. L'accord quadripartite offre le cadre juridique général pour le transit entre la RFA et Berlin-Ouest; la négociation des détails est laissée à Bonn et Berlin-Est. Sous le couvert de la responsabilité soviétique pour les voies d'accès, Bahr et Kohl négocient sur les modalités concrètes de leur utilisation, incluant les montants des paiements annuels que Bonn devra déboursier en guise de compensation pour l'usage des routes est-allemandes<sup>69</sup>. L'accord de transit est finalement signé le 17 décembre 1971 et le traité de circulation sera quant à lui conclu le 26 avril 1972. Ensemble, les deux ententes amènent des améliorations pratiques au niveau de l'accès à Berlin-Ouest depuis la RFA, et donnent aux Allemands de l'Ouest la possibilité de visiter la RDA<sup>70</sup>. D'ailleurs, Kohl se plaint à ses supérieurs que Bahr essaie manifestement de « rendre perméables les frontières de la RDA » pour ainsi permettre à la RFA d'influencer son développement interne<sup>71</sup>. Pour la première fois, la frontière est-allemande est ouverte à longueur d'année aux visiteurs en provenance de Berlin-Ouest et de la RFA. De plus, les voies d'accès terrestres vers les secteurs occidentaux de Berlin sont beaucoup moins vulnérables à la pression est-allemande. L'historien Heinrich Potthoff est d'avis qu'il s'agit d'un grand pas en avant comparativement à l'état précédent caractérisé par l'absence de réglementation dans le transit et la circulation interallemande<sup>72</sup>. Bahr estime que les tractations interallemandes sur la circulation et le transit ont un impact sur la position internationale de la RFA et de la RDA : « C'était la première fois dans

---

<sup>68</sup> Ce serait le Kremlin qui en octobre 1971 aurait « forcé » le SED à être plus accommodant et à accepter le fait que la RFA est habilitée à négocier pour Berlin-Ouest, ouvrant ainsi la voie à une conclusion positive des négociations Bahr-Kohl. Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 128.

<sup>69</sup> Bahr et Kohl s'occupent principalement de déterminer qui pourra utiliser les voies de transit, par quels moyens de transport, en suivant quelles règles précises. Dans ce contexte, Kohl se plaint que Bahr « essaie de réduire les mesures de contrôle à un minimum ». « Niederschrift aus dem Gedächtnis über ein persönliches Gespräch mit Staatssekretär Bahr am 8. Oktober 1971 in Bonn », SAPMO-BArch, DC 20 / 5547, Ministerrat der DDR.

<sup>70</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 104. D'après Eric Frey, l'accord de transit, garantissant l'accès à Berlin-Ouest par voies terrestres contre le paiement d'un montant forfaitaire annuel par la RFA (235 millions de DM en 1972), constitue l'élément le plus important du règlement sur Berlin du point de vue des Allemands de l'Ouest. Eric Frey, *Division and Détente. The Germanies and their Alliances*, Westport, Praeger, 1987, p. 12.

<sup>71</sup> « Zusammenfassender Bericht über die Verhandlungen zwischen Genossen Staatssekretär Dr. Kohl und Staatssekretär Bahr am 2./3. Februar 1972 in Bonn », SAPMO-BArch, DY 30 / J IV 2 / 2J / 3950, Politbüro des ZK.

<sup>72</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 104.

l'après-guerre que les Quatre puissances ne pouvaient pas prendre de décision dans une question allemande importante sans la participation des deux États allemands »<sup>73</sup>

Les négociations avec Kohl sur les questions de transit et de circulation entre les deux Allemagnes ne représentent cependant pas la contribution principale de Bahr à la normalisation de la situation à Berlin. En effet, il joue un rôle déterminant dans les négociations quadripartites en défendant les intérêts ouest-allemands dans le cadre de tractations secrètes avec des responsables américains et soviétiques.

#### 5.4 Les négociations Bahr-Rush-Faline et l'accord sur Berlin

Pour surmonter les difficultés dans les négociations quadripartites, Kissinger et l'ambassadeur Dobrynine s'entendent pour établir un niveau secret de négociations incluant un représentant ouest-allemand. Le 31 janvier 1971, Kissinger organise une rencontre secrète avec Bahr à bord d'un vol entre Cape Kennedy et New York, au cours duquel il propose une procédure de négociation permettant de contourner l'*Auswärtiges Amt* et le Département d'État. Les deux politiciens s'entendent à ce moment pour associer le canal Kissinger-Dobrynine et le *back channel* entre Washington et Bonn, ce qui pose les bases d'un niveau de discussions triangulaire<sup>74</sup>.

La vraie percée dans les négociations secrètes résulte d'une proposition de Bahr : le 24 avril 1971, il rencontre Kissinger au Vermont et lui suggère que « both sides drop the legal justifications for their positions and work instead on describing their practical responsibilities and obligations »<sup>75</sup>. Il lance l'idée de prendre comme base des négociations la « situation existante » qu'il définit comme « le résultat de l'évolution des droits originels, qui ont mené à l'association actuelle entre Berlin[-Ouest] et la RFA ». La neutralité de la formulation répondrait aux désirs soviétiques

<sup>73</sup> Bahr en interview avec François Klein, disponible sur *European Navigator*, [www.ena.lu](http://www.ena.lu), page consultée le 15 août 2008.

<sup>74</sup> David Geyer, « The Missing Link : Henry Kissinger and the Back-Channel Negotiations on Berlin », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C, Supplement 1 (2004), p. 82.

<sup>75</sup> Kissinger, *White House Years*, p. 828. Voir aussi Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 360-361.

sans porter préjudice aux positions occidentales<sup>76</sup>. Contrairement aux Américains et aux Soviétiques, qui mettent l'accent sur les principes, Bahr recherche surtout des solutions pratiques correspondant aux intérêts nationaux de son pays. Dobrynine accepte ce principe et propose que Bahr, Rush et Faline se rencontrent en secret à Bonn pour développer cette idée<sup>77</sup>. Les résultats des discussions de ce « groupe des trois » seraient ensuite introduits par les États-Unis ou l'Union soviétique dans les pourparlers entre les Quatre puissances<sup>78</sup>. De cette manière, les trois gouvernements ayant le plus grand intérêt à conclure un accord sur Berlin pourront négocier directement entre eux, en outrepassant non seulement la France et la Grande-Bretagne, mais aussi leurs propres services diplomatiques.

La première rencontre Bahr-Rush-Faline a lieu le 10 mai 1971; déjà en juillet les « trois mousquetaires », comme Bahr surnomme le groupe, en arrivent à une entente quasi finale<sup>79</sup>. Dans leurs discussions, ils s'entendent pour éviter les problèmes juridiques et s'en tenir plutôt à des formules juridiquement neutres – conformément à l'idée lancée par Bahr en avril 1971. Les questions des liens entre la RFA et Berlin-Ouest et des droits d'accès retiennent la plus grande partie de leur attention. La formule à laquelle ils parviennent contient une concession soviétique cruciale concernant les objectifs de Bahr sur la présence fédérale : les liens (*ties*) entre la RFA et Berlin-Ouest pourront être « maintenus et développés »<sup>80</sup>. Faline accepte aussi que l'accord réfère aux « secteurs occidentaux de Berlin » plutôt qu'à « Berlin(-Ouest) », Bahr et ses supérieurs voulant éviter de légitimer la thèse soviétique de la fin du statut

<sup>76</sup> « Ressortbesprechung auf Staatssekretärebene zur Vorbereitung der Direktorenkonferenz am 17. und 18. Mai in London », Bonn, 5 mai 1971, *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, 1. Teilband, p. 203.

<sup>77</sup> Geyer, « The Missing Link », p. 82.

<sup>78</sup> Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 76. Voir aussi « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger », 5 mai 1971, *AAPD*, 1971, Bd. II, p. 726-727.

<sup>79</sup> Kissinger force cependant Rush à ralentir le rythme afin de pouvoir utiliser l'accord sur Berlin pour que les Soviétiques ne protestent trop durement au moment de l'annonce en juillet de sa visite prochaine en Chine, ainsi que pour forcer les Soviétiques à être plus conciliants dans les négociations SALT. Voir Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 119.

<sup>80</sup> « Schreiben des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt Bahr an den Kontaktmann der sowjetischen Führung Lednew », 29 juin 1971, *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, 1. Teilband, p. 310-311. Voir aussi Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt », p. 198.



quadripartite<sup>81</sup>. Le 17 août 1971, le tout semble complet et Bahr peut écrire à Kissinger par l'intermédiaire du *back channel* : « Il n'y a plus de soucis. *Relax!* » Il mentionne aussi que Rush et lui ont obtenu plus sur la question de l'accès qu'ils ne l'espéraient et que seules les questions d'un consulat général soviétique et des passeports fédéraux pour les habitants de Berlin-Ouest n'ont pas encore été réglées<sup>82</sup>. Par contre, Bahr et Brandt, en utilisant le *back channel* avec Lednev et Kevorkov, réussissent finalement à convaincre Brejnev que le droit de la RFA d'émettre des passeports fédéraux aux Berlinoises de l'Ouest constitue un *quid pro quo* acceptable à l'implantation d'un consulat soviétique dans la partie occidentale de la ville<sup>83</sup>.

Bahr croit que c'est le niveau secret de négociations qui a permis de conclure l'accord sur Berlin. Il écrit à Kissinger le 16 août 1971 : « C'est presque un miracle que nous ayons tant progressé jusqu'à présent. Cela aurait été impossible sans la méthode des négociations à trois »<sup>84</sup>. Dans la même lignée, il lui écrit le lendemain : « Plusieurs facteurs devaient être rassemblés pour en arriver à un accord sur Berlin : le bon lien entre nous n'était probablement pas le moins important »<sup>85</sup>. D'après Faline, « pratiquement chaque formulation a été mise sur le papier en commun »<sup>86</sup>. Kissinger note quant à lui dans ses mémoires : « The White House-Bonn-Kremlin backchannel made possible the conclusion of the four power negotiation on access to Berlin »<sup>87</sup>. Certes, ce sont les États-Unis et l'Union soviétique qui ont le dernier mot dans les négociations sur Berlin et qui prennent les décisions importantes. Les Américains comme les Soviétiques acceptent les formules juridiquement neutres de Bahr, selon

<sup>81</sup> Geyer, « The Missing Link », p. 87.

<sup>82</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger », 17 août 1971, *AAPD*, 1971, Bd. II, p. 1247.

<sup>83</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 365.

<sup>84</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger », 16 août 1971, *AAPD*, 1971, Bd. II, p. 1246.

<sup>85</sup> « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger », 17 août 1971, *AAPD*, 1971, Bd. II, p. 1247. Bahr ira même jusqu'à soutenir plus tard « le tout s'est passé de telle manière qu'il est possible de dire, sans exagération, que nous avons négocié l'accord quadripartite à trois. [...] Dans l'ensemble, il est possible d'affirmer que l'accord quadripartite n'a pas été négocié dans le bâtiment du Conseil de contrôle allié [où les négociateurs des Quatre puissances se rencontraient], mais ici à Bonn [lieu des rencontres Bahr-Rush-Faline] », Bahr en interview avec Andreas Vogtmeier, 17 février 1992, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 152.

<sup>86</sup> Falin, *Politische Erinnerungen*, p. 168.

<sup>87</sup> Henry Kissinger, *Years of Renewal*, New York, Simon & Schuster, 1999, p. 604.

lesquelles l'accord quadripartite devra fixer la présence ouest-allemande à Berlin-Ouest et s'occuper des questions de transit, sans aborder le statut juridique de la ville. Kissinger et Bahr lui-même soutiennent dans leurs mémoires qu'il s'agit de la proposition-clé ayant permis le déblocage des négociations et le succès des efforts du « groupe des trois »<sup>88</sup>. Ce qui compte surtout pour le diplomate allemand, c'est l'amélioration concrète de la situation dans et autour de Berlin. Il lui importe aussi d'éviter un changement du statut juridique de la ville qui mettrait fin à la responsabilité quadripartite et créerait ainsi un précédent dangereux au niveau de la question allemande. Bahr a donc réussi à influencer les négociations quadripartites dans le sens de sa conception des intérêts allemands<sup>89</sup>.

L'accord quadripartite signé le 3 septembre 1971 ne donne pas un nouveau statut à la ville de Berlin. En soi, l'accord garantit la circulation sans encombre sur les voies d'accès vers Berlin-Ouest à partir de la RFA – ce qui équivaut à une garantie soviétique de ces voies –, élargit les possibilités de visite à Berlin-Est pour les habitants de la partie occidentale de la ville et accorde le droit aux missions diplomatiques de la République fédérale de représenter Berlin-Ouest et ses citoyens à l'étranger. La partie II est particulièrement importante, car elle stipule – tel que Bahr, Rush et Faline en sont convenus – que « les liens (*Bindungen*) entre les secteurs occidentaux de Berlin et la République fédérale d'Allemagne seront maintenus et développés ». Le texte de l'accord souligne d'ailleurs qu'il a été conclu sans préjudice des positions juridiques des Quatre puissances<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Kissinger, *White House Years*, p. 827-833; Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 355-371.

<sup>89</sup> Bahr est toujours resté convaincu de l'efficacité des négociations par voie de *back channel*, qu'il considère comme « un instrument d'une utilité extraordinaire pour gagner la confiance ». Bahr en interview avec François Klein, 10 juin 2006, disponible sur *European Navigator*, [www.ena.lu](http://www.ena.lu), page consultée le 15 août 2008. Concernant les négociations sur le traité de Varsovie à l'automne 1970, il écrit que les difficultés affichées par celles-ci ont montré « qu'un traité avec la Pologne sera plus dur à atteindre qu'il aurait pu l'être s'il y avait eu un contact politique parallèlement au contact officiel ». « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 10 novembre 1970, *AAPD*, 1970, Bd. III, p. 1998.

<sup>90</sup> « Viermächte-Abkommen über Berlin », 3 septembre 1971, *TzD*, Bd. 8, p. 371, 375. Voir l'annexe 3 de la présente thèse pour une traduction de l'accord.

Dans l'ensemble, l'accord correspond aux objectifs de Bahr relativement aux liens entre Berlin-Ouest et la RFA, à la garantie soviétique des voies d'accès ainsi qu'à l'élargissement des contacts entre les deux parties de la ville. « Bahr is in ecstasy », écrit Rush à Kissinger pour souligner que le document final satisfait à presque toutes les demandes occidentales<sup>91</sup>. Aussi, tout en permettant des améliorations concrètes de la situation à Berlin-Ouest, l'accord ne change rien au statut d'occupation de la ville, ce qui renforce l'idée que la division allemande n'est pas définitive. Là encore, c'est un compromis, et non un règlement final, qu'il fallait atteindre. En ce sens, cet accord constitue le complément essentiel du traité de Moscou, ainsi que du traité fondamental entre la RFA et la RDA qui sera conclu en 1972. Bahr estime que le mérite de l'Ostpolitik est d'avoir réussi à « mobiliser » les intérêts américains et soviétiques au profit de la normalisation de la situation à Berlin-Ouest<sup>92</sup>. Il se réjouit du fait que l'URSS ait accepté les réalités européennes, incluant la présence des Occidentaux à Berlin-Ouest<sup>93</sup>. Dans l'ensemble, la normalisation du statut de Berlin représente surtout une victoire pour la RFA, car, comme Bahr l'explique à Valéri Lednev, « la conclusion d'un bon règlement sur Berlin est un intérêt vital pour la République fédérale seulement, mais pas pour les gouvernements des Quatre puissances et pas pour la RDA non plus »<sup>94</sup>. Enfin, les négociations quadripartites ont donné l'occasion aux deux États allemands d'amorcer un dialogue.

Les négociations quadripartites rapprochent les États-Unis et la RFA, dont les relations avaient été passablement mises à mal par la méfiance américaine vis-à-vis de l'Ostpolitik. Brandt écrit à Nixon que « the closeness with which our representatives have worked throughout these many months contributed much to the

---

<sup>91</sup> Message de Kenneth Rush à Kissinger, 19 août 1971, NARA, NPMP, NSC, HAK, Country Files – Europe, Box 57. Rush écrit que les attentes américaines et ouest-allemandes concernant l'accès libre, les droits de visite des Berlinoises de l'Ouest à Berlin-Est et en RFA, les liens avec la République fédérale et la représentation de Berlin-Ouest à l'étranger, incluant l'utilisation des passeports fédéraux en URSS, ont toutes été remplies.

<sup>92</sup> Bahr en interview avec Andreas Vogtmeier, 17 février 1992, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 148.

<sup>93</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung – Zehn Jahre nach Tutzing », p. 50.

<sup>94</sup> « Schreiben des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt Bahr an den Kontaktmann der sowjetischen Führung Lednev », 29 juin 1971, *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, 1. Teilband, p. 311.

successful conclusion of the agreement»<sup>95</sup>. La collaboration étroite entre Bahr, Kissinger et Rush montre que la République fédérale est devenue un acteur de premier plan dans la politique de détente occidentale. D'ailleurs, après la conclusion de l'accord sur Berlin, les Américains acceptent plus facilement l'autonomie accrue de la République fédérale sur la scène internationale. Quelques mois après la finalisation de l'accord quadripartite, Bahr note à propos d'une rencontre avec Kissinger que « pour la première fois, l'atmosphère pouvait être qualifiée de chaleureuse »<sup>96</sup>.

Pour Brandt et Bahr, l'accord sur Berlin est un élément-clé du succès de l'ensemble de l'Ostpolitik. Le *Junktim* entre la ratification des traités orientaux et le règlement berlinois leur permet non seulement d'obtenir une amélioration de la situation réelle dans et autour de Berlin-Ouest, mais aussi d'exercer de la pression sur l'opposition chrétienne-démocrate pour qu'elle accepte la ratification des traités avec Moscou et Varsovie<sup>97</sup>. En effet, les Soviétiques établissent un contre-*Junktim* : sans ratification des traités, ils n'appliqueront pas l'accord sur Berlin. Si elle fait échouer la ratification des traités orientaux, la CDU/CSU devra aussi prendre la responsabilité du naufrage de l'accord quadripartite<sup>98</sup>. L'enjeu est de taille, car la ratification des traités orientaux touche aux intérêts des Quatre puissances. Or les chrétiens-démocrates sont insatisfaits du résultat des négociations quadripartites – l'accord confirme selon eux à la théorie soviétique des « trois États en Allemagne » et ils estiment que les points positifs qu'il contient relativement à la circulation des personnes ne justifient pas la reconnaissance du *statu quo* par les traités orientaux<sup>99</sup>. Ils maintiennent par conséquent leur opposition à l'Ostpolitik. Dans ce contexte, le seul espoir des chrétiens-démocrates est de renverser Brandt par un vote de non-confiance constructive proposant l'élection de Rainer Barzel comme nouveau chancelier. Afin d'aider la cause du gouvernement, Bahr et Kohl s'efforcent de

<sup>95</sup> Lettre de Brandt à Nixon, 16 septembre 1971, AdsD, WBA, A8, Mappe 60.

<sup>96</sup> Note de Bahr, 28 mars 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 439.

<sup>97</sup> Le débat parlementaire sur la ratification des traités orientaux débute le 23 février 1972.

<sup>98</sup> Wolffsohn, *West Germany's Foreign Policy*, p. 22.

<sup>99</sup> Grau, *Gegen den Strom*, p. 191-208.

conclure leurs négociations sur un traité de circulation, ce qu'ils parviennent à faire le soir du 26 avril 1972, soit un jour avant le vote<sup>100</sup>.

Malgré l'aide de Berlin-Est, la cause de Brandt paraît désespérée en raison de la défection de quelques députés insatisfaits des traités orientaux<sup>101</sup>. Pourtant, il ressort bel et bien gagnant du vote de non-confiance du 27 avril 1972 – même si ce n'est que par une majorité de deux voix<sup>102</sup>. Le lendemain, Bahr écrit au chancelier que « l'opposition se laissera gagner à la ratification des traités », entre autres parce que la pression américaine est trop forte<sup>103</sup>. Mais dans les faits les chrétiens-démocrates sont surtout forcés au compromis parce que l'échec du vote de non-confiance leur fait comprendre qu'ils ne peuvent mettre un frein à l'Ostpolitik. Dès lors, leur préoccupation principale est de garder la question allemande ouverte – préoccupation que Bahr partage pleinement. La pression des chrétiens-démocrates mène à l'adoption par le *Bundestag* d'une déclaration unanime portant sur les principes de la politique étrangère et de la *Deutschlandpolitik* (9 mai 1972). Celle-ci stipule que l'ancrage occidental et le droit à l'autodétermination des Allemands ne sont pas touchés par les traités, qui ne constituent pas une base juridique pour la fixation définitive des frontières existantes<sup>104</sup>. Elle permet au groupe parlementaire chrétien-démocrate de s'abstenir lors des votes sur les traités de Moscou et de Varsovie le 17 mai 1972, ce qui assure leur ratification. Le 3 juin, date de la mise en application des traités orientaux, les Quatre puissances signent le protocole final de l'accord quadripartite, qui entre ainsi en vigueur. La stratégie du *Junktim* agit donc en faveur de l'amélioration de la situation à Berlin-Ouest, mais aussi du succès de l'Ostpolitik et de la politique de détente occidentale.

---

<sup>100</sup> Voir Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 133-134.

<sup>101</sup> Dennis Bark et David Gress, *Democracy and its Discontents, 1963-1991*, Oxford et Cambridge, Blackwell, 1993, p. 209.

<sup>102</sup> Brandt survit au vote grâce à l'intervention de Berlin-Est, la Stasi ayant acheté le vote d'au moins un député chrétien-démocrate. Voir Winkler, *Histoire de l'Allemagne*, p. 711-712.

<sup>103</sup> Note de Bahr pour Brandt, 28 avril 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 104.

<sup>104</sup> Sur la déclaration commune et les débats entourant la ratification des traités de Moscou et de Varsovie, voir Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn" », p. 64-65; Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt », p. 206-213; Wolffsohn, *West Germany's Foreign Policy*, p. 20-21; Grau, *Gegen den Strom*, p. 298-332

### 5.5 Bilan du cinquième chapitre : Berlin, l'Ostpolitik et la détente en Europe

L'accord quadripartite signale la fin de la confrontation Est-Ouest à Berlin. Aussi, la normalisation de la situation de la ville représente une nécessité fondamentale pour l'Ostpolitik et la détente en Europe en général. Il est impossible de normaliser les relations entre la RFA et le bloc soviétique si Berlin reste un îlot de tensions. Lors de consultations avec des collègues américains, britanniques et français, Bahr déclare même que « la sécurisation de Berlin[-Ouest] est prioritaire au le règlement des relations RFA-RDA. Nous pourrions vivre sans un règlement interallemand, mais pas avec un dessèchement progressif de Berlin[-Ouest] »<sup>105</sup>. On retrouve ici le *cold warrior* des années 1950, soucieux d'organiser la résistance à la pression soviétique. Pour Bahr, l'accord quadripartite sur Berlin doit avant tout tirer les secteurs occidentaux de la ville de leur position vulnérable et normaliser leur situation générale. En plus, Bahr le considère comme une contribution fondamentale à l'amélioration de l'atmosphère politique au cœur de l'Europe. Detlef Nakath écrit à ce sujet que « l'accord quadripartite a été au centre des conditions qui ont permis la politique de détente en Europe et tracé le chemin vers l'acte final d'Helsinki »<sup>106</sup>. L'accord du 3 septembre 1971 pave la voie à la transformation du système continental.

Dans la pratique, l'essentiel est que l'Union soviétique ait reconnu les réalités créées à Berlin-Ouest depuis 1945, sans apporter de modifications au statut juridique de la ville. Le maintien des responsabilités quadripartites place les voies d'accès sous la garantie des Soviétiques. De plus, le fait qu'il s'agisse d'un *modus vivendi*, et non d'un règlement final, implique que la question allemande reste ouverte. À Berlin, l'Ostpolitik atteint son but premier – éviter les crises – sans se compromettre dans la question allemande<sup>107</sup>. L'historien Gerhard Wettig écrit que « l'apport déterminant de

<sup>105</sup> « Konsultation der Politischen Direktoren der Aussenministerien der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Grossbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika (Auszug) », Londres, 17 et 18 mai 1971, *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, 1. Teilband, p. 233.

<sup>106</sup> Detlef Nakath, « Berlin und Oreanda. Zur Bedeutung des Viermächteabkommens für die Ostpolitik Willy Brandts und die deutsch-deutschen Beziehungen », *Deutschland Archiv*, 5 (2001), p. 794.

<sup>107</sup> Bender, *Die « neue Ostpolitik »*, p. 258-262.

l'accord quadripartite comme instrument de résolution de conflits réside dans le fait qu'il fixe des procédures pratiques pour régler les conflits qui peuvent survenir, malgré le maintien explicite des différences de principe »<sup>108</sup>. Pour cette raison, Bahr n'est pas peu fier des accomplissements de la coalition sociale-libérale à Berlin : « il n'y a eu depuis 1949 aucun gouvernement qui a tant fait pour Berlin [...] que le gouvernement qui a pris la barre en 1969 »<sup>109</sup>.

Les négociations quadripartites témoignent du nouveau statut international de la RFA. Le fait que Bahr puisse négocier l'essentiel de l'accord directement avec les représentants des deux superpuissances montre à quel point l'Ostpolitik place la RFA dans la position de puissance incontournable en Europe centrale. Certes, Bonn dispose de beaucoup moins d'influence que Washington et Moscou dans les négociations. Mais l'implication à part entière de la République fédérale dans les tractations témoigne de sa capacité d'action accrue et de la normalisation de son rôle en Europe et sur la scène internationale : Bahr affirme dans ses mémoires que l'accord de transit représente la moitié du chemin parcouru par l'Allemagne dans son passage entre les statuts d'objet et de sujet des relations internationales de 1949 à 1990<sup>110</sup>. Les négociations sur Berlin constituent une étape importante dans le processus d'émancipation de la politique étrangère ouest-allemande lancé par l'Ostpolitik. Bahr personnifie mieux que quiconque cette nouvelle confiance d'un gouvernement qui refuse de laisser les grandes puissances décider à elles seules du sort de la nation allemande.

---

<sup>108</sup> Wettig, « Die UdSSR und die Krise um Berlin », p. 612.

<sup>109</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 87.

<sup>110</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 379.

## Chapitre 6

### La coexistence en allemand : le traité fondamental et la normalisation des relations interallemandes, 1970-1973

---

Même si le traité de Moscou constitue le fondement de l'Ostpolitik, sa véritable cible à court terme reste la normalisation des relations entre la RFA et la RDA. De fait, l'idée d'une nouvelle politique orientale prend racine et se développe chez Egon Bahr depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale surtout à partir d'une réflexion sur la question allemande. Il en vient à la conclusion que la *Deutschlandpolitik* doit d'abord se présenter comme une *Russlandpolitik*, car un rapprochement interallemand ne peut avoir lieu que si Moscou y donne son aval. Avec le traité de Moscou, la RFA a pu mobiliser à son profit le désir soviétique de détente et de stabilité, mais ce n'est là qu'un premier pas – même s'il s'agit du plus important. Le « changement par le rapprochement » que Bahr veut appliquer dans le cadre interallemand passe nécessairement par la normalisation des relations avec Berlin-Est. Cela ne signifie nullement que Bahr abandonne le but de la réunification, comme l'en accuse l'éditeur Axel Springer. Le secrétaire d'État lui répond en ces termes :

Sauver ce qui peut être sauvé de l'Allemagne demande plus de courage, plus de fantaisie, plus de travail, incluant la disposition à se laisser calomnier, que l'obstination dans une poignée de grands principes qui n'ont pas empêché qu'Ulbricht soit devenu toujours plus fort, jusqu'au point où il pourra obtenir ce qu'il désire au plan international, peut-être même sans contrepartie<sup>1</sup>.

En plus de « sauver ce qui peut être sauvé de l'Allemagne », Bahr espère qu'un traité interallemand pourra à long terme poser les bases de l'unité nationale – c'est avec

---

<sup>1</sup> Lettre de Bahr à Axel Springer, 30 décembre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 343A.



cette conviction qu'il œuvre à la normalisation des relations avec la RDA entre 1970 et 1973.

Avec la négociation du traité RFA-RDA, la politique orientale du gouvernement Brandt atteint son apogée<sup>2</sup>. Bahr, lorsqu'il est chef de la cellule de prévision du ministère des Affaires étrangères, définit la normalisation contractuelle des relations entre les deux États allemands comme le « noyau » (*Kernstück*) de l'Ostpolitik<sup>3</sup>. Avec le traité fondamental, la politique des traités orientaux initiée en 1969 arrive à terme – du moins en ce qui concerne le volet de la *Deutschlandpolitik*. D'après Arnulf Baring, « le traité fondamental figurait en quelque sorte comme le couronnement, le triomphe de l'Ostpolitik sociale-libérale »<sup>4</sup>. Bahr écrit effectivement dans son manuscrit non publié de 1965-1966 (*Was nun?*) qu'un accord général entre Bonn et Berlin-Est doit marquer la conclusion de la première phase – la phase bilatérale – de l'Ostpolitik<sup>5</sup>. Un rapprochement entre les deux Allemagnes constitue bel et bien un objectif primordial de toute l'entreprise des traités avec l'Est.

Les négociations RFA-RDA forment le cœur de l'Ostpolitik, car sans elles toute la stratégie orientale du gouvernement social-libéral est condamnée à un inévitable échec. Lorsque Kissinger demande à Bahr ce qu'il escompte d'un accommodement entre Bonn et Moscou, ce dernier répond qu'il en attend surtout des effets dans le domaine des relations RFA-RDA<sup>6</sup>. Sans rapprochement interallemand, l'Ostpolitik perd sa raison d'être. En effet, une normalisation des relations avec l'Union soviétique et les pays d'Europe orientale en l'absence d'un rapprochement interallemand reviendrait à confirmer le *statu quo* européen. Aussi, Bahr estime que les traités avec l'Union soviétique, la Pologne et la RDA, ainsi que l'accord sur

---

<sup>2</sup> Andreas Vogtmeier écrit que « Le traité fondamental entre la République fédérale et la RDA est sans aucun doute le point culminant de l'Ostpolitik bilatérale ». Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 154.

<sup>3</sup> Note de Bahr pour Brandt, 1<sup>er</sup> octobre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436.

<sup>4</sup> Baring, *Machtwechsel*, p. 458.

<sup>5</sup> Bahr, « Was nun? ».

<sup>6</sup> Compte-rendu d'une conversation entre Bahr et Kissinger, 8 avril 1970, NARA, NPMP, NSC, HAK, Country Files – Europe, Box 57.

Berlin, forment un ensemble duquel il est impossible de retirer un élément sans nuire gravement aux autres.

### 6.1 Les discussions Bahr-Kohl et la normalisation des relations interallemandes

Le 21 décembre 1972, Egon Bahr et Michael Kohl, secrétaires d'État de la RFA et de la RDA, signent à Berlin-Est le « Traité sur les bases des relations entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande »<sup>7</sup>. La conclusion de ce traité a nécessité 75 rencontres depuis le 27 novembre 1970, date marquant l'instauration de négociations officielles permanentes entre les deux États.

Ces négociations représentent un défi de taille pour Bonn comme pour Berlin-Est. D'abord, la RFA et la RDA veulent lancer un dialogue constructif, tâche ardue s'il en est une, car ils n'ont pas de véritable expérience de rapports mutuels, « excepté l'hostilité »<sup>8</sup>. Les difficultés découlent évidemment du fait que les deux États poursuivent des objectifs incompatibles dans leurs relations. À partir de 1970, à la différence des périodes précédentes, les deux gouvernements croient pouvoir obtenir par le dialogue ce qu'ils n'ont jamais pu atteindre par la confrontation<sup>9</sup>. Des intérêts soviétiques sont également en jeu, ce que le remplacement d'Ulbricht par Erich Honecker à la tête du SED au début de l'année 1971 illustre bien. Ce putsch est possible parce que Moscou lui donne sa bénédiction. C'est effectivement parce que Honecker apparaît plus disposé à se conformer aux décisions et intérêts de l'URSS dans les relations avec l'Occident et la RFA en particulier qu'il parvient à prendre les commandes du parti et de l'État<sup>10</sup>. Aussi, le SED doit adapter ses objectifs et sa

<sup>7</sup> « Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 268-270. Voir l'annexe 4 de la présente thèse pour une traduction du traité.

<sup>8</sup> Bahr en interview avec le SFB, 15 janvier 1973, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 152.

<sup>9</sup> Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 2-3.

<sup>10</sup> Mary Sarotte conteste l'interprétation de plusieurs historiens selon laquelle Ulbricht aurait été déposé par Brejnev en raison de sa trop grande rigidité vis-à-vis de la République fédérale. Ce serait plutôt parce qu'il favorisait une politique de rapprochement interallemand trop indépendante que les Soviétiques auraient décidé de le larguer et de le remplacer par Honecker. Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 109-111.

stratégie de négociation aux ententes qui ont déjà été conclues entre l'URSS et les Allemands de l'Ouest ou les Alliés occidentaux<sup>11</sup>.

La *Deutschlandpolitik* de Bonn attribue une nature spéciale aux rapports interallemands. Le fait que les deux États partagent la même langue, culture et histoire fait ressortir le caractère artificiel de la frontière sur l'Elbe. En même temps, ces liens nationaux font que la guerre froide est plus exacerbée en sol allemand que nulle part ailleurs. Le mur de Berlin est le symbole parfait de l'anormalité et de l'hostilité caractérisant les relations entre ces « frères ennemis ». Le but de la politique ouest-allemande est d'alléger les souffrances découlant de cette situation exceptionnelle pour les Allemands vivant des deux côtés du Mur et, à plus long terme, de surmonter la division nationale. Brandt dit dans sa déclaration gouvernementale que la *Deutschlandpolitik* doit viser à « préserver l'unité de la nation en faisant en sorte que [les relations entre la RFA et la RDA] soient tirées de leur crispation présente »<sup>12</sup>. À court terme, la réunification ne peut donc être considérée comme un objectif réaliste, tel que Brandt l'explique dans un discours de janvier 1970 : « le souci de vérité nous force à admettre que nous ne pouvons malheureusement pas espérer une modification fondamentale à cette situation de division »; en attendant un ordre européen permettant l'unité nationale, le but à court terme de la *Deutschlandpolitik* est « d'en arriver à une cohabitation réglementée (*geregelt Nebeninander*) entre les deux États en Allemagne »<sup>13</sup>. Bahr considère que l'intérêt national est de tirer les rapports interallemands de leur immobilisme et d'opérer un rapprochement avec la RDA. Il imagine appliquer la méthode du « changement par le rapprochement » aux relations interallemandes « afin de surmonter l'horrible état de guerre froide et de changer l'état présent des choses qui fait en sorte que les deux États allemands et les gens qui y vivent s'éloignent de plus en plus les uns des autres »<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>12</sup> « Aus der Regierungserklärung », p. 237.

<sup>13</sup> « Aus dem Bericht des Bundeskanzlers », p. 247-248.

<sup>14</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung - Zehn Jahre nach Tutzing », p. 47.

Parce que la normalisation des rapports interallemands est au cœur de l'Ostpolitik, Bahr préconise de développer le dialogue avec la RDA en parallèle à l'évolution des tractations avec l'URSS, même s'il accorde la priorité stratégique à Moscou. De fait, le dialogue entre les deux Allemagnes s'ouvre au début de l'année 1970 – donc avant la conclusion du traité de Moscou – avec les rencontres entre Brandt et le ministre-président est-allemand Willi Stoph à Erfurt en RDA (19 mars) et à Kassel en RFA (21 mai). Même si les points de vue échangés sont irréconciliables, le fait que les deux États engagent un dialogue officiel de haut niveau constitue une nouveauté. Le sommet d'Erfurt, où une foule d'Allemands de l'Est demande « Willy au balcon! », illustre bien la centralité de la question nationale dans les relations entre les deux pays<sup>15</sup>. Peter Bender commente ainsi la signification de l'événement : « Erfurt a montré à quel point Brandt et Ulbricht avaient raison quand l'un parlait de la nation allemande et quand l'autre la craignait »<sup>16</sup>. Mais dans l'ensemble les rencontres d'Erfurt et Kassel produisent peu de résultats concrets, Brandt insistant sur la nécessité d'alléger les souffrances causées par la division et Stoph réclamant la reconnaissance de la RDA<sup>17</sup>. Bahr craint que le SED ne soit tenté d'étirer le dialogue indéfiniment et de le laisser échouer au bout du compte, pour entre temps obtenir la reconnaissance de la communauté internationale tout en bloquant simultanément les ouvertures de la RFA à l'égard de l'Europe de l'Est<sup>18</sup>. Son évaluation des intérêts est-allemands lui fait croire que le succès du rapprochement avec l'État communiste est loin d'être assuré.

Dès l'arrivée au pouvoir de la coalition SPD-FDP, ses membres essaient de déterminer qui prendra en charge les négociations avec la RDA. Bahr écrit un mémorandum pour Brandt dans lequel il présente trois alternatives : Horst Ehmke, chef de la Chancellerie; Egon Franke, ministres des Affaires interallemandes; lui-même. Bahr estime que la personne choisie devrait venir de la Chancellerie, mais il retient contre la nomination de Ehmke sa trop haute position dans la hiérarchie et sa

<sup>15</sup> Voir Mary Sarotte, « A Small Town in (East) Germany : The Erfurt Meeting of 1970 and the Dynamics of Cold War Détente », *Diplomatic History*, 25, 1 (2001), p. 85-105.

<sup>16</sup> Bender, *Die « neue Ostpolitik »*, p. 181.

<sup>17</sup> Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn" », p. 53-56.

<sup>18</sup> Note de Bahr, 19 février 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 384.

connaissance insuffisante des dossiers à traiter. Egon Franke, quant à lui, est inacceptable pour la RFA à cause de son statut de ministre, ainsi que pour la RDA, car il est responsable des affaires interallemandes (le SED niant l'existence de relations interallemandes spéciales). Contre lui-même, Bahr note que son image de « conspirateur » pourrait nuire aux négociations. Il relativise toutefois ses propos en disant que des critiques seront inévitables<sup>19</sup>.

Après la conclusion du traité de Moscou, les deux gouvernements s'entendent pour conduire le dialogue au niveau de secrétaires d'État – voie médiane entre les exigences de Bonn et Berlin-Est. Le cabinet arrête tout naturellement son choix sur Egon Bahr – fort probablement en raison de ses succès à Moscou – pour mener l'échange de vues avec l'objectif de « régler les principes des relations entre les deux États allemands »<sup>20</sup>. À la mi-novembre, Michael Kohl informe Bahr qu'il représentera la RDA dans les discussions et qu'il pourra rencontrer son homologue ouest-allemand dès la fin du mois<sup>21</sup> – les pourparlers Bahr-Kohl s'amorcent effectivement le 27 novembre 1970<sup>22</sup>. La marge de manœuvre des deux négociateurs est assez restreinte en raison des enjeux importants du rapprochement interallemand dans le cadre de la détente<sup>23</sup>.

Bahr considère que le but d'un traité est de faire sortir la RDA de sa position de blocage – la « politique de la démarcation » – et de l'amener à accepter un rapprochement interallemand. Dans un discours au *Bundestag* en 1973, il reprend à son compte les mots du *Times* de Londres : « l'Allemagne n'a jamais été aussi divisée qu'au temps où le gouvernement fédéral refusait de reconnaître la division »<sup>24</sup>. Le

---

<sup>19</sup> Note de Bahr, 6 novembre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 343A. Le gouvernement fédéral arrête d'abord son choix sur Egon Franke, mais ce dernier est rejeté par la RDA. Voir Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, p. 366.

<sup>20</sup> « Kabinettsbeschluss », 19 novembre 1969, PA AA, B150, Aktenkopien 1969.

<sup>21</sup> Message de Kohl pour Bahr, 18 novembre 1969, SAPMO-BArch, DY 30 / 11300, Büro Walter Ulbricht.

<sup>22</sup> Voir le cinquième chapitre de la présente thèse.

<sup>23</sup> Mary Sarotte décrit bien la situation : « Both men would have to walk a tightrope between the mandate of their immediate political masters, who seemed inclined to take risks, and the concerns of the allied superpowers looking over their shoulders, who were eager to manage risk and direct matters themselves. It would not be an easy balancing act ». Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 86.

<sup>24</sup> Bahr, « Rede vor dem Deutschen Bundestag », 15 février 1973, *TzD*, Bd. 12, p. 187.

traité devra donc transformer radicalement les rapports entre la RFA et la RDA<sup>25</sup>. Il faut qu'« après des années d'aliénation, les deux parties de l'Allemagne reviennent progressivement à une cohabitation réglementée »<sup>26</sup>. En somme, Bahr veut traduire le concept du « changement par le rapprochement » en politique concrète. Ceci signifie d'initier et d'organiser un rapprochement en fonction de l'objectif du maintien de la cohésion nationale, sans jamais perdre de vue la perspective de l'unité allemande.

L'échange de points de vue sur un traité-cadre réglant les relations RFA-RDA débute le 15 juin 1972. Comme lors de la normalisation des relations germano-soviétiques, Bahr et Kohl négocient officiellement un traité de non-recours à la force. À l'intérieur de ce cadre large, les négociateurs discutent d'améliorations pratiques au niveau de la circulation interétatique, des liens économiques, de la poste, des échanges culturels, scientifiques et techniques, des voyages, des frontières, etc., nécessaires au rapprochement entre les deux pays<sup>27</sup>.

Le traité fondamental<sup>28</sup>, signé le 21 décembre 1972 par les deux secrétaires d'État, a pour but premier de normaliser les relations interallemandes<sup>29</sup>. L'article 1 stipule que les deux États signataires s'entendent pour développer des relations normales de bon voisinage<sup>30</sup>. Le traité marque la reconnaissance de la RDA par la République fédérale, mais seulement *de facto*, et non pas au niveau du droit international, comme le demande Berlin-Est. Cet acte enterre définitivement la doctrine Hallstein, ce qui élargit le champ d'action de la RDA sur la scène internationale. De manière générale, la RFA et la RDA gagnent de la marge de manœuvre diplomatique, puisque les

<sup>25</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 18 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1030-1047; Bahr, « Wandel durch Annäherung - Zehn Jahre nach Tutzing », p. 47-48.

<sup>26</sup> Lettre de Bahr à Reiner Müller, 24 janvier 1973, *AdsD*, Depositum Bahr, Ordner 113.

<sup>27</sup> Curt Gasteyer, *Die beiden deutschen Staaten in der Weltpolitik*, Munich, Piper, 1976, p. 114.

<sup>28</sup> La majorité des ouvrages en français parlent du « traité fondamental » pour désigner le « Traité sur les bases des relations entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande ». Les ouvrages allemands parlent quant à eux de « traité sur les bases » ou « traité sur les fondements » (*Grundlagenvertrag*). L'appellation de « traité fondamental » n'est donc pas tout à fait exacte. Nous la conserverons toutefois pour alléger le texte.

<sup>29</sup> Le traité est ratifié par le *Bundestag* le 11 mai 1973 et entre en application le 21 juin 1973.

<sup>30</sup> « Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 268. Voir l'annexe 4 pour la traduction du traité.

responsabilités quadripartites pour l'Allemagne dans son ensemble et Berlin restent les seules restrictions juridiques officielles à leur souveraineté. Leur adhésion simultanée à l'ONU le 21 septembre 1973 constitue le symbole par excellence de ce changement dans la position des deux États sur l'échiquier international. Le traité fondamental normalise non seulement les relations interallemandes, mais aussi celles des deux États allemands avec le reste du monde – constat particulièrement juste en ce qui concerne la RDA, bien que cela soit également vrai, mais dans une moindre mesure, pour la RFA. L'absence de relations entre Bonn et Berlin-Est cesse de freiner leur affirmation au plan mondial.

Par contre, comme le traité l'établit clairement, les relations entre la RFA et la RDA sont de nature « spéciale », en raison de la non-résolution de la question allemande. C'est pour cette raison que Bahr parle d'une « normalisation anormale »<sup>31</sup>. Comme la « normalité » restera impossible tant que les deux États continueront d'exister, il préfère le terme de « normalisation », référant à un processus, à une évolution, plutôt qu'à un état ou un stade. Bahr est conscient qu'il ne faut pas attendre des miracles de ce traité : « Jusqu'à présent nous n'avions pas de relations, maintenant nous allons en avoir des mauvaises, là se trouve le progrès »<sup>32</sup>. Il s'agit simplement de la première étape d'un processus de très longue durée; les embûches que pose la question allemande font en sorte qu'il peut difficilement en être autrement.

## **6.2 La question allemande comme thème des négociations**

Les principaux problèmes que Bahr et Kohl rencontrent lors de leurs discussions sont liés aux thèmes interdépendants de l'unité nationale et de la reconnaissance de la RDA. Les conceptions divergentes de la nature des rapports entre la RFA et la RDA – relations spéciales ou rapports normaux entre États indépendants – donnent aux négociations germano-allemandes une qualité particulière. Vu les enjeux qu'elles ont

---

<sup>31</sup> Lettre de Bahr à Reiner Müller, 24 janvier 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 113.

<sup>32</sup> Bahr lors d'une discussion télévisée avec Manfred Abelein (CDU), 12 avril 1974, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 160.

pour l'avenir de la nation, Bahr les aborde comme « un négociateur en chef passionné »<sup>33</sup>.

Même si les premières discussions entre Bahr et Kohl ont pour but de régler les problèmes de transit et de circulation (voir le cinquième chapitre), elles ne peuvent éviter la question allemande. Bahr veut que le SED reconnaisse que les deux États peuvent avoir des objectifs opposés dans la question nationale. Dès sa première rencontre avec Kohl le 27 novembre 1970, Bahr explique que les relations RFA-RDA sont d'une nature spéciale premièrement à cause de questions juridiques – les compétences des Alliés pour l'Allemagne dans son ensemble – et en raison des liens interpersonnels de part et d'autre de la frontière. Même si Bahr exclut catégoriquement la reconnaissance de la RDA au niveau du droit international, il assure que les relations entre les deux États allemands pourront avoir un caractère légal<sup>34</sup>.

Le 17 février 1971, Bahr explique au négociateur est-allemand que même après la conclusion d'un traité avec Berlin-Est, la RFA n'abandonnera pas le but de la réunification. Aux objections de Kohl selon lesquelles la République fédérale aspire à éliminer la RDA, Bahr répond tout simplement que c'est juste. Il renvoie à la constitution est-allemande – qui contient aussi l'objectif de l'unité allemande – pour souligner que les deux gouvernements partent du principe de l'existence d'une nation commune<sup>35</sup>. Comme lors des négociations germano-soviétiques, Bahr invoque à sa défense les droits et responsabilités des Alliés :

[...] les deux États allemands ne peuvent pas passer par-dessus la tête des Quatre puissances. Ni politiquement ni juridiquement; ils ne peuvent pas par exemple décider seuls de s'unifier. Les deux États ne peuvent pas non plus

<sup>33</sup> L'expression vient de Hans Otto Bräutigam, membre de la délégation ouest-allemande. Hans Otto Bräutigam, « Der Verhandlungsführer », dans Lutz (dir.), *Das Udenkbare denken*, p. 82.

<sup>34</sup> « Erster Bericht (Gedächtnisniederschrift) über das Gespräch zwischen Staatssekretär Dr. Kohl und Staatssekretär Bahr am 27. November 1970 im Hause des Ministerrates », SAPMO-BArch, DY 30 / 11300, Büro Walter Ulbricht.

<sup>35</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin », 17 février 1971, *AAPD*, 1971, Bd. I, p. 319-336. Bahr fait ici référence à la constitution de 1968. Une nouvelle constitution sans mention du but de l'unité sera promulguée en 1974 pour donner un fondement juridique à la « politique de démarcation ».



décider que la frontière entre la RFA et la RDA devienne l'expression de la division définitive de l'Allemagne en deux sujets souverains du droit international<sup>36</sup>.

Bahr rappelle aussi que les contacts interpersonnels entre les deux États font en sorte qu'un « habitant de Dresde, lorsqu'il pense à Francfort ou à Hambourg, éprouve des sentiments différents que lorsqu'il pense à Budapest ou à Milan ». Par conséquent, la politique devrait en tenir compte, car elle doit s'accorder avec ce que les personnes sont prêtes à accepter. Aussi, une telle politique « tiendra mieux la route »<sup>37</sup>.

Les différends sur la question allemande sont tout naturellement au cœur de l'échange de vues sur un traité réglant les relations interallemandes débutant le 15 juin 1972. L'intention du SED est de nier l'existence d'une nation allemande. La position de Kohl est sans équivoque : les directives qui lui sont remises par le parti soulignent que la division allemande est irréversible<sup>38</sup>. Kohl présente une ébauche de traité que Bahr évalue positivement, à la surprise de la délégation est-allemande. Il est prêt à l'accepter comme base des discussions à la condition que des éléments manquants – mais essentiels pour la RFA – y soient ajoutés : une référence aux droits et responsabilités des Alliés, un rappel de l'appartenance des deux États à la nation allemande, le maintien de la perspective de la réunification, une mention d'un éventuel traité de paix et, enfin, des progrès dans la normalisation des relations à plusieurs niveaux<sup>39</sup>. Pour le SED, le catalogue de demandes de Bahr contredit la théorie qu'une nation socialiste allemande distincte est en train de se développer en RDA; l'intransigeance de Kohl à propos de la question allemande reflète cette appréciation. Il affirme par exemple le 22 juin 1972 que l'idée de la réunification est « fiction et illusion »<sup>40</sup>. En fait, les dirigeants est-allemands voudraient évacuer complètement la question de la nation des négociations, ce que Bahr est incapable

---

<sup>36</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin », 27 novembre 1970, *AAPD*, 1970, Bd. III, p. 2142.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> « Protokoll Nr. 25/72. Sitzung des Politbüros am 14. Juni 1972 », *SAPMO-BArch*, DY 30 / J IV 2 / 2A / 1602, Politbüro des ZK.

<sup>39</sup> Baring, *Machtwechsel*, p. 466-469.

<sup>40</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl », 22 juin 1972, *AAPD*, 1972, Bd. II, p. 780.

d'accepter, la mention de la nation allemande étant la condition *sine qua non* d'un traité<sup>41</sup>. Ce refus catégorique de la part de Kohl d'aborder cette question de manière constructive fait croire à Bahr – qui s'appuie en outre sur des informations reçues par le *back channel* soviétique – que le leadership est-allemand est peu intéressé à ce que l'échange de vues aboutisse à des résultats concrets<sup>42</sup>.

Puisque le gouvernement ouest-allemand considère qu'il existe une nation allemande malgré sa division en deux États, Bahr est d'avis que les relations entre la RFA et la RDA doivent être organisées en accord avec ce caractère « spécial ». Il s'appuie sur les responsabilités des Alliés pour l'Allemagne dans son ensemble pour étayer la thèse de la nature spéciale des relations entre la RFA et la RDA et exclure du même coup la reconnaissance diplomatique mutuelle<sup>43</sup>. Le SED qualifie de « destructrice » l'insistance avec laquelle Bahr tente d'imposer sa conception des « relations spéciales »<sup>44</sup>. Or, Bahr sait très bien qu'une reconnaissance *de jure* scellerait définitivement la division et établirait des rapports entre les deux États qui ne se distingueraient en rien de ceux avec n'importe quel autre pays. Dans un tel cas, les Allemands de l'Est deviendraient des étrangers et ne disposeraient plus du droit de recevoir automatiquement la citoyenneté ouest-allemande dès qu'ils en font la demande.

Le désaccord fondamental sur la nature des relations entre les deux pays – « interallemandes » pour Bahr, « normales » et « diplomatiques » pour le négociateur est-allemand – empêche Bahr et Kohl de faire des progrès au cours de l'été 1972. Lors d'une rencontre avec des députés des partis gouvernementaux et de l'opposition en août 1972, le négociateur ouest-allemand n'hésite pas à parler d'une crise<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 28 juin 1972, *AAPD*, 1972, Bd. II, p. 852.

<sup>42</sup> Note de Bahr, 30 juin 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 438.

<sup>43</sup> Voir par exemple « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl », 22 juin 1972, *AAPD*, 1972, Bd. II, p. 790-792.

<sup>44</sup> Voir le document est-allemand intitulé « Geschichte des Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der DDR und der BRD vom 21. Dezember 1972 – zur Geschichte der Präambel und der einzelnen Artikeln des Grundlagenvertrages », dans *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, 2. Teilband, p. 955.

<sup>45</sup> Cité dans Grau, *Gegen den Strom*, p. 396.

Tandis que le gouvernement Brandt-Scheel négocie dans l'optique de rapprocher les deux parties de la nation, la RDA, niant la pertinence de celle-ci, cherche avant tout la reconnaissance diplomatique, le « billet d'entrée pour le parquet international »<sup>46</sup>. Certains responsables ouest-allemands croient que ces deux objectifs ne sont pas mutuellement exclusifs et que Bahr défendrait mieux les intérêts de la RFA en tentant d'échanger l'un pour l'autre. Entre mars et juin 1970, quelques propositions de reconnaissance de la RDA au niveau du droit international circulent au ministère des Affaires étrangères ouest-allemand<sup>47</sup>. Bahr, s'il trouve de telles initiatives intéressantes, s'y oppose néanmoins. Il est d'avis que la reconnaissance diplomatique mutuelle est impraticable en raison des droits et responsabilités quadripartites. Par contre, « il est possible d'imaginer en théorie que tous les États du monde reconnaissent les deux États en Allemagne, mais que la reconnaissance au niveau du droit international entre les deux États n'ait cependant pas lieu »<sup>48</sup>; Bahr refuse même que le traité fasse mention de sa validité « au niveau du droit international » : il faudrait plutôt utiliser la formule « comme il est d'usage entre les États » ou « comme il est d'usage au niveau du droit international »<sup>49</sup>. Au ministère des Affaires étrangères, certains croient que l'obstination de Bahr à ne pas accorder la reconnaissance diplomatique à l'État est-allemand pourrait faire échouer le rapprochement interallemand, qui de l'avis de bien des fonctionnaires devrait être le but premier de la *Deutschlandpolitik*<sup>50</sup>. L'inflexibilité de Bahr sur cette question révèle la position centrale qu'occupe le but de la réunification dans ses conceptions de politique étrangère; il refuse de voir le rapprochement avec la RDA et le maintien de l'ouverture de la question allemande comme des objectifs incompatibles.

En résumé, Bahr et Kohl défendent des positions diamétralement opposées sur la question de la nation. Pour cette raison, leurs tractations tardent à afficher des

---

<sup>46</sup> Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn" », p. 64.

<sup>47</sup> Voir « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete », 12 mars 1970, *AAPD*, 1970, Bd. I, p. 460-463.

<sup>48</sup> Lettre de Bahr à Duckwitz, 17 avril 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 384.

<sup>49</sup> « Stenographische Niederschrift der Unterredung zwischen Genossen Dr. Michael Kohl und Egon Bahr am 26. Januar 1971 im Hause des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik », SAPMO-BArch, DY 30 / 11302, Büro Walter Ulbricht.

<sup>50</sup> Voir Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 158-159.

résultats. Bahr expliquera quelques années plus tard que les discussions interallemandes sont caractérisées par

la différence dans les intérêts qui réside dans le fait que la République fédérale d'Allemagne vise à se dissoudre et à fusionner dans une Allemagne réunifiée. La République fédérale d'Allemagne se conçoit au fond comme un État provisoire (*Provisorium*), elle se voit comme un État transitoire (*Übergangsstaat*). À l'inverse, la RDA se considère comme une séparation. Cela signifie qu'il existe un conflit d'intérêts originel impossible à éliminer<sup>51</sup>.

Bahr ne conteste pas à la RDA le droit de défendre ses intérêts et de poursuivre des objectifs qui lui sont propres. Ce qui importe pour lui, c'est le consentement du SED à ce que la divergence fondamentale entre les intérêts de part et d'autre de l'Elbe trouve mention dans le traité.

Un désaccord sur les frontières découle directement de cette opposition. Par exemple, le 3 août 1972 Kohl affirme qu'une « déclaration sur l'inaltérabilité (*Unveränderbarkeit*) des frontières » représente un « intérêt vital » pour la RDA : « la frontière entre la RDA et la RFA est intouchable (*unantastbar*). Il n'y aura pas de réunification »<sup>52</sup>. Pankow refuse qu'un traité interallemand ne soit qu'une solution provisoire ou, pour reprendre les termes employés par Bahr, un *modus vivendi*<sup>53</sup>. Bahr explique de son côté qu'il ne peut être question pour son gouvernement de reconnaître la frontière qui passe sur l'Elbe au niveau du droit international, même s'il est prêt à respecter l'intégrité territoriale de l'État est-allemand. Le but de la réunification doit s'accorder avec les devoirs pour la préservation de la paix en Europe qui échoient aux États allemands :

Les deux parties doivent par conséquent s'engager à renoncer à toute menace ou utilisation de la violence et à régler tous leurs problèmes par des moyens pacifiques. Elles devraient aussi s'engager à respecter l'intégrité territoriale de l'autre État. Elles devraient finalement s'engager à considérer les frontières

<sup>51</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 93-94.

<sup>52</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl », 3 août 1972, *AAPD*, Bd. II, p. 997.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 994.

comme inviolables (*unverletzlich*). Il serait ici possible de parler de la « frontière existant entre eux »<sup>54</sup>.

Le choix du terme « inviolable » (au lieu d'« inaltérable ») dénote une volonté de respecter la frontière interallemande sans exclure la possibilité de sa transformation pacifique si les circonstances politiques en Europe y sont un jour favorables. Même si la « nation allemande vit présentement dans deux États indépendants l'un de l'autre », il est aussi vrai « qu'une réunification de l'Allemagne n'est possible qu'en tant que résultat d'un long processus de détente »<sup>55</sup>. Bahr défend avec ténacité la position de la République fédérale, selon laquelle le traité ne doit pas détenir un caractère définitif.

Les pourparlers aboutissent à une impasse presque aussitôt après avoir été lancés. Pour faire avancer les choses, Bahr se tourne vers Honecker, à qui il rend visite le 7 septembre 1972 pour discuter de tout le catalogue des points à négocier. Ce sont cependant la question nationale et son inclusion dans le traité qui intéressent principalement Bahr :

Il est clair que la question de l'unité nationale allemande est une question historique, dans laquelle le problème des ordres sociaux différents joue un rôle décisif. Il apparaît que l'évaluation de la situation est moins controversée que la question de savoir si et comment elle peut être formulée de manière acceptable pour les deux parties. La position défendue jusqu'à présent par le négociateur en chef est-allemand [Kohl], selon laquelle on peut seulement discuter du concept présenté par la RDA, ne nous permet pas d'avancer<sup>56</sup>.

Bahr rappelle en outre que « les notions de l'unité de la nation et de la réunification jouent un grand rôle chez nous ». Honecker répond en affirmant que « l'unité est une illusion » et que la RDA « ne signera aucun traité dans lequel les mots unité de la nation et réunification seront présents ». Néanmoins, comme le secrétaire général veut trouver un terrain d'entente, il propose des solutions alternatives tenant compte des intérêts ouest-allemands : la RDA pourrait concéder que la position de la

<sup>54</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl », 21 juin 1972, *AAPD*, 1972, Bd. II, p. 760.

<sup>55</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl », 28 juin 1972, *AAPD*, 1972, Bd. II, p. 841.

<sup>56</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 11 septembre 1972, *AAPD*, 1972, Bd. II, p. 1215.

République fédérale soit réaffirmée dans une résolution du *Bundestag* ou encore dans une lettre sur l'unité allemande, similaire à celle remise au gouvernement soviétique lors de la signature du traité de Moscou<sup>57</sup>.

Pourtant, ces concessions de la part d'Honecker ne permettent pas dans l'immédiat de débloquent les négociations comme Bahr l'avait prévu. La solution qu'il envisage alors est de faire pression sur le SED en exploitant le triangle Bonn-Moscou-Berlin-Est, et ce, à l'insu des Allemands de l'Est. Lednev et Kevorkov suggèrent à Bahr que son gouvernement se tourne vers Brejnev pour tenter de dénouer l'impasse. Concrètement, ils proposent que Brandt écrive un message que Bahr sera chargé de remettre en personne à Brejnev, afin de pouvoir discuter de la situation avec le secrétaire général. Ils soulignent aussi l'importance de ménager la RDA dans une telle démarche, ce qui signifie qu'une intervention ouest-allemande auprès de Brejnev doit se faire à l'insu des médias<sup>58</sup>. Le 4 octobre 1972, Bahr avertit Kissinger de son intervention prochaine à Moscou en ces mots :

Les négociations relatives aux questions fondamentales des buts de l'unité allemande et du traité de paix manquant se sont durcies à un point tel que nous voulons essayer de les faire progresser en passant par Moscou. [...] Je vais transmettre au secrétaire général [Brejnev] un message du chancelier dans lequel ce dernier insiste sur la nécessité de formuler le traité fondamental de manière à ce qu'il soit en accord avec notre constitution et avec la situation particulière de l'Allemagne. Nous allons dire au public que nous avons discuté des questions bilatérales ainsi que des questions liées aux développements européens. Il est clair que toute référence au traité fondamental doit être évitée en public<sup>59</sup>.

Voilà une application directe de l'approche « Moscou d'abord » dans une question d'importance fondamentale pour le succès de l'Ostpolitik.

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 1220. Voir aussi Potthoff, *Bonn und Ost-Berlin*, p. 217-242 et Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 401-405.

<sup>58</sup> Note de Bahr, 25 septembre 1972, PA AA, B1, Bd. 517.

<sup>59</sup> Lettre de Bahr à Kissinger, 4 octobre 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 439.

Brejnev reçoit Bahr le 10 octobre 1972<sup>60</sup>. Ce dernier informe Kissinger des résultats de la conversation en ces termes :

Sur les questions de la nation et de la mention d'un traité de paix à venir, Brejnev s'est dit ne pas avoir été convaincu par mes arguments. Il va cependant y réfléchir à nouveau bien qu'il croie que les avantages matériels du traité sont si grands pour nous que nous pouvons aussi le conclure sans ces deux points. J'ai répondu par la négative<sup>61</sup>.

Cette rencontre donne toutefois des résultats puisque Bahr et Brejnev en arrivent à un compromis : il serait possible de parler dans le traité de différences d'opinions dans la « question nationale » plutôt que de faire explicitement référence à la nation<sup>62</sup>. De fait, Bahr et les Soviétiques proposent chacun cette nouvelle formulation au SED. Ces termes politiquement neutres présentent l'avantage d'être acceptables pour la RDA sans que la RFA ne soit obligée de renier ses positions sur la question allemande. Il serait toutefois plus exact de dire que le grand frère force la main de son satellite dans ce dossier. Comme escompté après la visite de Bahr à Moscou, le SED se montre plus conciliant et accepte l'inclusion d'une référence à la « question nationale » ou à la « question de la nation » dans le préambule du traité<sup>63</sup>, si bien que les négociations peuvent être complétées moins d'un mois plus tard, soit le 7 novembre 1972<sup>64</sup>. Fruit de l'obstination de Bahr, la mention de la « question nationale » dans le préambule du texte souligne le caractère spécial des relations entre les deux États et étaye par le fait même la thèse de l'existence d'une nation commune.

---

<sup>60</sup> « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 10 octobre 1972, *AAPD*, 1972, Bd. III, p. 1485-1491.

<sup>61</sup> Lettre de Bahr à Kissinger, 10 octobre 1972, *AdsD*, Depositum Bahr, Ordner 439.

<sup>62</sup> Bahr fait cette proposition à Kohl dès le 10 octobre, jour de son retour de Moscou. « Niederschrift aus dem Gedächtnis über eine persönliche Unterredung mit Staatssekretär Bahr am Abend des 10.10.1972 », *SAPMO-BArch*, DY 30 / J IV 2 / 2J / 4341, Politbüro des ZK. Voir aussi Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 142-143.

<sup>63</sup> « Direktive des Politbüros des Zentralkomitees der SED zum weiteren Vorgehen in der Verhandlung mit Staatssekretär Bahr am 2./3. November 1972 », 31 octobre 1972, *DzD*, *Bahr-Kohl-Gespräche*, 1. Teilband, p. 691.

<sup>64</sup> Vogtmeier exagère l'importance de la rencontre entre Brejnev et Bahr lorsqu'il écrit qu'elle a permis de sortir de l'impasse dans les négociations. Vogtmeier donne probablement trop de crédit à la vision de Bahr selon laquelle la clé des relations interallemandes se trouve à Moscou. Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 165. Voir aussi les commentaires de Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 110.

Cependant, Bahr n'arrive pas à modifier la position soviétique sur la mention de l'absence d'un traité de paix. En effet, contrairement à la question de la nation allemande qui concerne la RFA et la RDA, rappeler l'absence d'un traité de paix porterait directement atteinte aux intérêts soviétiques en impliquant que les traités signés par les États socialistes avec la République fédérale ne représentent que des règlements temporaires des questions territoriales. Bahr estime que pour les Soviétiques, le traité de Moscou constitue *de facto* un traité de paix<sup>65</sup>. Or, selon lui, ni le traité de Moscou ni le traité fondamental ne sauraient remplacer le traité de paix manquant<sup>66</sup>. La mention d'un règlement final à venir rappellera que la RFA reste libre de poursuivre l'objectif de la réunification puisque le statut de l'Allemagne n'est pas encore fixé. Devant le refus catégorique des Soviétiques, Bahr décide de changer d'approche : rappeler la présence des Quatre puissances, car leurs droits et responsabilités soulignent – indirectement bien que sans équivoque – que la question allemande n'est pas close<sup>67</sup>. En définitive, Bonn et Berlin-Est s'entendront pour mentionner dans le traité que celui-ci n'affecte pas les traités conclus précédemment par les deux parties<sup>68</sup>.

Que le traité ne fasse pas mention explicite de l'existence de la nation allemande est d'autant plus acceptable pour Bahr s'il contient en revanche des clauses qui contribueront concrètement au maintien de la cohésion nationale et du sentiment d'appartenance à une nation commune. L'extension des contacts interallemands est effectivement l'expression et le corollaire de la relation spéciale entre les deux États. Il est indispensable pour Bahr de traduire cette nature particulière en clauses favorisant le rapprochement à tous les niveaux :

Un tel traité-cadre doit partir du fait que les deux États allemands ne sont pas étrangers l'un pour l'autre. Il doit contenir une série de mesures concrètes dans lesquelles l'unité de la nation sera prise en considération. Il doit contenir

---

<sup>65</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 419.

<sup>66</sup> « Stenographische Niederschrift der Verhandlungen zwischen Staatssekretär Dr. Michael Kohl und Staatssekretär Egon Bahr über die Herstellung normaler Beziehungen zwischen der DDR und der BRD », DY 30 / 11329, Politbüro des ZK.

<sup>67</sup> Note de Bahr pour Brandt et Scheel, 27 octobre 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 445.

<sup>68</sup> « Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 270.



des éléments institutionnels d'association (*institutionel verklammernde Elemente*) à travers lesquels la relation entre les deux États s'exprime comme une relation qui n'est pas simplement de nature interétatique<sup>69</sup>.

Dans la *Deutschlandpolitik*, « La République fédérale doit poursuivre un concept qui offre la perspective d'empêcher un nouveau mouvement d'éloignement des Allemands (*ein weiteres Auseinanderleben der Deutschen*) »<sup>70</sup>. Dans le but de maintenir la cohésion nationale, Bahr accorde une importance particulière à l'extension des possibilités de voyage, « car le sentiment d'appartenance à une nation ne se manifeste que par la rencontre et l'expérience »<sup>71</sup>. Le développement de contacts téléphoniques et postaux joue un rôle similaire.

Le 7 novembre 1972, jour de la conclusion des négociations, Bahr explique aux journalistes ses attentes quant aux possibilités accrues de contacts interallemands : « Nous ne pouvons éliminer l'horreur, l'absurdité et l'inhumanité [de la frontière interallemande], mais nous pouvons la rendre perméable. Si six millions de personnes font de même, cela transformera la situation en Allemagne ». Les nouvelles possibilités de voyage et de visite ne peuvent rester sans effet sur la conscience des Allemands : « Personne ne peut dire aujourd'hui ce qui se passera lors des retrouvailles de notre peuple. De tout ce qui résulte du traité [fondamental], cela sera l'élément le plus excitant au niveau de la question nationale ». Pour Bahr, le traité fondamental perce une brèche dans le mur de Berlin. La RFA sera désormais en mesure d'exploiter la normalisation des relations interallemandes pour amener la RDA à s'ouvrir progressivement à son influence – par l'entremise de millions de visiteurs ouest-allemands qui entreront en contact avec ses habitants et les exposeront aux idées occidentales. La rencontre entre les Allemands de part et d'autre de l'Elbe gardera éveillé en eux le sentiment d'appartenir à une même nation. Bahr juge que l'ouverture de l'État est-allemand sera un processus long et demandera une implication constante de la part de Bonn : « [La RDA] est encore si peu consolidée qu'elle ne peut supporter l'humanisme et la normalité qu'en doses homéopathiques.

<sup>69</sup> Note de Bahr pour Brandt, 1<sup>er</sup> octobre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Bahr, « Respektieren, aber auch einmischen », interview avec le *Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt*, Nr. 23 (10.6.73), p. 14, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 159.

Mais il faut l'amener à faire le premier, le deuxième, le troisième, le quatrième et le cinquième pas »<sup>72</sup>.

En agissant comme autant de ponts par-dessus l'Elbe, les liens interpersonnels pourront « transformer à la longue la situation pour rendre la frontière plus perméable et changer les réalités concrètes, jusqu'à ce que nous puissions un jour repenser complètement la question allemande dans le cadre d'une solution européenne ». Bahr estime que les nouvelles possibilités de contacts humains vont « plus contribuer au maintien de la substance de cette nation que toutes les déclarations des 20 dernières années »<sup>73</sup>. Par conséquent, il croit que Bonn se doit d'exploiter l'intérêt est-allemand pour des relations économiques plus étroites avec la République fédérale – et du même coup avec la CE – afin d'encourager un « entrelacement étroit » des deux États allemands : « à long terme, nous pouvons attendre d'une hausse du niveau de vie en RDA que le trafic d'est en ouest augmente sans que trop de gens veuillent rester [en RFA] »<sup>74</sup>. Tout rapprochement interallemand s'avère bénéfique à la *Deutschlandpolitik*, car l'essentiel en attendant la réunification est de travailler à maintenir en vie l'idée d'une nation commune. Lorsque l'occasion se présentera, il faut qu'il reste quelque chose à réunifier. Bahr écrit dans l'hebdomadaire *Der Spiegel* que « la conséquence de l'année 1949 est la situation de 1972, avec la perspective de préserver la substance de la nation »<sup>75</sup>. Si le but à long terme reste l'unité allemande, Bahr croit que le gouvernement fédéral devrait concentrer les efforts de sa *Deutschlandpolitik* sur le rapprochement entre les deux États allemands autant au niveau gouvernemental qu'au plan des contacts humains, afin que le concept de la nation allemande puisse survivre à une division qui se prolongera selon toute vraisemblance pendant de nombreuses années.

Le traité fondamental reflète les préoccupations nationales et humanitaires de Bahr. En échange de la reconnaissance de l'intégrité territoriale (art. 3) – point d'une

<sup>72</sup> Conférence de presse de Bahr à la Chancellerie, 7 novembre 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 92A.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Note de Bahr pour Brandt, 23 novembre 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436.

<sup>75</sup> Bahr, « Die Einheit war nie das erste Ziel ».

signification difficile à exagérer pour le SED –, l'article 7 stipule que la RFA et la RDA sont « prêtes à régler des questions pratiques et humanitaires au fur et à mesure de la normalisation de leurs relations »<sup>76</sup>. De fait, le traité est accompagné d'un échange de lettres sur la réunification des familles, la facilitation des voyages, l'échange de produits non commerciaux et l'ouverture de postes frontaliers supplémentaires<sup>77</sup>. Le traité fondamental, avec l'accord quadripartite sur Berlin, permet de rendre la division plus tolérable pour les Allemands et maintenir le sentiment d'unité nationale, deux visées centrales de l'Ostpolitik de Bahr.

Le traité fondamental correspond aussi aux objectifs de Bahr dans la mesure où il permet des changements – ou du moins n'écarte pas leur possibilité. Certes, il ne réussit pas à convaincre Kohl et le SED d'accepter une « réserve à propos de la réunification » (*Wiedervereinigungsvorbehalt*) comme dans le traité d'amitié entre la RDA et l'URSS (1964). Cependant, la lettre sur l'unité allemande – identique à celle accompagnant le traité de Moscou – remise lors de la signature du traité garantit que la normalisation des relations interallemandes est compatible avec l'objectif de la République fédérale d'unifier de manière pacifique les deux parties de la nation<sup>78</sup>. Aussi, l'article 9 rappelle que le traité « n'affecte pas les traités et accords internationaux bilatéraux et multilatéraux conclus auparavant par [la RFA et la RDA] ou les concernant » – les droits et responsabilités des Alliés pour Berlin et l'Allemagne dans son ensemble gardent leur validité, rappelant ainsi l'ouverture de la

---

<sup>76</sup> « Vertrag über die Grundlagen der Beziehung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 270. Une traduction du traité fondamental est disponible à l'annexe 4 de la présente thèse.

<sup>77</sup> « Zusatzprotokoll zum Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 271-273; « Briefwechsel zum Post- und Fernmeldewesen », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 274-275; « Briefwechsel zur Familienzusammenführung, zu Reiseerleichterungen und Verbesserung des nichtkommerziellen Warenverkehrs », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 276-282; « Briefwechsel zur Öffnung weiterer Grenzübergangsstellen », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 283-284; Voir aussi Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 112.

<sup>78</sup> Par cette lettre, le gouvernement fédéral constate que le traité fondamental « ne contredit pas l'objectif politique de la République fédérale d'Allemagne d'œuvrer à un état de paix en Europe dans lequel le peuple allemand recouvrera son unité dans la libre autodétermination ». La formulation est la même que celle utilisée dans la lettre sur l'unité allemande remise au gouvernement soviétique lors de la signature du traité de Moscou (voir le quatrième chapitre de la présente thèse). « Brief zur deutschen Einheit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik », 21 décembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 387.

question allemande<sup>79</sup>. De plus, Pankow accepte la mention dans le préambule de l'opposition quant à la question nationale ainsi qu'une lettre sur l'unité allemande. À la dernière minute (le 6 novembre), Bahr, considérant ces concessions suffisantes, renonce à l'inclusion d'une « réserve à propos du traité de paix » (*Friedensvertragsvorbehalt*) dans le préambule et consent à une solution de rechange : l'envoi de notes aux gouvernements des Quatre puissances rappelant que le traité ne contredit pas leurs droits et responsabilités en Allemagne et à Berlin<sup>80</sup>.

Le but de la réunification n'a détenu cependant pas la primauté absolue dans la *Deutschlandpolitik* de Bahr. Si la RFA et la RDA poursuivent des objectifs irréconciliables dans la question nationale, l'article 3 du traité indique que les deux parties s'entendent pour régler leurs différends uniquement à l'aide de moyens pacifiques, de respecter leur intégrité territoriale mutuelle et l'inviolabilité de leur frontière commune<sup>81</sup>. La RFA reconnaît par là que la paix et la stabilité en Europe sont plus importantes que le but de l'unité allemande, sans toutefois abandonner ce dernier. Bahr déclare devant le *Bundestag* le 15 février 1973 qu'après la signature du traité fondamental, « la question de la nation et la question de l'unité étatique demeurent pertinentes. Les poser de manière pacifique n'est pas contre la lettre et l'esprit du traité, qui accorde la priorité à la paix et à la détente »<sup>82</sup>.

La normalisation des relations interallemandes fait entrer les deux États dans la détente internationale : « Ce qui vaut pour l'Est et l'Ouest en général vaut aussi pour notre nation : la paix a priorité. L'inviolabilité des frontières et le respect de l'intégrité territoriale des États en sont des parties intégrantes »<sup>83</sup>. Pour Bahr, la primauté du principe de paix signifie aussi que ce n'est pas par des réclamations

<sup>79</sup> « Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 270.

<sup>80</sup> Voir les notes envoyées par la RFA aux gouvernements des États-Unis, de France et du Royaume-Uni et par la RDA au gouvernement d'Union soviétique : « Briefwechsel mit dem Wortlaut von Noten der Bundesrepublik Deutschland an die Drei Westmächte und der Deutschen Demokratischen Republik an die Sowjetunion zu Artikel 9 des Vertrages », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 288-289.

<sup>81</sup> « Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 269.

<sup>82</sup> Bahr, « Rede vor dem Deutschen Bundestag », 15 février 1973, *TzD*, Bd. 12, p. 187.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 184.

verbales et une rhétorique de réunification que le gouvernement fédéral peut espérer résoudre la question allemande. Ce sera plutôt en utilisant toute son influence pour contribuer activement à la création d'un ordre de paix paneuropéen capable d'incorporer une Allemagne unie en son sein.

Dans l'esprit de la « cohabitation réglementée », le traité note les divergences entre les deux États sur la question nationale. Le préambule indique que le traité a été conclu « nonobstant les divergences de vues entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande sur des questions de principe, dont la question nationale »<sup>84</sup>. Cette formule signifie que les deux États peuvent continuer à poursuivre leurs buts et défendre leurs conceptions particulières, point d'une importance cruciale pour Bahr. L'essentiel est que la RDA reconnaisse de cette manière qu'il existe bel et bien une question nationale non résolue et que la relation entre Bonn et Berlin-Est détient par conséquent un caractère particulier. Pour Bahr, la normalisation des relations interallemandes se présente comme un règlement transitoire d'une durée indéterminée; en tant que concept pour maintenir la cohésion de la nation tant qu'elle est divisée et poser les bases de transformations à long terme, il s'agit d'une application de la méthode du « changement par le rapprochement »<sup>85</sup>.

L'opposition chrétienne-démocrate, toutefois, est insatisfaite du traité. Certes, la CDU/CSU se dit en faveur d'un arrangement avec la RDA dans le but d'atténuer les effets de la division sur les Allemands et aussi pour éviter que la RFA ne se retrouve isolée au plan international. Or, les chrétiens-démocrates critiquent les clauses humanitaires du traité parce qu'elles n'énoncent que des déclarations d'intentions sans caractère contractuel. Aussi, ils estiment que le traité fondamental ne respecte pas le droit des Allemands à l'autodétermination. Les chrétiens-démocrates le considèrent inacceptable parce qu'il correspondrait en fait aux objectifs de la RDA – reconnaissance internationale et égalité<sup>86</sup>. C'est pourquoi l'ensemble du groupe

---

<sup>84</sup> « Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 268.

<sup>85</sup> Bahr, Bahr, « Wandel durch Annäherung – Zehn Jahre nach Tutzing », p. 45-46.

<sup>86</sup> Grau, *Gegen den Strom*, p. 418-436

parlementaire CDU/CSU, à l'exception de quatre députés de la CDU, vote contre la ratification du traité fondamental le 11 mai 1973. La ratification est néanmoins adoptée par le *Bundestag* avec 268 voix contre 217<sup>87</sup>. Ce vote décisif ne signifie pas pour autant la fin de l'opposition chrétienne-démocrate au traité. Le gouvernement de Bavière dirigé par la CSU dépose le 28 mai 1973 un recours au Tribunal fédéral constitutionnel, chargé de vérifier la compatibilité du traité fondamental avec la Loi fondamentale. Le gouvernement de Bavière soutient que le traité ne respecte pas l'objectif de l'unité nationale inscrit dans la Constitution. Dans son jugement du 31 juillet 1973, le Tribunal fédéral constitutionnel déclare que le traité avec la RDA est compatible avec la Loi fondamentale. Le jugement rappelle que le gouvernement de la RFA ne saurait renoncer à l'objectif de l'unité étatique, en précisant toutefois que les acteurs politiques sont libres de déterminer quelle voie ils veulent emprunter pour l'atteindre<sup>88</sup>.

Les efforts de Bahr n'auront pas été vains. En 1970-1972, il s'est imposé comme l'homme indispensable dans les rapports avec Berlin-Est. Cependant, il faut se garder d'exagérer l'importance des rapports avec le SED dans sa conception de l'Ostpolitik : la conclusion du traité fondamental et les enjeux importants des relations RFA-RDA ne changent rien à sa conviction que la clé de la question allemande se trouve à Moscou. Il s'agit d'ailleurs d'une des principales raisons de la baisse progressive de son influence dans la *Deutschlandpolitik* à partir de 1973.

### **6.3 Le conflit Bahr-Wehner : les problèmes humanitaires et la clé des relations interallemandes**

Les relations entre Bahr et son collègue du SPD Herbert Wehner sont loin d'être cordiales au sein de la coalition sociale-libérale. Les attaques que Bahr lance contre Wehner dans ses mémoires montrent toute l'ampleur de son antipathie et de son

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 491.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 492-500; Winkler, *Histoire de l'Allemagne*, p. 723-724. Pour le texte du jugement du Tribunal fédéral constitutionnel, voir « Verfassungsmässigkeit des Grundlagenvertrages / Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 31. Juli 1973 (Auszug) », Ministère allemand des Affaires étrangères (dir.), *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland : Dokumente von 1949 bis 1994*, Cologne, Verlag Wissenschaft und Politik, 1995, p. 392-395.

ressentiment à l'endroit de celui qui est surnommé l'« Oncle » au sein du gouvernement et du Parti social-démocrate. Bahr consacre en effet un chapitre complet à ses critiques à l'endroit de Wehner, l'accusant entre autres d'être un politicien opportuniste et sans vision, en allant même jusqu'à soutenir qu'il a trahi Brandt et provoqué sa chute<sup>89</sup>. Cependant, cette hostilité découle surtout du différend entre Bahr et Wehner au niveau de la *Deutschlandpolitik*. À mesure que la stratégie de Bahr dans les relations interallemandes s'épuise, Wehner gagne de plus en plus d'influence dans ce domaine. L'« Oncle » met de l'avant une vision alternative de la *Deutschlandpolitik* et de l'Ostpolitik qui menace le « grand dessein » de Bahr. En effet, l'« architecte de l'Ostpolitik » cherche à conduire les relations politiques entre la RFA et la RDA au niveau gouvernemental tout en gardant Moscou toujours impliquée pour faire pression sur Berlin-Est. De son côté, Wehner traduit en gestes concrets – avec un succès croissant – sa vision d'une collaboration interallemande étroite répondant aux attentes du SED.

Au moment de l'arrivée au pouvoir du gouvernement SPD-FDP, Wehner dispose déjà d'une vaste expérience pratique dans les relations interallemandes. En effet, il occupe le poste de ministre des Questions panallemandes au sein de la Grande coalition. Dans cette fonction, il est responsable de l'achat discret de prisonniers politiques à la RDA à travers un canal secret géré par les avocats est-allemands Wolfgang Vogel et Ludwig Rehlinger – d'où la désignation de ce *back channel* comme le « canal des avocats » (*Anwaltskanal*). Cette pratique pour la libération des prisonniers politiques a cours depuis décembre 1962. Le ministère des Questions panallemandes sous la houlette de Wehner s'occupe aussi de l'« achat » d'enfants pour les réunifier avec leurs familles à l'Ouest<sup>90</sup>. En vertu de son expérience humanitaire pratique dans les relations interallemandes, Wehner favorise après la signature de l'accord sur Berlin la conclusion d'une série d'ententes pratiques avec la RDA comme solution de rechange

---

<sup>89</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 444-446.

<sup>90</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 121. Pour une description de la procédure d'« achat » par Wehner des prisonniers politiques est-allemands, voir Ehmke, *Mittendrin*, p. 131.

à la négociation d'un traité fondamental<sup>91</sup>. Bien sûr, il ne réussit pas à convaincre Brandt et Bahr.

Bahr est mal à l'aise avec le « commerce humain » du « canal des avocats », non seulement parce qu'il est peu familiarisé avec celui-ci, mais aussi et surtout parce qu'il s'intègre mal dans sa vision de l'Ostpolitik. Pour lui, la politique orientale demeure une affaire intergouvernementale, une sorte de diplomatie de cabinet passant surtout par les relations avec la puissance hégémonique du bloc soviétique. Le traité fondamental qu'il a négocié fournit d'après lui un cadre approprié pour le règlement de tous les problèmes entre la RFA et la RDA. Dès la première séance de négociations sur le traité fondamental (15 juin 1972), Bahr indique à Kohl qu'il espère pouvoir réunifier 7000 familles, question qu'il ramène d'ailleurs sur la table à quelques reprises en août<sup>92</sup>. À cause des efforts de Bahr, la signature du traité est accompagnée d'une autorisation d'émigration pour 308 enfants est-allemands séparés de leurs familles. Cette concession, dans l'esprit des leaders du SED, est conditionnelle à la signature du traité et à des paiements de la part de Bonn. De fait, lorsque le gouvernement ouest-allemand constate que les enfants n'ont pas tous pu émigrer comme promis, Bahr dit à Kohl que 60 à 70 millions de DM promis à la RDA seront mis « sur la glace »<sup>93</sup>.

Bahr croit qu'après la signature du traité fondamental, le SED se comportera de manière beaucoup plus « civilisée », ce qui devrait permettre de régler les questions humanitaires par des contacts officiels entre les deux gouvernements; l'article 7 du traité fondamental ne stipule-t-il pas que les deux gouvernements veulent coopérer pour régler les questions humanitaires<sup>94</sup>? De fait, après la signature du traité fondamental, non seulement Bahr, mais aussi Brandt et Ehmke, veulent tirer de

<sup>91</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 434-435 et Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt », p. 220.

<sup>92</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin », 15 juin 1972, *AAPD*, 1972, Bd. II, p. 710-711; « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 3 août 1972, *AAPD*, 1972, Bd. II, p. 1006; « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt », 17 août 1972, *AAPD*, 1972, Bd. II, p. 1088.

<sup>93</sup> Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 152-153, 155.

<sup>94</sup> « Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik », 8 novembre 1972, *TzD*, Bd. 11, p. 270.



l'obscurité les questions des prisonniers politiques et de la réunification des familles pour les ramener au « niveau des négociations » (*Verhandlungsebene*)<sup>95</sup>. Le 12 décembre 1972, Bahr se plaint à Kohl que des Allemands de l'Est à qui l'émigration avait été autorisée se sont vu refuser à la dernière minute le droit de quitter l'État est-allemand<sup>96</sup>. Comme ces personnes infortunées, qui ont quitté emploi et logement, sont dans bien des cas littéralement forcées à rester assises sur leurs valises, elles s'attirent le surnom de « cas des valises » (*Kofferfälle*). Nul doute que Bahr s'imagine alors que la RDA utilise ces personnes comme monnaie d'échange pour obtenir une compensation financière. Or, d'après lui, la normalisation des relations interallemandes devait justement mettre fin à ce trafic humain et soumettre les questions humanitaires aux pratiques internationales courantes. Conséquemment, il signale à Berlin-Est que la RFA n'est plus prête à effectuer des versements en coulisse contre des autorisations d'émigrations; les quotas d'émigrations devraient plutôt être fixés ouvertement. Il essaie de faire comprendre à Kohl que demander des paiements pour des visas de sortie est indigne d'un État qui se dit respectable et légitime<sup>97</sup>. Cet argument impressionne visiblement ses interlocuteurs, préoccupés au plus haut point par le statut international de la RDA. En effet, Bahr s'entend le 21 décembre 1972 avec Paul Verner, membre du Politburo du SED, et Otto Winzer, ministre est-allemand des Affaires étrangères, que « les versements d'argent dans les cas de réunification des familles doivent cesser » et qu'« à l'avenir ces questions seront réglées au niveau gouvernemental (*Regierungsebene*) »<sup>98</sup>. Ainsi prend fin le « canal des avocats ».

---

<sup>95</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 121.

<sup>96</sup> « Niederschrift aus dem Gedächtnis über persönliche Unterredung mit Staatssekretär Bahr am 12. Dezember 1972 », SAPMO-BArch, DY 30 / J IV 2 / 2J / 4455, Politbüro des ZK.

<sup>97</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 436.

<sup>98</sup> Les citations sont tirées du mémorandum de Sanne sur la conversation entre Bahr et Verner le 21 décembre 1972, PA AA, B1, Bd. 513. Voir aussi Meyer, *Herbert Wehner*, p. 397-403. Pour le compte-rendu ouest-allemand complet, voir « Gespräch des Bundesministers für Besondere Aufgaben Bahr mit dem Sekretär des Zentralkomitees der SED Verner und dem Aussenminister der DDR Winzer », 21 décembre 1972, *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, 1. Teilband, p. 712-718; pour le compte-rendu est-allemand, voir « Gespräch des Mitglieds des Politbüros des Zentralkomitees der SED Verner und des Aussenministers der DDR Winzer mit dem Bundesminister für besondere Aufgaben Bahr », 21 décembre 1972, *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, 1. Teilband, p. 718-722.

Wehner est furieux lorsqu'il apprend les démarches de Bahr, car il croit que le « canal des avocats », une fois aboli, ne sera pas remplacé par une autre voie d'échange et que les transferts des personnes seront par conséquent interrompus<sup>99</sup>. La suite des événements lui donne raison : le régime est-allemand ne montre aucune disposition à régler la question des *Kofferfälle*<sup>100</sup>. Wehner comprend que Pankow ne laissera émigrer ses ressortissants qu'en échange d'une compensation. Reconnaissant son erreur, Bahr demande à Kohl à la fin février 1973 de remettre le « canal des avocats » en service. Le *back channel* humanitaire, cependant, ne peut être réinstallé aussi facilement. Bahr écrit à Brandt que la RDA « rompt les contacts des avocats et se refuse à discuter de la réunification des familles sur un autre niveau »; mais Kohl, de son côté, ne manque jamais une occasion de rappeler à Bahr qu'il a lui-même demandé la fin du *Anwaltskanal*<sup>101</sup>. Le leadership est-allemand préfère garder les personnes assises sur leurs valises comme monnaie d'échange pour s'assurer de la ratification du traité fondamental et de l'entrée de la RDA à l'ONU<sup>102</sup>. Le SED se sert des questions humanitaires pour pratiquer un *linkage*, ou lien. En ramenant les questions des prisonniers politiques et de la réunification des familles au plan gouvernemental, Bahr offre au SED la possibilité de les exploiter à des fins politiques. La stratégie de Wehner visait justement à protéger les problèmes humanitaires des tempêtes caractéristiques des rapports entre Bonn et Berlin-Est – même si cela nécessite de s'adonner à un « trafic humain ».

Au début de l'année 1973, les relations entre la RFA et la RDA restent froides; les tractations entre Bahr et Kohl à l'hiver et au printemps 1973 reflètent cet état de

---

<sup>99</sup> Meyer, *Herbert Wehner*, p. 397-403.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Note de Bahr pour Brandt, 17 mai 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 435; voir le rapport de Kohl, « Niederschrift aus dem Gedächtnis über persönliche Gespräche mit Minister Bahr am 16. Mai 1973 », BArch, DC 20/5614 (disponible dans *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, CD-ROM, document no. 467).

<sup>102</sup> Dans une note du 1<sup>er</sup> mars 1973, Bahr note qu'il a abordé sans succès la question du « canal des avocats » relativement aux questions humanitaires au cours d'une discussion avec Kohl le 28 février. PA AA, B150, Aktenkopien 1973. Bahr aborde à nouveau cette question avec Kohl le 16 mai 1973, mais ne connaît pas plus de succès qu'en février. « Aufzeichnung des Bundesministers Bahr », 16 mai 1973, *AAPD*, 1973, Bd. II, p. 696. Voir aussi Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 155-157.

fait<sup>103</sup>. Le politicien social-démocrate n'arrive pas à faire des progrès dans les questions humanitaires. C'est dans ce contexte que Wehner décide d'intervenir directement auprès d'Honecker en le visitant à Berlin-Est. Il prévoit se rendre dans la capitale est-allemande en tant que chef du groupe parlementaire du SPD et se fait accompagner par son homologue du FDP, Wolfgang Mischnik. Seule une poignée de gens à la Chancellerie – incluant Bahr – est informée de ce projet. La visite est facilitée par le fait que Wehner et Honecker se sont connus personnellement au temps où ils étaient tous deux membres du Parti communiste allemand<sup>104</sup>. Si Wehner prend comme prétexte officiel pour cette visite la nécessité de trouver une solution au problème des *Kofferfälle*, son but premier est de surmonter la stagnation de la *Deutschlandpolitik* après la signature du traité fondamental<sup>105</sup>. De fait, la rencontre Wehner-Honecker à Berlin-Est le 31 mai 1973 permet de faire sortir les relations interallemandes de l'impasse dans laquelle elles se trouvent<sup>106</sup>. L'« Oncle » établit par cette occasion un canal direct avec Honecker passant par Wolfgang Vogel. Ce nouveau *back channel* contourne les voies diplomatiques normales, l'appareil du SED et Moscou. Honecker aurait même affirmé que les deux États allemands peuvent accomplir certaines choses « sans le grand frère »<sup>107</sup>. Nul doute que Wehner interprète le succès de sa visite comme la preuve que son approche dans la politique allemande est la bonne.

---

<sup>103</sup> Pour les difficultés rencontrées par Bahr dans ses discussions avec Kohl, voir par exemple « Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl », 28 février 1973, *AAPD*, 1973, Bd. I, p. 314-331. Bahr dira quelques jours plus tard aux ambassadeurs occidentaux que cette première rencontre avec le négociateur est-allemand depuis la signature du traité fondamental est « un des entretiens les plus décevants qu'il a eus avec Kohl jusqu'à présent ». « Gespräch des Bundesministers Bahr mit den Botschaftern Henderson (Grossbritannien), Hillenbrand (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) », 9 mars 1973, *AAPD*, 1973, Bd. I, p. 361-362.

<sup>104</sup> Wehner et Honecker ont entre autres milité ensemble contre l'annexion de la Sarre par l'Allemagne lors du referendum organisé par Hitler en 1935.

<sup>105</sup> Carsten Tessmer et Klaus Wiegrefe, « Deutschlandpolitik in der Krise. Herbert Wehners Besuch in der DDR 1973 », *Deutschland Archiv*, 27, 6 (1994), p. 604.

<sup>106</sup> Sur la rencontre Wehner-Honecker, voir « Aufzeichnung des Parlamentarischen Staatssekretärs Moersch », 5 juin 1973, *AAPD*, 1973, Bd. I, p. 919-920. Moersch note que « les thèmes des discussions étaient d'abord et avant tout les relations humaines et les allègements humanitaires, notre partie ayant réclamé avec énergie une amélioration [dans ces domaines] » (p. 920).

<sup>107</sup> Interview de Garton Ash avec le politicien libéral Wolfgang Mischnik, qui accompagne Wehner à cette occasion. Voir Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 156. Voir aussi Heinrich Potthoff, « In konspirativem Stil », *Der Spiegel*, 14 octobre 1996, p. 60-64 et Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 122.

La rencontre du 31 mai permet aussi de régler les cas humanitaires les plus graves. Il semble qu'à partir de l'été 1973, les procédures d'achat de prisonniers politiques soient moins difficiles en raison de l'intervention personnelle d'Honecker<sup>108</sup>. À la fin juin 1973, Wehner, après avoir rencontré Vogel, écrit à Brandt que les autorités est-allemandes « vont envisager sérieusement des mesures concrètes dans les questions humanitaires. Un convoi peut arriver le 11 juillet et un autre le 18. Des enfants, 45 puis à nouveau 45 »<sup>109</sup>. Aussi, un compte-rendu d'une conversation entre Wehner et Honecker ayant lieu le 17 septembre 1973 rapporte que

Depuis [le 31 mai], [Honecker] avait ordonné l'émigration d'environ 300 personnes et avait reçu confirmation que c'était chose faite [...]. Le 14 septembre, il a signé une nouvelle liste de 178 personnes, dont 68 enfants, et ordonné que l'affaire soit réglée avec plus de célérité qu'auparavant. Il avait entendu parler avec beaucoup de sollicitude des difficultés qui avaient surgi dans le domaine humanitaire, mais aussi pour moi personnellement. Il faut se garder ici de toute dispute ou de toute rupture [...]<sup>110</sup>.

Après le 31 mai 1973, un échange de vues intensif a lieu entre Wehner et Honecker. Le secrétaire général du SED tente par là de démontrer sa bonne volonté aux Allemands de l'Ouest en traitant les problèmes humanitaires, tandis que l'ex-ministre social-démocrate espère se positionner comme le seul politicien capable de faire progresser significativement les relations interallemandes<sup>111</sup>.

Wehner a su amener du mouvement là où Bahr se heurtait à un mur. Pourtant, Mary Sarotte démontre de manière convaincante que le revirement de Honecker et du SED n'est pas simplement dû à l'intervention de Wehner, mais doit aussi beaucoup aux Soviétiques, qui pressent le gouvernement est-allemand de se montrer plus accommodant à l'endroit de la RFA. Craignant des revers dans la détente en Europe

---

<sup>108</sup> Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 172.

<sup>109</sup> Lettre de Wehner à Brandt, 24 juin 1973, citée dans *Ibid.*, p. 171. Kohl annonce de son côté à Bahr que le gouvernement de la RDA est prêt à réintroduire le canal des avocats jusqu'à ce que les Représentations permanentes prennent leurs fonctions. Il lui dit aussi à cette occasion que 69 personnes ont reçu une autorisation d'émigration le 6 juin 1973. Cependant, il se garde de mentionner le rôle joué par Wehner dans l'obtention de ces concessions. Note de Bahr sur une discussion avec Kohl, 8 juin 1973, BArch, B 137/16373 (disponible dans *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, CD-ROM, document no. 474).

<sup>110</sup> Mémoire de Wehner, 2 décembre 1973, cité dans *Ibid.*

<sup>111</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 124.

et une recrudescence des tensions avec la Chine, Moscou veut assurer autant que possible la survie du gouvernement Brandt; Brejnev aurait même affirmé lors de sa visite à Bonn en mai 1973 – quelques jours avant que Wehner ne rencontre Honecker à Berlin-Est – qu’il entend résoudre personnellement la question de l’émigration. Dans ces circonstances, il est pour le moins ironique, souligne Sarotte, que Wehner interprète le succès de sa rencontre du 30 mai 1973 avec Honecker comme preuve que la RFA et la RDA peuvent régler leurs problèmes sans faire appel au grand frère<sup>112</sup>.

Le 2 décembre 1973, Wehner écrit à Brandt pour lui proposer d’utiliser le canal qu’il a établi avec Honecker. Le texte reprend un message du secrétaire général datant du 17 septembre, en plus des commentaires de Wehner. On peut y lire que le contenu du message du chef du SED avait déjà été transmis à Brandt le 18 septembre 1973. Brandt accepte de rencontrer Wehner le 16 décembre pour discuter de ce *Gedanken-Dokument* (« document d’idées »). Aussi, le 18 décembre, Brandt confie une lettre à l’« Oncle » dans laquelle il prend position sur le message de Honecker, le texte commençant par « Cher secrétaire général ». Ceci montre que le chancelier est disposé à traiter directement avec le chef du SED, bien qu’il demande à Wehner de reformuler le tout dans ses mots, au cas où il y aurait une fuite<sup>113</sup>. Le 1<sup>er</sup> février 1974, Wehner remet à Brandt un message personnel de Honecker qui lui est parvenu par Vogel, dans lequel le secrétaire général propose l’ouverture d’un canal direct avec le chancelier<sup>114</sup>. Brandt voit d’une manière positive la proposition de Honecker, car dans sa réponse du 12 février, il expose ses positions sur les questions soulevées par le leader est-allemand dans sa missive précédente, mettant ainsi le canal en service<sup>115</sup>.

Après la conclusion du traité fondamental, le SED veut traiter directement avec la RFA. Honecker met d’ailleurs Brandt en garde dans son message du 1<sup>er</sup> février 1974,

<sup>112</sup> Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 158-160.

<sup>113</sup> « Vermerk des Bundeskanzlers, Brandt, zu seinem Schreiben an den Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Wehner, vom 18. Dezember 1973 », 18 décembre 1973, dans Fischer (dir.), *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*, Bd. 6, p. 518-520.

<sup>114</sup> Potthoff, *Bonn und Ost-Berlin*, p. 292-296.

<sup>115</sup> « Schreiben des Bundeskanzlers, Brandt, an den Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Wehner », 12 février 1974, dans Fischer (dir.), *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*, Bd. 6, p. 525-527.

transmis par le canal Wehner-Vogel, que la République fédérale devrait se garder de tenter d'accomplir des progrès dans les relations avec la RDA en faisant d'abord un détour par Moscou<sup>116</sup>. Cela correspond bien aux conceptions de Wehner, qui veut traiter la RDA comme un partenaire autonome. Il espère augmenter la confiance de son leadership et lui permettre ainsi de faire plus de concessions dans le domaine humanitaire<sup>117</sup>.

Par l'ouverture du canal avec Honecker, Wehner marque des points pour son approche des relations interallemandes aux dépens de celle de Bahr, qui mise sur le maniement du triangle Bonn-Moscou-Berlin-Est. Parce qu'il traite la RDA comme une simple dépendance soviétique, Bahr ne parvient pas à gagner la confiance de la direction du SED. Après la signature du traité fondamental, les négociations dont il s'occupe portent surtout sur les traités annexes (concernant la poste, la circulation, le commerce, les échanges culturels et scientifiques, etc.). Dans les questions humanitaires, telles que l'amélioration des droits de visite, le transfert de prisonniers politiques ou la réunification des familles, Bahr n'enregistre aucun succès<sup>118</sup>. D'ailleurs, lors de leur rencontre du 17 septembre 1973, Honecker se plaint à Wehner de « l'arrogance et de la prestance en partie provocatrice » de Bahr, qui ne sont pas étrangères à l'insuccès que connaît ce dernier dans le domaine humanitaire<sup>119</sup>.

L'historien Heinrich Potthoff qualifie le *Gedanken-Dokument* de « tournant dans la *Deutschlandpolitik* opératoire de la coalition sociale-libérale »<sup>120</sup>. En effet, le traité fondamental ne contient que des déclarations d'intentions en ce qui a trait aux aspects pratiques et humanitaires des relations entre les deux États. Les efforts de Wehner permettent de donner des résultats réels dans ces questions, en tenant compte des intérêts du SED, ce que Bahr n'arrive pas à faire. Toujours de l'avis de Potthoff, l'établissement et la gestion du canal Brandt-Honecker représente l'heure de gloire de

---

<sup>116</sup> Potthoff, *Bonn und Ost-Berlin*, p. 292-296.

<sup>117</sup> Meyer, *Herbert Wehner*, p. 416-417.

<sup>118</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 122; Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 180-191.

<sup>119</sup> Meyer, *Herbert Wehner*, p. 403.

<sup>120</sup> Potthoff, « In konspirativem Stil ».

Wehner, qui lance ainsi la *Deutschlandpolitik* dans son second stade – le premier étant la détermination des balises de la cohabitation entre les deux États allemands par le traité fondamental. Cette transition relègue Bahr au second plan et son rôle diminuera progressivement jusqu'à devenir virtuellement nul sous le chancelier Helmut Schmidt après 1974<sup>121</sup>. Le canal Wehner-Vogel liant les chefs de gouvernement des deux États allemands devient en 1973-1974, et même par la suite sous Schmidt, la voie principale de résolution des différents problèmes pratiques entre la RFA et la RDA<sup>122</sup>.

À partir de 1973 le SED veut avoir la haute main sur les relations interallemandes, ce qui signifie que le gouvernement ouest-allemand doit se garder de passer par Moscou pour régler ses problèmes avec la RDA<sup>123</sup>. Bien entendu, cela va de pair avec le besoin de reconnaissance internationale de cette dernière. En ce sens, Wehner souscrit entièrement à la vision du SED<sup>124</sup>. L'orientation « nationale » de Bahr et Brandt lui apparaît illusoire et il considère que la question allemande ne peut être résolue dans un sens étatique. Il croit par ailleurs que l'intérêt du SED pour la coopération économique, le commerce avec l'Ouest et l'acquisition de devises occidentales offre un levier suffisamment puissant à la RFA pour forcer un rapprochement interallemand sans avoir à passer par Moscou<sup>125</sup>. Après avoir rendu visite à Honecker en mai 1973, il déclare que le gouvernement fédéral aurait avantage à éviter de traiter la RDA « comme un appendice de quoi que ce soit »<sup>126</sup>.

Bahr, en tant que *Realpolitiker*, prend clairement position contre cette stratégie; la RDA reste pour lui un appendice de l'URSS et il convient de la traiter comme tel. Aussi, tandis que Wehner croit que la politique plus indépendante de la RDA présente

---

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 122.

<sup>123</sup> Winkler, *Histoire de l'Allemagne*, p. 725-727.

<sup>124</sup> Après la disparition de la RDA, Honecker se rappelle que même s'il avait rejeté le communisme, l'objectif de Wehner « était toujours l'unité du mouvement ouvrier et la construction d'une république allemande socialiste ». Cité dans Garton Ash, *Au nom de l'Europe*, p. 232.

<sup>125</sup> Potthoff, « In konspirativem Stil ».

<sup>126</sup> Cité dans Tessmer et Wiegrefe, « Deutschlandpolitik in der Krise », p. 605. Wehner refuse de laisser le sort des Allemands de l'Est aux mains du SED. Dieter Dettke en interview avec l'auteur, 22 mai 2006.

des opportunités pour le dialogue interallemand, Bahr et Brandt ont l'impression que la position du SED s'est raidie depuis la signature du traité fondamental. Ils constatent que Berlin-Est tente de réduire les contacts avec la RFA à un minimum<sup>127</sup>. Bahr dit comprendre que « Pour un Allemand, il semble raisonnable de vouloir orienter toute Ostpolitik vers la RDA ou la concevoir comme un moyen à cette fin », mais il estime « cependant plus sage et clairvoyant de reconnaître que pour la République fédérale, la meilleure politique à l'égard de la RDA consiste à bien s'entendre avec l'Union soviétique »<sup>128</sup>.

L'idée que Bahr se fait de la solution à la question allemande part des relations entre la RFA et l'URSS, comme il l'explique en 1963 à Tutzing : « Quiconque développe des concepts qui sont fondés sur l'idée que la réunification sera accomplie avec Berlin-Est s'accroche à des illusions et ferait mieux de se rappeler la présence de 20 ou 22 divisions soviétiques bien armées [en Allemagne de l'Est] »<sup>129</sup>. Aussi, il est convaincu que « la RDA ne coopérera pas avec nous dans les domaines où il y a encore des difficultés entre Bonn et Moscou »<sup>130</sup>. Bahr entend exploiter les intérêts de sécurité soviétiques pour surmonter les réticences est-allemandes à un rapprochement avec la RFA<sup>131</sup>. Il écrit à Peter Bender en 1970 :

au plan bilatéral, nous n'avons aucun moyen d'amener le SED à coopérer avec nous. Il n'y a qu'une seule possibilité : s'entendre avec Moscou, de telle sorte que les personnes là-bas vont essayer d'influencer Berlin-Est dans le sens de la raison. [...] Toute autre méthode est une illusion<sup>132</sup>.

De fait, en 1973-1974, Bahr se tourne vers ses contacts soviétiques pour tenter de rendre le SED plus conciliant dans plusieurs dossiers<sup>133</sup>. Son approche des relations avec la RDA découle de son appréciation réaliste des intérêts des acteurs impliqués et

---

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> Note de Bahr, sans date (mai 1973), AdsD, Depositum Bahr, Ordner 431A.

<sup>129</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung », p. 12.

<sup>130</sup> Note de Bahr pour Brandt, 17 mai 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 435.

<sup>131</sup> L'importance de la relation Bonn-Moscou pour la normalisation des rapports interallemands constitue l'argument central du livre de Sarotte, *Dealing with the Devil*.

<sup>132</sup> Lettre de Bahr à Bender, 14 janvier 1970, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 343A.

<sup>133</sup> Voir par exemple le compte-rendu d'une conversation entre Bahr et Faline, 22 novembre 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436, ainsi que le compte-rendu d'une discussion entre Bahr et le sous-ministre soviétique des Affaires étrangères, Vassili Kuznezov, 4 mars 1974, PA AA, B150, Bd. 300.



des rapports de force qui existent entre eux. Bahr se révèle être – encore une fois – un politicien dont la pensée s’oriente vers la catégorie de la puissance.

Les critiques sévères de Bahr à l’endroit de Wehner dans ses mémoires s’expliquent en grande partie par le fait que la conception de Wehner dans la *Deutschlandpolitik* prenne l’ascendant sur la sienne à partir du milieu de l’année 1973. Bahr qualifie la note du 2 décembre 1973 (le *Gedanken-Dokument*) comme le « traité fondamental personnel entre Herbert Wehner et Erich Honecker ». Il se demande même s’il ne s’agit pas là d’un cas de trahison, car d’après lui ce document n’a jamais été porté à la connaissance du chancelier<sup>134</sup>. « Brandt aurait considéré ce que Wehner proposait comme une monstruosité »; le tout « s’apparente à un complot »<sup>135</sup>. Pourtant, comme nous l’avons vu, Brandt se sert du canal établi par l’« Oncle ». Aussi, le chancelier évoque la perspective d’une exploitation régulière et de plus en plus importante du « niveau des contacts » (*Kontaktebene*)<sup>136</sup>. Brandt, en somme, a bel et bien lu le *Gedanken-Dokument*, qu’il a même commenté, mais il n’a probablement pas cru bon de le montrer à Bahr<sup>137</sup>. Celui-ci aurait été maintenu dans l’ignorance quant à l’utilisation réelle du canal par Brandt, bien qu’il ait été au courant de son existence. On peut retrouver dans ses archives personnelles des exemplaires des messages de Wehner destinés au chancelier<sup>138</sup>.

Les critiques virulentes de Bahr<sup>139</sup> contre Herbert Wehner prennent tout leur sens dans le contexte du conflit d’influence qui oppose les deux hommes dans la politique

<sup>134</sup> Il en apprend l’existence lorsque la veuve de son auteur, Greta Wehner, le rend public en 1994.

<sup>135</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 441-444.

<sup>136</sup> « Schreiben des Bundeskanzlers, Brandt, an den Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Wehner », 18 décembre 1973, dans Fischer (dir.), *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*, Bd. 6, p. 516-517; « Vermerk des Bundeskanzlers, Brandt, zu seinem Schreiben an den Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Wehner, vom 18. Dezember 1973 », 18 décembre 1973, dans Fischer (dir.), *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*, Bd. 6, p. 518-520.

<sup>137</sup> Voir les propos des historiens Heinrich Potthoff et August Leugers-Scherzberg dans « Bahr sucht Belege », *Der Spiegel*, 30 septembre 1996, p. 20. Les deux historiens soulignent que la note de Wehner du 2 décembre 1973 se trouve bel et bien dans les archives personnelles de Brandt.

<sup>138</sup> Voir AdsD, Depositum Bahr, Ordner 354.

<sup>139</sup> Bahr tient Wehner pour responsable de la démission du chancelier en mai 1974, pour ne pas l’avoir assez soutenu et pour l’avoir critiqué à Moscou à l’automne 1973. Il dit que « [Wehner] n’avait aucune vision ou stratégie. Il était un centre de pouvoir qui se suffisait à lui-même. Herbert Wehner était un homme solitaire ». Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 440-447 (citation p. 447).

allemande. Après que des journalistes ont rapporté des propos calomnieux tenus par Wehner à propos du chancelier lors d'une visite à Moscou à l'automne 1973, sa femme Greta lui suggère de partir en vacances pour quelques jours. Mais le chef du groupe parlementaire social-démocrate refuse pour éviter de laisser le terrain libre à Bahr, qui risquerait de s'imposer avec son « attitude négative à l'égard des démarches concrètes en vue de l'aide humanitaire que Honecker et moi avons engagées à mon instigation »<sup>140</sup>. Pour sa part, l'« architecte de l'Ostpolitik » ne veut pas se laisser voler son rôle de personnalité indispensable dans les relations avec l'Est. Pour discréditer son concurrent, il se joint au rang de ceux – d'ailleurs nombreux – qui l'accusent d'être responsable de la démission de Brandt en mai 1974 après la découverte d'un espion est-allemand, Günther Guillaume, dans son entourage rapproché; Bahr soutient dans ses mémoires que Wehner n'aurait pas suffisamment appuyé le chancelier pendant l'affaire Guillaume. Il aurait agi de la sorte pour son intérêt personnel : la chute de Brandt le consacre définitivement comme le coordonnateur des relations interallemandes<sup>141</sup>. Pourtant, Brandt conteste dans ses mémoires cette interprétation des causes de sa démission<sup>142</sup>.

Ce conflit renvoie à la déception et la frustration éprouvées par Bahr en raison du fait que son Ostpolitik montre des signes d'essoufflement dans les relations interallemandes. La conception de Wehner, centrée sur la gestion au jour le jour de la *Deutschlandpolitik*, remplace la vision de Bahr tributaire de la « politique de puissance » (*Machtpolitik*). Cette vision audacieuse des relations entre la RFA et le bloc soviétique s'épuise après la conclusion du traité fondamental.

---

<sup>140</sup> Cité dans Meyer, *Herbert Wehner*, p. 413.

<sup>141</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 444-446.

<sup>142</sup> « On a dit beaucoup de choses sur le rôle de Herbert Wehner lors de ces événements. Dans la semaine qui suivit ma démission, je m'adressai aux membres de notre parti pour leur dire que, contrairement à ce que l'on racontait, Herbert Wehner ne m'avait pas forcé la main », Brandt, *Mémoires*, p. 269-270.

#### 6.4 Bilan du sixième chapitre : le début de l'unité

Dans ses mémoires, Helmut Schmidt écrit que pendant toute la durée de sa présence à la Chancellerie (1974-1982) « la doctrine Hallstein ne constitua plus [...] un facteur d'inhibition dans la défense de nos intérêts à l'Est. Cela, nous le devons surtout à Willy Brandt, à son ministre des Affaires étrangères Walter Scheel, ainsi qu'à Egon Bahr »<sup>143</sup>. Le traité fondamental clôt un processus d'élimination des fardeaux qui gênent la diplomatie ouest-allemande. Toutefois, on peut aussi le considérer comme un premier pas en direction de la réunification. Il constitue l'une des composantes essentielles d'une politique de détente ouest-allemande dont le but ultime sera de créer un ordre de paix européen dans lequel la question allemande pourra être résolue. Antonius Eitel et Hans Otto Bräutigam, tous deux membres de la délégation ouest-allemande lors des négociations germano-allemandes, ont évalué que la stratégie de Bahr vis-à-vis de Kohl était motivée avant tout par le maintien de l'intégrité de l'Allemagne<sup>144</sup>. Cependant, cette préoccupation nationale se double d'un fort sentiment de responsabilité pour la paix en Europe. Comme le note à l'époque le quotidien britannique *The Guardian*, « The treaty between the Germans is an agreement to bury the sharpest hatchet in central Europe »; « It was a futile dispute, but a dangerous one »<sup>145</sup>. Les actions et la stratégie de Bahr se situent dans une ligne directe avec les idées qu'il développe au cours des années 1950 et 1960, selon lesquelles l'unité nationale passe par une politique ouest-allemande active visant la détente et le rapprochement Est-Ouest.

Bahr nomme « coexistence en allemand » ce *modus vivendi* gardant ouverte la possibilité de la réunification. « Pendant que certains se demandent si tout cela ne signifie pas l'enterrement de l'unité, d'autres se demandent, avec inquiétude dès lors qu'il s'agit d'amis étrangers, si ce n'est pas là le début de l'unité. Ce n'est ni l'un ni

---

<sup>143</sup> Helmut Schmidt, *Des puissances et des hommes*, Paris, Plon, 1989, p. 45.

<sup>144</sup> Cités dans Sarotte, *Dealing with the Devil*, p. 92.

<sup>145</sup> « A European Catalyst », *The Guardian*, 10 novembre 1972 (dans AdsD, Depositum Bahr, Ordner 337).

l'autre. Il s'agit de la coexistence en allemand »<sup>146</sup>. À première vue, le traité avec Berlin-Est, tout comme ceux conclus avec Moscou et Varsovie, codifie dans l'essentiel la réalité de la guerre froide telle qu'elle se présente dans l'Allemagne divisée. Les implications de cet acte, toutefois, vont beaucoup plus loin. Le traité fondamental marque l'entrée des deux États signataires dans l'ère de la détente. Dans cette optique, la stabilisation de la RDA est centrale pour Bahr, car c'est seulement si le SED cesse de se sentir menacé qu'il pourra acquiescer au rapprochement avec la République fédérale, nécessaire au maintien de l'unité nationale et à la transformation de l'État est-allemand<sup>147</sup>.

Plus généralement, la normalisation des relations RFA-RDA accroît la marge de manœuvre des deux Allemagnes en Europe et sur la scène internationale. Pour Bahr, « La politique de détente a libéré les deux États allemands des reliques de la guerre froide et les a rendus aptes à poursuivre leurs intérêts sous leur propre responsabilité, comme tous les autres États du monde »<sup>148</sup>. Libre des fardeaux que représentent la doctrine Hallstein et la prétention à la représentation unique, la RFA peut développer une politique étrangère « normale » qui n'est pas handicapée par des préoccupations liées à la question allemande. À titre d'exemple, la RFA établit entre 1972 et 1974 des relations diplomatiques avec plusieurs États communistes ou neutres, dont la Chine, la Mongolie, la Hongrie, la Bulgarie et la Finlande<sup>149</sup>. Le gouvernement ouest-allemand n'a plus les mains liées par la politique de non-reconnaissance de la RDA dans ses relations avec des États tiers et n'a plus besoin de dépenser de l'énergie et des ressources pour combattre l'entrée de l'État est-allemand dans le concert des nations. De même, le traité fondamental élimine les entraves à la participation des deux États aux organisations ou aux négociations internationales. Bahr déclare ainsi à des interlocuteurs est-allemands qu'une des conséquences directes du traité fondamental est que « le poids des deux États allemands augmente tant dans leur

---

<sup>146</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung – Zehn Jahre nach Tutzing », p. 48.

<sup>147</sup> Voir le discours de Tutzing : « Wandel durch Annäherung ».

<sup>148</sup> Bahr, « Entspannung ist unsere einzige Chance », p. 105.

<sup>149</sup> Voir Schöllgen, *Jenseits von Hitler*, p. 303.

propre camp que dans le camp de l'autre »<sup>150</sup>. Aussi, Bahr est fier de déclarer à l'ambassadeur chinois nouvellement accrédité à Bonn que

seule la politique [du gouvernement SPD-FDP] a pu accroître la marge de manœuvre de la République fédérale, à un tel point que, contrairement aux gouvernements précédents, nous n'avons pas eu besoin d'attendre l'autorisation des autres [gouvernements occidentaux] pour établir des relations diplomatiques avec la R[épublique] P[opulaire] de Chine<sup>151</sup>.

L'adhésion de la RFA et de la RDA à l'ONU le 18 septembre 1973 reste le symbole le plus marquant de leur normalité nouvellement acquise. Le traité fondamental consacre en quelque sorte l'arrivée de la politique étrangère ouest-allemande dans l'« âge adulte ». Karl Seidel, membre de la délégation est-allemande lors des négociations de 1970 à 1972, considère que la République fédérale doit remercier Bahr : « Il a contribué de manière décisive à ce qu'elle gagne une capacité d'action en politique étrangère au cours des années 1970 »<sup>152</sup>. Bahr conçoit effectivement le traité fondamental comme un instrument permettant à Bonn d'accroître son influence dans les affaires européennes, surtout à l'Est. La RFA normalise sa situation diplomatique en s'imposant progressivement comme puissance centre-européenne.

Cependant, il faut noter que le traité fondamental contient très peu de mesures pouvant contribuer directement à l'unification allemande, excepté la possibilité d'élargir les réseaux de contacts humains entre les deux pays. Pourtant, on ne retrouve à cet effet que des déclarations d'intentions, les résultats concrets étant donc minces et les développements futurs pour le moins imprévisibles. Certains, comme Herbert Wehner, considèrent que la voie à suivre à partir de 1973 est celle de la gestion quotidienne des relations interallemandes dans le but de rendre la division plus supportable aux Allemands. Bahr, de son côté, croit qu'il importe après la conclusion du traité fondamental de transporter l'Ostpolitik au niveau multilatéral. Il faut que Bonn s'attaque aux questions politiques et de sécurité de concert avec les

---

<sup>150</sup> « Gespräch des Bundesministers für Besondere Aufgaben Bahr mit dem Sekretär des Zentralkomitees der SED Verner und dem Aussenminister der DDR Winzer », Berlin, 21 décembre 1972, *DzD, Die Bahr-Kohl-Gespräche*, 1. Teilband, p. 715.

<sup>151</sup> Note de Bahr, 20 décembre 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 438.

<sup>152</sup> Karl Seidel, « Affront oder Aufregung », dans Lutz (dir.), *Das Udenkbare denken*, p. 102.

autres pays européens et les deux superpuissances. C'est dans cette seconde phase multilatérale de l'Ostpolitik qu'il voit des possibilités réelles pour la résolution des problèmes qui affligent l'Allemagne d'après-guerre.

## Chapitre 7

### Les limites du possible : le sommet de la détente et l'impasse dans l'Ostpolitik, 1973-1975

---

En l'espace de quatre ans seulement, le gouvernement Brandt a réussi à opérer une véritable révolution dans la politique étrangère ouest-allemande. À la fin de l'année 1973, tous les traités bilatéraux entre la RFA et ses voisins orientaux sont signés et ratifiés<sup>1</sup>; les deux États allemands sont désormais membres de l'ONU et prévoient l'échange de représentants permanents pour l'année 1974. La normalisation des relations interallemandes marque la fin de la phase bilatérale de l'Ostpolitik sociale-libérale. La RFA jouit d'une marge de manœuvre, d'une autonomie et d'une influence sans égales depuis sa fondation.

Pourtant, après la conclusion des traités orientaux, l'évolution des relations internationales ne pointe pas dans la direction d'une modification en profondeur de l'ordre européen; l'intérêt des superpuissances dans la stabilisation du *statu quo* paraît effectivement insurmontable à court et à moyen terme. Dans l'esprit de Bahr, Brandt et de plusieurs de leurs collègues au sein du gouvernement, l'Ostpolitik demeure une entreprise inachevée si elle en reste au principe de la renonciation bilatérale à la force. Les objectifs de l'unité allemande, de la paix en Europe et de l'émancipation de la politique étrangère ouest-allemande ne peuvent être atteints tant que l'état de guerre froide persistera en Europe. C'est pourquoi Bahr souhaite porter

---

<sup>1</sup> Nous faisons ici référence aux traités avec l'Union soviétique (1970), la Pologne (1970), la RDA (1972) et la Tchécoslovaquie (1973).

l'Ostpolitik dans une deuxième phase, cette fois multilatérale<sup>2</sup>. Son but est d'exploiter les négociations sur la sécurité pour poser les bases d'un nouvel ordre de paix. Cette notion géopolitique – il faut le souligner d'emblée – n'a pas la consistance et la cohérence d'un véritable programme concret et détaillé. Chaque fois que Bahr parle d'un système de sécurité ou d'un ordre de paix européen, il tente en fait de présenter une vision d'ensemble des intérêts allemands dans le contexte européen et d'avancer une réflexion sur les moyens et conditions optimales pour les réaliser<sup>3</sup>. Il s'agit pour lui de développer un concept cohérent pour l'évolution de l'Europe en partant des intérêts nationaux de la RFA et de sa situation anormale.

Nous avons vu au chapitre précédent qu'après la conclusion du traité fondamental, Bahr perd une bonne partie de son influence dans la politique allemande et orientale. Au sein du second cabinet Brandt (1972-1974), il occupe le poste de ministre avec attributions spéciales. En 1973, il est difficile de prévoir quel rôle Bahr sera appelé à jouer dans la poursuite de l'Ostpolitik. Le principal intéressé demande les recommandations d'un de ses collaborateurs sur le sujet. Celui-ci suggère qu'il se tourne vers la politique intérieure et se préoccupe par exemple des dossiers des travailleurs étrangers ou de l'organisation de l'État<sup>4</sup>. Il n'est guère surprenant que Bahr, peu intéressé par la politique intérieure, choisisse d'ignorer ces recommandations informelles. Le choix logique pour lui est de continuer à travailler dans le domaine de la politique étrangère, afin d'œuvrer à la réalisation de ses conceptions ambitieuses dans le domaine de la sécurité européenne. Il imagine une suite logique entre la politique des traités bilatéraux et les questions de désarmement. C'est donc à cette dernière sphère d'activité qu'il entend se consacrer afin de lancer l'Ostpolitik dans sa phase multilatérale<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 425.

<sup>3</sup> Ce point est souligné par Wilkens, « Willy Brandt, Egon Bahr », p. 274. Cette remarque est aussi valable pour les conceptions A, B et C de 1968, qui sont pourtant les plus détaillées parmi toutes celles que Bahr met de l'avant (ce qui est surtout vrai pour le modèle C). Voir Bahr, « Konzeptionen der europäischen Sicherheit », ainsi que la partie 3.3 de la présente thèse.

<sup>4</sup> Mémoire de Leonardy, 1<sup>er</sup> octobre 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 112A.

<sup>5</sup> Bahr en interview avec le NDR, 17 juin 1974, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 161.



Par contre, cette seconde phase s'avère beaucoup plus difficile à mettre en marche que la première. La résistance acharnée de Berlin-Est au rapprochement avec Bonn montre les limites du bilatéralisme lorsqu'il est question d'en arriver à des résultats dans la *Deutschlandpolitik*. Au plan international, la détente politique sous le signe du processus d'Helsinki tarde à se traduire en détente militaire menant au désarmement. Enfin, l'arrivée d'Helmut Schmidt au poste de chancelier en mai 1974 marque un tournant vers une politique étrangère plus pragmatique qui s'accorde mal avec les projets de grande envergure de Bahr. En somme, la conjoncture nationale et internationale des années 1973-1975 est peu favorable aux projets de Bahr visant une refonte de l'architecture de sécurité européenne; au moment d'entrer dans sa deuxième phase, l'Ostpolitik semble déjà avoir atteint ses limites.

### 7.1 La stagnation de l'Ostpolitik bilatérale

Tous les traités signés par Bonn avec les pays du bloc soviétique restent évidemment sans valeur s'ils ne produisent pas de résultats tangibles. Peut-on parler d'une véritable normalisation des relations avec les pays communistes si les contentieux continuent de s'accumuler, surtout lorsqu'il est question des deux États allemands? C'est pourtant ce qui semble se produire. Après la conclusion du traité fondamental, Moscou et Berlin-Est prévoient que le SPD tentera d'utiliser l'accroissement des contacts interallemands pour intensifier la lutte idéologique avec la RDA dans le but de la déstabiliser. Ainsi, au début de 1973, les Soviétiques et le SED durcissent leurs positions vis-à-vis du gouvernement Brandt pour contrer la menace d'une pénétration économique et idéologique de la RDA par la RFA engendrée par la normalisation de leurs relations<sup>6</sup>. Les déceptions engendrées par les difficultés dans l'application des traités et l'opposition de Pankow au rapprochement interallemand motiveront à la longue Egon Bahr à chercher des solutions de rechange ailleurs, dans le domaine de la sécurité multilatérale.

---

<sup>6</sup> Voir Andrey Edemskiy, « Dealing with Bonn. Leonid Brejnev and the Soviet Response to West German Ostpolitik », dans Fink et Schäfer (dir.), *Ostpolitik, 1969-1974*.

Certes, Bahr n'entretient pas de fausses espérances quant à la résistance que Berlin-Est opposera aux efforts de rapprochement de la République fédérale; en janvier 1973, il affirme dans une entrevue télévisée qu'il est conscient que l'amélioration des relations RFA-RDA sera « terriblement difficile »<sup>7</sup>. De même, il tient à mettre en garde ses compatriotes contre leurs attentes parfois irréalistes : « ne vous faites pas d'illusions, ce n'est pas simple, ce sera très difficile »<sup>8</sup>. Réaliste plutôt que pessimiste, Bahr reste conscient que les avancées réelles peuvent se faire attendre pendant longtemps : « les deux malades souffrant de la division ne sont pas encore à l'abri de rechutes »<sup>9</sup>. Pourtant, il se dit dans l'ensemble satisfait des progrès accomplis depuis l'arrivée au pouvoir de la coalition sociale-libérale. Aux critiques du *Spiegel* disant que le « rapprochement » interallemand n'a pas encore été accompagné du « changement », il réplique en brossant un tableau nuancé des choses :

Je trouve qu'il s'agit d'un changement énorme quand les citoyens de la République fédérale ont le droit de voyager vers Berlin pratiquement sans être contrôlés; quand les Berlinoises peuvent visiter la RDA. [...] Je ne suis pas surpris qu'il y ait encore des querelles. Le plus près les deux États se rapprochent politiquement l'un de l'autre, le plus fort deviendra le besoin du régime de la RDA de ne pas susciter d'illusions, c'est-à-dire de tracer la ligne idéologique de la démarcation (*Abgrenzung*) de manière très, très stricte<sup>10</sup>.

Ce que Bahr veut dire, c'est que la détente interallemande place la RDA sur la défensive, causant ainsi des frictions entre Bonn et Berlin-Est. De même, le SED est poussé à affirmer le caractère politico-idéologique distinct de son État. Bahr croit que considérant la nature de l'État est-allemand, le rapprochement ne saurait être facile, car « l'introduction de la liberté de pensée et de la pleine liberté de mouvement sont irréconciliables avec le caractère d'un tel État »<sup>11</sup>. Les intérêts du SED ne le portent pas à la coopération et au rapprochement avec la République fédérale. Déjà en 1969, Bahr prévoit que Pankow

---

<sup>7</sup> Interview de Bahr avec le SFB, 12 janvier 1973, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 180.

<sup>8</sup> Bahr, « Die Flitterwochen sind vorbei », interview dans *Die Zeit*, 16 mars 1973.

<sup>9</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung – Zehn Jahre nach Tutzing », p. 47.

<sup>10</sup> Bahr, « Den Ärger möglichst klein halten », interview dans *Der Spiegel*, 14 mai 1973, p. 57-58.

<sup>11</sup> Bahr, « Rede vor dem Deutschen Bundestag », 15 février 1973, *TzD*, Bd. 12, p. 188.

va d'un côté essayer de développer le plus possible son influence sur l'Allemagne de l'Ouest, et voudra de l'autre côté protéger le territoire qu'il domine contre l'influence de la République fédérale. Le plus il sera possible d'activer le dialogue interallemand sur la base des clauses du traité [fondamental], le plus il sera difficile pour la RDA de [se fermer à la RFA]<sup>12</sup>.

De même, n'écrivait-il pas déjà en 1965 dans son manuscrit *Was nun?* que des périodes de refroidissement dans les relations entre les deux États allemands étaient naturelles et donc inévitables<sup>13</sup>? Malgré tout, sa désillusion quant aux progrès rapides qu'il espérait transparait dans ses propos.

Bahr aimerait cependant assister à certains progrès dans l'immédiat, ce que la RDA est loin de lui accorder, surtout dans le domaine humanitaire. Dans les questions de la réunification des familles et des possibilités pour les Allemands de l'Ouest de se rendre en RDA, le SED se montre particulièrement intransigeant<sup>14</sup>. Si Bahr tente de se faire rassurant en public, en privé il laisse libre cours à sa frustration. Ainsi, il rejette les arguments de Klaus Harpprecht, rédacteur de discours pour Brandt, comme quoi il est normal que la RDA ne soit pas tout à fait coopérative : son ouverture partielle introduit pour elle une période d'incertitude et d'insécurité<sup>15</sup>. Harpprecht comprend que si le rapprochement doit contribuer à surmonter à long terme la division nationale, le régime est-allemand s'y opposera tout naturellement; la « politique de démarcation » (*Abgrenzungspolitik*), par laquelle le SED tente de faire barrage à l'influence ouest-allemande, répond en fait à un intérêt vital de la RDA. Helga Haftendorn souligne que cette politique est le corolaire inévitable de la normalisation des relations interallemandes et qu'elle vise en outre à masquer une dépendance économique croissante vis-à-vis de la République fédérale<sup>16</sup>. Le calcul

<sup>12</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 18 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1035.

<sup>13</sup> Bahr, « Was nun? », p. 180.

<sup>14</sup> Voir le rapport de Carl Werner Sanne sur une conversation avec un responsable est-allemand : « Vermerk über ein Gespräch mit Herrn Seidel am 10. Januar 1973 im Gebäude des Ministerrates der DDR, Ostberlin », 11 janvier 1973, BArch, B 137/16373 (disponible dans *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, CD-ROM, document no. 443). Cette question est abordée plus en détail dans le sixième chapitre de la présente thèse (partie 6.3).

<sup>15</sup> Harpprecht, *Im Kanzleramt*, p. 44.

<sup>16</sup> Haftendorn, *Coming of Age*, p. 182.

de Bahr est qu'à la longue, la RDA sera « trop faible pour bloquer la détente »<sup>17</sup>. Sa déception quant à l'évolution des relations avec l'Est affecte même son état de santé : les difficultés avec la RDA – en particulier dans ses discussions avec Kohl – ne sont certainement pas étrangères au fait qu'il doive prendre un congé de trois semaines en mars 1973 pour cause d'épuisement<sup>18</sup>. En rétrospective, il semble que les chrétiens-démocrates ont vu juste dans leurs critiques à l'égard du traité fondamental. En effet, au moment des négociations Bahr-Kohl, plusieurs membres de la CDU/CSU se sont dits inquiets parce qu'au plan humanitaire le texte du traité ne contient que des déclarations d'intention que les dirigeants est-allemands pourront ignorer comme bon leur semble<sup>19</sup>.

Pour Bahr, la majeure partie des problèmes entre la RDA et la RFA se rapporte à Berlin. Il écrit à Brandt en mai 1973 que « le sens de l'accord quadripartite » est de « régler le problème de Berlin sans qu'il cause des ennuis à l'avenir. [...] Si tous s'en tiennent à la lettre et à l'esprit du traité, cela peut fonctionner. Ce n'est cependant pas le cas »<sup>20</sup>. Il pointe du doigt les restrictions administratives imposées par la RDA dans le but de maintenir les visites en sol est-allemand à un niveau aussi bas que possible. Toutefois, le contentieux le plus important concerne les liens entre la République fédérale et Berlin-Ouest. Bahr veut que dans toutes les questions pratiques, Berlin-Ouest soit traitée comme une partie de la RFA<sup>21</sup>. Le problème est que la RDA et l'URSS refusent d'intégrer les secteurs occidentaux de la ville divisée dans les accords qu'ils négocient avec Bonn. Le 20 mai 1973, Bahr rencontre Gromyko dans la capitale ouest-allemande et lui dit que d'après son interprétation, l'accord quadripartite prévoit que Berlin-Ouest sera intégrée dans le développement des relations RFA-RDA; or la réalité serait bien différente vu le refus de Berlin-Est et de Moscou de traiter des questions relatives à Berlin avec la République fédérale. Les reproches de Bahr ne parviennent toutefois pas à impressionner le ministre soviétique et il n'obtient même pas de formulation commune sur les liens entre la

<sup>17</sup> Note de Bahr, 4 décembre 1967, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>18</sup> Harpprecht, *Im Kanzleramt*, p. 52.

<sup>19</sup> Grau, *Gegen den Strom*, p. 393-403.

<sup>20</sup> Note de Bahr, 17 mai 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 435.

<sup>21</sup> *Ibid.*

RFA et Berlin-Ouest. Le communiqué final se contente de souligner laconiquement que les deux parties veulent la pleine application de l'accord quadripartite<sup>22</sup>.

Pour empêcher Moscou et Berlin-Est de revenir sur les principes établis par l'accord quadripartite, Bahr croit qu'il est nécessaire de réaffirmer *de facto* les liens entre la RFA et les secteurs occidentaux de l'ancienne capitale. La solution qu'il préconise est l'implantation d'une agence fédérale à Berlin-Ouest. Le 19 juin 1973, il écrit au ministre de l'Intérieur Hans-Dietrich Genscher pour lui suggérer l'installation à Berlin de l'agence fédérale de l'Environnement (*Bundesumweltamt*). « Cela aurait une signification particulière si le gouvernement utilise la première occasion qui s'offre pour développer les liens existants [entre la RFA et Berlin-Ouest] ». Il juge que la RDA ne pourra pas assimiler cette initiative à une provocation<sup>23</sup>. Bonn décidera finalement d'aller de l'avant avec ce projet.

Or Bahr évalue bien mal la réaction est-allemande et soviétique puisque le SED utilise ce projet comme une excuse pour nuire au transit entre la RFA et Berlin-Ouest. Kohl justifie cette action en affirmant à Bahr que le plan du gouvernement à Bonn contrevient à l'accord quadripartite, qui prévoirait plutôt une réduction de la présence fédérale<sup>24</sup>. En fait, l'imprécision des termes de l'accord quadripartite – c'est-à-dire que les liens entre la RFA et Berlin-Ouest seront « maintenus et développés » – crée la confusion à la source de cette dispute. Bahr a beau répéter à ses interlocuteurs soviétiques que la décision d'implanter l'agence fédérale de l'Environnement à Berlin-Ouest ne doit pas être prise comme une provocation et qu'elle est compatible avec les clauses de l'accord quadripartite, ceux-ci restent fermes dans leur opposition<sup>25</sup>. Aussi, la décision du gouvernement fédéral importune

---

<sup>22</sup> Compte-rendu d'une discussion entre Bahr et Gromyko, 20 mai 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 435; Brandt, *De la guerre froide à la détente*, p. 290. Voir aussi Falin, *Politische Erinnerungen*, p. 250-252.

<sup>23</sup> Lettre de Bahr à Genscher, 19 juin 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 359. La proposition d'établir l'agence fédérale de l'environnement à Berlin remonterait donc à Bahr. Voir Harpprecht, *Im Kanzleramt*, p. 487.

<sup>24</sup> « Bericht über die Unterredung unter vier Augen mit Minister Bahr am 13. September 1973 », SAPMO-BArch, DY 30 / IV 2 / 2.035 / 119, Büro Hermann Axen.

<sup>25</sup> Voir par exemple le compte-rendu de la discussion entre Bahr et Faline, 21 juin 1974, PA AA, B150, Aktenkopien 1974.

les Alliés occidentaux, qui se plaignent de ne pas avoir été consultés et prévoient de « sérieuses difficultés » dans leurs relations avec l'Union soviétique<sup>26</sup>. Toutefois, le développement des liens entre la RFA et Berlin-Ouest est un objectif de la plus haute importance pour Bahr. Il répond aux critiques et préoccupations des ambassadeurs occidentaux en invoquant la Loi fondamentale, « qui contient une déclaration claire à propos de l'appartenance de Berlin à la Fédération »<sup>27</sup>. Ses motivations sont donc essentiellement nationalistes. Il s'agit manifestement pour lui d'affirmer la présence fédérale dans les secteurs occidentaux pour contrer la thèse soviéto-est-allemande voulant qu'ils constituent une entité politique autonome.

Les autorités est-allemandes répliquent à ce projet dès la fin de l'année 1973 en doublant les montants que tous les visiteurs doivent échanger en marks est-allemands en entrant en RDA – par surcroît à des taux fort désavantageux. Ces entraves réduisent de moitié le nombre de visites depuis la RFA et Berlin-Ouest vers la RDA<sup>28</sup>. Bahr se plaint à Brejnev en mars 1974 que ces mesures « frappent l'Ostpolitik en plein cœur ». Pour lui, il n'est pas raisonnable que les Soviétiques et les Allemands de l'Est laissent la question de l'agence fédérale de l'Environnement nuire aux relations avec la RFA : « Nous voulons en vérité en arriver à un état dans lequel la détente ne pourra plus faire marche arrière. Au lieu de cela, les petits ennuis du quotidien nous étouffent et nous avons parfois l'impression que la RDA s'en réjouit »<sup>29</sup>. Il lui est impossible, dans ces conditions, d'œuvrer à la réalisation de ses ambitieux projets pour la politique étrangère ouest-allemande. De toute évidence, Bahr ne considère pas que son gouvernement ait pu faire une erreur en décidant d'implanter l'agence fédérale de l'Environnement à Berlin-Ouest et il met la stagnation de l'Ostpolitik au compte du bloc soviétique, et en particulier du SED. Au bout du compte, la construction de l'agence fédérale de l'Environnement à Berlin-Ouest en 1975 peut difficilement être considérée comme un succès pour l'Ostpolitik.

---

<sup>26</sup> Compte-rendu de la discussion entre Bahr et les ambassadeurs américain, britannique et français, 11 février 1974, PA AA, B150, Aktenkopien, 1974.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Winkler, *Histoire de l'Allemagne*, p. 729.

<sup>29</sup> « Aufzeichnung des Bundesministers Bahr, z.Z. Moskau », 1<sup>er</sup> mars 1974, AAPD, 1974, Bd. I, p. 249.

Pourtant, le ministre avec attributions spéciales reste convaincu que les difficultés dans l'Ostpolitik sont certes un épisode « négatif, déplorable », mais sans plus : autrefois il n'y avait pas de relations entre les deux États allemands, et il faudra d'abord passer par de mauvais rapports avant de pouvoir en développer de bons<sup>30</sup>. L'important, toutefois, est de rappeler aux Soviétiques qu'il serait désastreux de laisser le SED « déterminer jusqu'où ira la détente »<sup>31</sup>. Certes, les traités ne constituent pas un « certificat garantissant l'absence de frictions »<sup>32</sup>. La stagnation des années 1973-1974 montre que les progrès dans les relations interallemandes ne peuvent être accomplis uniquement par la voie bilatérale. La RDA, ayant obtenu la reconnaissance internationale, entend bien résister autant que possible aux efforts de rapprochement de sa voisine occidentale<sup>33</sup>. Il semble à Bahr que Berlin-Est profite du contexte tendu de l'année 1973 – crise pétrolière et guerre israélo-arabe – pour faire marche arrière dans la détente. Il déclare par exemple à Michel Jobert, ministre français des Affaires étrangères, que de telles tensions internationales permettent à la RDA de « déployer son plein potentiel de dérangement »<sup>34</sup>. Bonn ne peut cependant plus recourir à la doctrine Hallstein pour modifier l'attitude du SED. Les conditions de l'Ostpolitik ont changé depuis la conclusion du traité fondamental : « on ne peut plus parler aujourd'hui d'une période de transition vers la réunification [...] La formule du "changement par le rapprochement" ne signifie donc plus rien », affirme-t-il en 1975<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Bahr en interview avec le NDR, 9 novembre 1973, cité dans Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*, p. 188.

<sup>31</sup> Note de Bahr pour Brandt, 22 novembre 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436.

<sup>32</sup> Bahr, « Vier Jahre Bonner Ostpolitik. Die Koalition hat geschafft, was sie sich vorgenommen hatte », *Die Zeit*, 14 décembre 1973.

<sup>33</sup> Hermann Axen se plaint à Gromyko que dans les relations RFA-RDA, Bonn essaie constamment d'imposer sa conception des relations interallemandes spéciales. Axen réitère l'intention de son gouvernement de résister à la pression ouest-allemande. « Aufzeichnungen über Beratungen einer Delegation des ZK der SED unter Leitung des Genossen Hermann Axen, Mitglied des Politbüros und Sekretär des ZK der SED, mit einer Delegation des ZK der KPdSU unter Leitung des Genossen A.A. Gromyko, Mitglied des Politbüros des ZK der KPdSU und Minister für Auswärtige Angelegenheiten der UdSSR am 27. und 28. Januar 1975 im Moskauer Kreml-Palast », SAPMO-BArch, DY 30 / IV 2 / 2.035 / 56, Büro Hermann Axen.

<sup>34</sup> « Bundesminister Bahr, z.Z. Paris, an das Auswärtige Amt », 20 novembre 1973, *AAPD*, 1973, Bd. III, p. 1864.

<sup>35</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 43.

Pour Bahr, il faut éviter à tout prix que l'Ostpolitik entre dans une phase d'immobilisme prolongé, ce qui pourrait s'avérer fatal pour le gouvernement fédéral et ses efforts de rapprochement avec l'Est<sup>36</sup>. Le succès de l'Ostpolitik demande qu'elle conserve son élan; si le mouvement cesse, alors le *statu quo* se consolidera. Il est donc grand temps que le gouvernement fédéral porte sa politique orientale dans le domaine paneuropéen et s'attaque aux questions de la sécurité et de la consolidation de la détente : sans cela, l'ordre européen se figera dans une bipolarité de plus en plus difficile à surmonter avec le passage du temps. La détente bilatérale n'est certainement pas irréversible. Aussi, Bahr sera poussé à accorder toute son attention aux questions de sécurité et de désarmement<sup>37</sup>. Les négociations multilatérales portant sur une réduction équilibrée des armements conventionnels en Europe (*Mutual Balanced Forces Reduction*, MBFR) capteront particulièrement son intérêt.

## 7.2 La détente militaire et les négociations MBFR

Les problèmes de sécurité occupent une place centrale dans les conceptions de politique étrangère d'Egon Bahr : « Cela correspond », écrit Harpprecht, « à son penchant, qui est de traiter avec les grandes puissances, qu'il essaie vraisemblablement de jouer l'une contre l'autre, afin de créer une marge de manœuvre pour la politique allemande ». Harpprecht croit que cette manière de penser mène tout droit au neutralisme<sup>38</sup>. Ses appréhensions ne sont pas sans fondement : Bahr estime que l'Union soviétique et les autres États européens ne pourront accepter l'unité allemande que s'ils se sentent en sécurité, ce qui exclut d'emblée la perspective d'une Allemagne unie faisant partie de l'OTAN. Ce n'est qu'au sein d'un nouveau système de sécurité continental remplaçant les deux blocs antagonistes que la réunification pourra avoir lieu.

---

<sup>36</sup> Bahr dit à Brejnev que « rien n'a autant nuit au gouvernement que la stagnation dans l'Ostpolitik », « Aufzeichnung des Bundesministers Bahr, z.Z. Moskau », 1<sup>er</sup> mars 1974, *AAPD*, 1974, Bd. I, p. 247.

<sup>37</sup> Harpprecht, *Im Kanzleramt*, p. 334.

<sup>38</sup> *Ibid.*



Les traités bilatéraux des années 1970-1973 ont comme fonction l'atteinte d'un arrangement général entre la RFA et ses voisins orientaux, l'élimination des obstacles à la politique fédérale et la préparation du terrain pour la deuxième phase de l'Ostpolitik. Bahr définit celle-ci comme « la tentative de trouver de nouvelles formes de coopération et de réduction des troupes entre l'Est et l'Ouest non pas par l'approche bilatérale, mais bien dans le cadre européen »<sup>39</sup>. Dès le départ, Bahr conçoit l'Ostpolitik comme un moyen pour surmonter la guerre froide en vue d'établir un nouvel ordre de paix paneuropéen. Multilatérale dans sa logique ultime, l'Ostpolitik requiert la participation de tous les pays d'Europe, de part et d'autre du Rideau de Fer, et surtout des deux superpuissances.

La détente Est-Ouest apparaît à Bahr comme un intérêt national de la République fédérale en raison de son impact sur le rapprochement avec la RDA : « Dans le cas d'un accroissement des tensions, il sera impossible de créer un îlot de détente entre les deux États allemands. Pour cette raison, nous sommes intéressés seulement à la détente, et non aux tensions »<sup>40</sup>. Avec la conclusion des traités bilatéraux de l'Ostpolitik et la signature en 1972 de l'accord de limitation des armements nucléaires stratégiques (*Strategic Arms Limitation Talks*, SALT) entre les États-Unis et l'URSS, Bahr croit que le climat des relations internationales est propice à l'application du principe de non-recours à la force à l'échelle européenne<sup>41</sup>.

La paix et la stabilité européennes se présentent comme des intérêts vitaux de Bonn<sup>42</sup>. Pour Bahr, « Une évolution stable et sans frictions de l'Europe est dans l'intérêt supérieur de la République fédérale »<sup>43</sup>. L'historien Gottfried Niedhart explique bien le rôle qu'occupe la paix dans la culture politique et la définition de l'intérêt national de la RFA : « Il s'est avéré déterminant pour la politique étrangère de la République que des intérêts particuliers comme la recherche de l'égalité, de la

<sup>39</sup> Bahr, « Den Ärger möglichst klein halten », interview dans *Der Spiegel*, 14 mai 1973, p. 58.

<sup>40</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung – Zehn Jahre nach Tutzing », p. 59.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>42</sup> La paix arrive au premier rang, la stabilité au second. Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>43</sup> Note de Bahr, 3 novembre 1971, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 398A.

sécurité ou de la reconstitution d'un État national allemand aient été liés à [...] la paix interétatique »<sup>44</sup>. Aussi, depuis la construction du mur de Berlin, le danger à la sécurité de la RFA ne vient plus de l'idéologie communiste : « nous n'avions plus peur du manifeste communiste, nous avons peur des tanks et des missiles »<sup>45</sup>. L'accumulation du potentiel militaire des deux côtés du Rideau de Fer est particulièrement inquiétante pour l'État frontal de l'OTAN.

Un des objectifs centraux de l'Ostpolitik est, comme Bahr l'explique lors d'un discours prononcé à l'Université d'Oxford, « to achieve an additional factor of security, to contribute to the Alliance another element of security through agreement, in the form of a political commitment on the renunciation of force »<sup>46</sup>. La dissuasion nucléaire, bien qu'efficace pour éviter que le monde ne plonge dans un conflit généralisé à propos de différences idéologiques, reste imparfaite. « Deterrence is effective enough to lead to the realization that security can also be achieved through mutual dependence and steps designed to build confidence »<sup>47</sup>. Au bout du compte, la préservation de la paix passe nécessairement par le dépassement progressif de l'opposition Est-Ouest.

Depuis le début de la guerre froide, la question allemande est intimement liée à la problématique de la sécurité européenne. On n'a qu'à penser aux débats des années 1950 sur le réarmement allemand et l'intégration occidentale, qui portent essentiellement sur l'impact de ces politiques sur les perspectives de réunification<sup>48</sup>. Bahr est resté convaincu que l'unité allemande dépend d'une réduction des troupes stationnées en Europe. Dans son manuscrit *Was nun?* de 1965-1966, Bahr définit le but de la réunification comme « le devoir d'amener les troupes soviétiques à se

---

<sup>44</sup> Niedhart, « Frieden als Norm und Erfahrung », p. 197.

<sup>45</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>46</sup> « The Future of European Security », discours de Bahr prononcé au St. Anthony's College de l'Université d'Oxford, 30 avril 1974, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 441.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Helga Haftendorn souligne notamment que la politique de sécurité de Kurt Schumacher est une fonction de sa *Deutschlandpolitik* visant le rétablissement de l'unité allemande. Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, p. 90. Voir aussi Ulrich Albrecht, *Die Wiederaufrüstung der Bundesrepublik. Analyse und Dokumentation*, Cologne, Pahl-Rugenstein, 1980.

retirer du territoire qu'elles occupent en Allemagne »<sup>49</sup>. Les négociations Est-Ouest se présentent pour lui comme l'instrument d'une politique révisionniste dans l'intérêt national allemand; le but des mesures de désarmement n'est pas en premier lieu « la réduction de la charge imposée par les armements », mais plutôt « de démanteler l'antagonisme politique et créer une situation qui favorise la résolution des problèmes européens »<sup>50</sup>. Une réduction des troupes présentes en Europe représenterait un saut qualitatif dans les relations Est-Ouest, car elle modifierait « la substance et vraisemblablement la structure des alliances »<sup>51</sup>. Parallèlement, une conférence de sécurité aura le devoir de mettre en place un système de sécurité en tant qu'étape cruciale sur la voie de l'établissement d'un nouvel ordre de paix européen<sup>52</sup>. Ainsi, dans un mémorandum de juin 1968, Bahr écrit que « la République fédérale d'Allemagne, dont le but est de surmonter le *statu quo* par l'instauration d'un ordre de paix européen, a tout intérêt à s'impliquer dans ces discussions ». Il poursuit en précisant comment il voit les intérêts de la RFA dans ce contexte :

Il ne s'agit pas premièrement d'accroître ou de réduire la sécurité militaire : la République fédérale d'Allemagne, qui jouit d'une sécurité suffisante dans le cadre de l'Alliance de l'Atlantique Nord, ne peut guère s'attendre à ce qu'une transformation des conditions lui procure une plus grande sécurité. De l'autre côté, aucune des mesures prises en considération ne doit menacer la sécurité. Avec une réduction mutuelle et équilibrée, l'équilibre sera préservé par définition. [...] Sous la condition d'une sécurité militaire suffisante, l'idée d'une réduction des troupes est d'abord et avant tout de nature politique<sup>53</sup>.

Pour Bahr, la modification de la donne militaire en Europe constitue le vecteur idéal de changement politique au sein et entre les deux Alliances. Il déclare en 1969 à des diplomates américains et britanniques :

our aim is to put an end to the Soviet hold on Easter Europe. This [is] something which we [can] only do slowly, step by step. [...] One step, which

---

<sup>49</sup> Bahr, « Was nun? », p. 33.

<sup>50</sup> Bahr, « Konzeptionen der europäischen Sicherheit », p. 63.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Mémorandum de Bahr, 1<sup>er</sup> septembre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 396.

<sup>53</sup> Bahr, « Konzeptionen der europäischen Sicherheit », p. 62-63.

would not be very important in itself but could be a signal to the East Europeans, would be 30% mutual and balanced force reduction<sup>54</sup>.

Bahr essaie de trouver une formule de désarmement qui permet ces changements politiques sans compromettre la sécurité de la RFA ou de ses alliés.

Les objectifs de Bahr dans le cadre de la détente militaire sont donc incontestablement révisionnistes. Il ne s'en cache pas dans une lettre qu'il écrit à Kissinger en avril 1973 : « une extension systématique et bien calculée des relations économiques entre l'Est et l'Ouest exacerbera les contradictions dans les pays communistes et contribuera à d'autres modifications du système »<sup>55</sup>. Aussi, une réduction mutuelle des troupes aurait l'avantage de réduire la prépondérance soviétique en Europe de l'Est<sup>56</sup>. Enfin, la *Deutschlandpolitik* en profiterait, car une réduction des troupes soviétiques en sol est-allemand « rendrait possible une évolution interne de la RDA menant au rapprochement des deux parties de l'Allemagne »<sup>57</sup>. Bahr s'éloigne des précautions du changement par « doses homéopathiques ». Ses propos, qui dénotent un révisionnisme et un anticommunisme offensifs, rappellent plus le *cold warrior* des années 1950 que le farouche partisan de la détente qu'il est devenu par la suite.

L'idée de mesures de contrôle et de réduction des armements conventionnels en Europe est lancée en juin 1968 avec le « signal de Reykjavik » de l'OTAN. Les pays membres de l'Alliance atlantique proposent aux pays du Pacte de Varsovie de négocier une réduction mutuelle et équilibrée des troupes en Europe (les négociations MBFR)<sup>58</sup>. En fait, l'OTAN lance le « signal de Reykjavik » en grande partie pour répondre aux attentes de la République fédérale<sup>59</sup>. Le gouvernement ouest-allemand espère ainsi éviter une éventuelle réduction unilatérale des troupes

<sup>54</sup> Mémorandum de R.A. Burroughs, 18 avril 1969, NA, FCO, 49/265.

<sup>55</sup> Lettre de Bahr à Kissinger, 14 avril 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 439.

<sup>56</sup> Bahr, « Konzeptionen der europäischen Sicherheit », p. 65.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Voir Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, p. 529; Bluth, « The Origins of MBFR », p. 206-207.

<sup>59</sup> C'est la RFA qui a introduit l'idée des négociations sur une réduction équilibrée des troupes et qui est ainsi à l'origine du « signal de Reykjavik ». Voir Reinhard Mutz, *Konventionelle Abrüstung in Europa. Die BRD und MBFR*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1984.

américaines en Europe, danger bien réel posé par un projet de loi du sénateur Mike Mansfield<sup>60</sup>. Cette perspective inquiète beaucoup Bahr et renforce son désir de voir les négociations MBFR débiter le plus rapidement possible. Il évoque à l'automne 1969 la possibilité que le gouvernement américain soit amené à décider une réduction de sa présence militaire en Europe avant 1971. Dans ce contexte, « il importe que cette réduction de la présence militaire n'ait pas lieu de manière unilatérale, mais qu'elle fasse partie de réductions équilibrées entre l'Est et l'Ouest dans la lignée des décisions de Reykjavik ». Le gouvernement fédéral devrait « mettre de l'avant rapidement et avec insistance des propositions pour la réduction des troupes de stationnement »<sup>61</sup>.

Les objectifs politiques que Bahr poursuit dans le cadre des pourparlers des MBFR se reflètent dans l'ampleur des réductions qu'il prévoit, qui ne correspondent pas du tout à celles des Américains. Tandis que Bahr mise sur des réductions d'au moins 50 %, Kissinger lui explique en octobre 1969 que le gouvernement américain préfère des taux de 20 ou 30 %<sup>62</sup>. En argumentant qu'une diminution de moitié des effectifs de l'OTAN et du Pacte de Varsovie accroîtrait la sécurité de l'Europe de l'Ouest, Bahr ne dévoile pas le fond de sa pensée. Les chiffres qu'il avance en disent long sur ses arrières-pensées politiques. Il explique dans un mémorandum de septembre 1969 qu'une réduction de 50 % ou plus

tiendrait compte de notre intérêt pour une réduction significative de la présence soviétique en RDA; de cette manière, la tendance américaine à un retrait de l'Europe serait exploitée politiquement. Les répercussions politiques d'une telle proposition augmenteraient avec l'ampleur des réductions proposées<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Niedhart, « Ostpolitik : Phases, Short-term Objectives », p. 125-126. Voir aussi Kissinger, *White House Years*, p. 401-402.

<sup>61</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York », 21 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1053

<sup>62</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », 14 octobre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1114-1115.

<sup>63</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York », 21 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1054.

Un document de la cellule de prévision daté du 25 août 1969 va même jusqu'à proposer le retrait de 75 % des troupes stationnées en sol étranger en trois étapes successives d'une ou deux années chacune – le 25 % restant ne devant servir qu'à maintenir une présence américaine minimale en Europe. Ce document prévoit en outre une réduction conséquente du nombre d'armes nucléaires stationnées sur le vieux continent<sup>64</sup>.

Bahr argumente cependant auprès de représentants du Département d'État qu'une réduction de 50 % ou plus apporterait plus de sécurité à l'Europe occidentale :

Une petite réduction nous apporterait d'abord un plus grand risque de sécurité. [...] La ligne de défense est très mince. Si on l'amincit, elle pourra se rompre n'importe où. Une petite réduction nous nuit plus que l'autre côté, car leur capacité d'opérer dans une telle situation demeurera suffisamment grande<sup>65</sup>.

Il s'oppose par conséquent à la proposition du Secrétaire d'État Rogers, qui prévoit que les réductions, lors de la première étape, ne dépasseront pas 5 à 10 %; Bahr souhaiterait plutôt commencer par des réductions de plus de 20 %<sup>66</sup>. Mais il est clair qu'il invoque ces arguments en pensant d'abord à leur impact politique.

Moscou et les capitales est-européennes répondent favorablement aux propositions de désarmement de l'OTAN. Lors d'une conférence à Budapest en juin 1970, les ministres des Affaires étrangères des États du Pacte de Varsovie annoncent leur disposition à discuter de réductions des troupes en Europe avec les gouvernements occidentaux. Ils précisent toutefois par la même occasion que leur intérêt premier reste une conférence sur la sécurité européenne (CSE)<sup>67</sup>. Aussi, en août 1971, Brejnev indique dans un discours prononcé à Tiflis que l'URSS est prête à tester les possibilités d'entrer dans des négociations de désarmement avec l'Occident<sup>68</sup>. Bahr

<sup>64</sup> Ébauche d'un mémorandum de Bahr, 25 août 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 396.

<sup>65</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Abteilungsleiter im amerikanischen Aussenministerium, Hillenbrand, in Washington », 16 juin 1971, AAPD, 1971, Bd. II, p. 979.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 979-980.

<sup>67</sup> Bluth, « The Origins of MBFR », p. 213.

<sup>68</sup> *Europa-Archiv*, 14/1971, D348.

interprète aussitôt cette disposition soviétique comme une conséquence directe de l'Ostpolitik<sup>69</sup>. Les questions de désarmement font partie des thèmes abordés par Brejnev et Brandt lors de leur rencontre à Oreanda, en Crimée, les 17 et 18 septembre 1971. Le chancelier déclare au secrétaire général qu'il veut un « accord sur la réduction réciproque des troupes et armements » qui préserve l'équilibre et qui n'est pas la seule affaire des superpuissances. Il demande un commencement rapide des pourparlers sur le désarmement et refuse un lien trop étroit entre les MBFR et une CSE<sup>70</sup>. Brejnev, de son côté, s'intéresse surtout à la ratification des traités orientaux et aux préparatifs de la CSE<sup>71</sup>. De retour de sa visite en Crimée, Brandt écrit à Nixon, Heath et Pompidou pour les sensibiliser à la nécessité de formuler une politique occidentale commune dans les questions de désarmement et de réduction des effectifs militaires<sup>72</sup>.

Les négociations s'annoncent d'emblée très difficiles. En effet, les Soviétiques n'ont pas forcément intérêt à s'engager dans de pénibles négociations sur la détente militaire en Europe; ils tiennent plus dans un premier temps à voir leur sphère d'influence européenne légitimée par une conférence sur la sécurité européenne. Pour s'assurer de la coopération du Kremlin dans la détente militaire, Bahr favorise l'établissement d'un lien étroit entre le processus des MBFR et les pourparlers relatifs à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Il explique par exemple à Gromyko en octobre 1972 que la détente, pour perdurer, doit nécessairement s'appuyer sur des mesures de désarmement :

La détente en Europe ne peut être réglée dans le cadre de la CSCE, car elle va de pair avec la réduction du potentiel militaire. Comment la détente peut-elle être possible tant que sera présent en Europe le plus grand potentiel militaire qu'il n'y ait jamais eu ici? L'amélioration de l'atmosphère politique rend

---

<sup>69</sup> Bahr, « Moskau bewies, dass es Entspannung will », interview dans *Der Spiegel*, 30 août 1971, p. 31.

<sup>70</sup> « Aus der Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers, Brandt, mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Oreanda », 17 septembre 1971, dans Fischer (dir.), *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*, Bd. 6, p. 382.

<sup>71</sup> Edemskiy, « Dealing with Bonn », p. 25.

<sup>72</sup> Message de Brandt pour Nixon, Pompidou et Heath, 19 septembre 1971, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 430.

possibles des décisions pratiques dans le domaine militaire. Or, si celles-ci ne suivent pas, l'atmosphère politique redeviendra mauvaise<sup>73</sup>.

Aussi le progrès des discussions sur les MBFR représente-t-il pour Bahr un indicateur des chances de succès de la CSCE. Sans établir un lien direct – ce qui n'est pas en son pouvoir –, il indique qu'à son avis la détente militaire et la détente politique doivent être prises comme un tout. Ceci se traduirait concrètement par une évolution plus ou moins parallèle de la CSCE et des négociations des MBFR : « il ne peut y avoir de détente si le domaine de la détente militaire en est exclu »<sup>74</sup>. En fait, Bahr avance l'idée qu'il existe un lien *de facto* entre les deux processus.

Les discussions préliminaires sur la CSCE et les MBFR sont lancées à quelques semaines d'intervalle seulement : les premières à Helsinki le 22 novembre 1972, et les secondes à Vienne le 31 janvier 1973 – leurs objectifs dans les deux cas sont de déterminer la procédure et les points à discuter. Or, ces deux séries de pourparlers n'évoluent pas aussi bien que Bahr l'avait prévu au départ. Il fait rapidement part à Kissinger de sa déception : « Nous pouvons déjà constater à Helsinki et à Vienne que ces discussions multilatérales s'avèreront bien plus difficiles à guider que les négociations sur Berlin ». Dans ce contexte, « le traitement des MBFR se présente pour moi comme étant relativement plus simple à traiter que le complexe CSCE »<sup>75</sup>. Après du chancelier, Bahr déplore surtout l'absence de progrès dans les pourparlers sur le désarmement, qu'il met au compte du manque d'intérêt des gouvernements participants :

Nous savons que les décideurs politiques à Washington, Moscou et Bonn n'ont pris aucune décision. Nous pouvons supposer que cela s'applique aussi aux autres capitales. Les malheureux fonctionnaires [responsables des négociations] s'orientent sur de vieilles lignes directrices appliquées encore aujourd'hui, mais qui ne permettent pas d'atteindre des résultats. Laisser les experts se débrouiller sans directives est un moyen de faire en sorte que les négociations ne donnent pas de résultats, si on ne veut pas qu'elles donnent

---

<sup>73</sup> Compte-rendu d'une conversation entre Bahr et Gromyko, 9 octobre 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 431A.

<sup>74</sup> Egon Bahr, « Von Moskau über Helsinki nach Wien », *Deutschland Archiv*, 12 (1975), p. 1338.

<sup>75</sup> « Bundesminister Bahr an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger », 9 février 1973, AAPD, 1973, Bd. I, p. 222.



des résultats; par contre, on veut des résultats dans les trois capitales. Il faut donc donner des directives aux experts. Nous avons besoins d'une décision politique sur ce que doit être le résultat des MBFR<sup>76</sup>.

Bahr ne semble pas conscient du fait que l'intérêt des États-Unis et de l'URSS dans les MBFR reste tout compte fait très limité – ce que les représentants des deux pays essaient de lui faire comprendre. C'est pour cette raison que les gouvernements concernés n'ont pas encore pris les décisions nécessaires. Dans le contexte de l'intérêt tiède et timoré pour les MBFR à l'Est comme à l'Ouest, les cibles suggérées par Bahr semblent décalées par rapport aux intérêts des superpuissances :

Si nous prenons comme objectif modeste une réduction de 60 %, alors ce serait la tâche que nous devrions donner aux experts : estimez et convenez comment, par quelles étapes et dans quels délais nous pourrions en arriver dans dix ans à une réduction à 40 % du niveau actuel. Le tout en préservant la sécurité des deux côtés, de manière équilibrée, contrôlée. Avec une cible définie préalablement, les experts seront capables de travailler<sup>77</sup>.

Ces suggestions s'appuient sur la supposition erronée de l'existence d'un consensus généralisé quant à la nécessité de réductions importantes des troupes présentes en Europe.

Les Américains abordent le désarmement avec des attentes beaucoup plus modestes. Kissinger explique dans ses mémoires qu'il considère les MBFR comme un « frein » efficace contre des réductions unilatérales du Congrès. Par contre, il voit plusieurs désavantages dans l'ensemble du processus. Kissinger estime qu'il est vital pour l'Alliance de maintenir une capacité de défense conventionnelle convaincante face à l'écrasante supériorité du Pacte de Varsovie dans ce domaine; en l'absence d'une telle capacité, les États-Unis devront d'après lui s'attendre à la neutralisation graduelle de l'Europe de l'Ouest<sup>78</sup>. Le but de Washington est en fait d'utiliser les MBFR pour contrecarrer les projets de réductions unilatérales du sénateur Mansfield, tout en évitant autant que faire se peut les effets adverses du processus; les réductions souhaitables sont celles qui n'auraient pas de répercussions militaires notables, c'est-

<sup>76</sup> Note de Bahr pour Brandt, 15 avril 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 439.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Kissinger, *White House Years*, p. 401-402.

à-dire environ 10 % ou moins. De manière générale, des réductions substantielles dans le cadre des MBFR avantageront le Pacte de Varsovie – à moins qu’elles ne soient asymétriques<sup>79</sup>. Pour éviter de se laisser entraîner par leurs alliés dans des projets de désarmement néfastes pour leur position, les Américains rejettent les demandes allemandes et britanniques d’une plus grande coopération des pays membres de l’OTAN dans le but de formuler une position commune. Ils décident plutôt d’appuyer une proposition canadienne « of inspired vagueness »<sup>80</sup>.

Les Américains ne cachent pas à Bahr leurs réserves vis-à-vis des MBFR. Helmut Sonnenfeldt lui explique que « l’objectif principal du point de vue des États-Unis est de réduire le risque d’une attaque. De l’avis des États-Unis, les réductions doivent atteindre 10 % du côté occidental et 20 % du côté de l’Est »<sup>81</sup>. Sonnenfeldt avoue que pour lui les négociations MBFR représentent surtout un moyen tactique pour contrer le projet de réductions unilatérales du sénateur Mansfield. Pour toutes ces raisons, les Américains proposent des réductions très limitées pour l’OTAN et un peu plus élevées pour le Pacte de Varsovie, abandonnant du coup le principe même des « réductions équilibrées » sur lequel s’appuient les MBFR. Bahr ne cache pas à ses interlocuteurs qu’il envisage des réductions beaucoup plus significatives. Sonnenfeldt répond qu’elles s’avèrent impossibles vu le problème posé par la remobilisation rapide des troupes retirées d’Europe, domaine dans lequel l’Est serait mieux placé que l’Ouest : « si les troupes américaines sont réduites d’environ 30 % tandis que de l’autre côté les Soviétiques doivent seulement se retirer derrière leur frontière, cela pourrait signifier que le potentiel occidental serait trop minime pour continuer à dissuader une attaque »<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 948.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 534. Kissinger ne donne pas de détails sur cette proposition canadienne.

<sup>81</sup> « Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, in Washington », 30 avril 1973, *AAPD*, 1973, Bd. I, p. 610-611. Bahr avait déjà écrit à Brandt en mars 1969 pour lui faire part qu’à son avis, le fardeau de la défense doit être réduit de manière équitable entre les membres de l’Alliance, si réduction il y a. Note de Bahr pour Brandt, 13 mars 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 399.

<sup>82</sup> « Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, in Washington », 30 avril 1973, *AAPD*, 1973, Bd. I, p. 610-611.

Un autre point important divise Bahr et l'administration Nixon : qui profitera des réductions à l'intérieur du camp occidental? Bahr estime normal que la République fédérale puisse tirer parti des MBFR pour réduire ses responsabilités de défense. C'est d'ailleurs une position qu'il avait déjà défendue lors d'une visite à Washington en 1971 : « any balanced force reduction must include indigenous as well as stationed forces »<sup>83</sup>. Kissinger, à l'inverse, croit non seulement que seuls les Américains pourront retirer des troupes, mais que le manque à gagner devra être compensé par les Européens. Bahr réplique que les Américains ne peuvent profiter à eux seuls du désarmement, car « la responsabilité pour la sécurité est indivisible et reste la responsabilité des États-Unis, il n'y a donc aucune raison pour que les Européens paient plus qu'ils ne le font maintenant ». Le sous-secrétaire d'État Kenneth Rush explique à Bahr en janvier 1974 qu'à son avis l'URSS est intéressée à une réduction mutuelle des forces en Europe seulement pour qu'il y ait des réductions dans l'armée ouest-allemande, la *Bundeswehr*. En effet, Rush estime qu'une telle tournure des événements nuirait gravement à la capacité de dissuasion conventionnelle de l'Alliance. Bahr, par contre, continue de réclamer pour la RFA le droit de profiter au même titre que la superpuissance des allègements des dépenses militaires promis par les MBFR<sup>84</sup>.

Les exigences de Bahr ne découlent pas prioritairement d'une quelconque recherche d'avantages budgétaires. En effet, elles se rapportent surtout au contexte de la question allemande : sans réduction des effectifs de la *Bundeswehr*, Moscou ne pourra pas retirer ses troupes de la RDA. La perpétuation de la tension militaire au cœur de l'Europe est incompatible avec son intention d'amorcer un processus politique menant au dépassement du conflit Est-Ouest. À moins d'assister à une réduction importante de la confrontation militaire de part et d'autre de l'Elbe, l'Europe centrale ne pourra pas retrouver son unité. Bahr rappelle dans ses mémoires tous les espoirs qu'il place dans les questions de désarmement :

---

<sup>83</sup> Compte-rendu de la conversation entre Bahr et Hillenbrand, 16 juin 1971 et compte-rendu de la conversation entre Bahr et Kissinger, 17 juin 1971, NARA, RG 59, Central Files, POL GER W – US, Box 2137.

<sup>84</sup> Note de Bahr, 31 janvier 1974, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 302.

Les MBFR devaient transformer politiquement le conflit Est-Ouest en une cohabitation et amener une détente militaire. [...] Les MBFR étaient un moyen militaire au service d'un objectif politique, soit poser les bases pour une pensée européenne et une sécurité européenne permettant l'autodétermination allemande<sup>85</sup>.

Or, si la République fédérale « a raté cette chance », la raison réside notamment dans la divergence entre les objectifs politiques de Bahr et les intérêts de sécurité américains. Bien que pour Bahr « le but de la politique allemande ne se nomme pas OTAN », mais bien « dépassement du conflit Est-Ouest »<sup>86</sup>, il en va autrement pour les alliés de la RFA au milieu des années 1970.

Bahr s' imagine à tort que Moscou partage les intérêts de la RFA dans les MBFR. Il ne semble pas concevoir, par exemple, que les Soviétiques peuvent difficilement acquiescer à une réduction des armements de l'ampleur qu'il propose, car cela signifierait sans nul doute la fin de leur domination en Europe de l'Est. Bahr s'attache cependant à l'idée que la constitution d'un système de sécurité paneuropéen correspond aux intérêts de l'URSS, et que pour cela elle acceptera de relâcher son emprise sur ses États satellites, incluant la RDA. Or, pour les Soviétiques, la sécurité passe d'abord par la consolidation de leur sphère d'influence; c'est la fonction que doit remplir la CSCE.

Les MBFR, pièce maîtresse de la deuxième phase de l'Ostpolitik, seront un échec. Ces négociations ne produisent pas les résultats escomptés, bien au contraire, puisque l'URSS procède à l'augmentation et à la modernisation de ses armements à partir du début des années 1970<sup>87</sup>. Le principal problème technique des pourparlers sur les MBFR, lancés officiellement le 30 octobre 1973, réside dans le fait

---

<sup>85</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 502.

<sup>86</sup> Bahr et Cramer, *Gefragt : Egon Bahr*, p. 105.

<sup>87</sup> Niedhart, « Ostpolitik : The Role of the Federal Republic of Germany in the Process of Détente », dans Fink, Gassert et Junker (dir.), *1968 : The World Transformed*, p. 185. Les Soviétiques procèdent notamment à l'introduction des missiles de portée intermédiaire – les fameux SS-20 – en Europe centrale et orientale, ce qui mènera à la « crise des euromissiles » du début des années 1980. Voir Jeffrey Herf, *War by Other Means : Soviet Power, West German Resistance, and the Battle of the Euromissiles*, New York, The Free Press, 1991; Noel D. Cary, « Reassessing Germany's Ostpolitik. Part 2 : From Refreeze to Reunification », *Central European History*, 33, 3 (2000), p. 369-390.

qu'Occidentaux et Soviétiques ne peuvent s'entendre sur le niveau de départ des armements en Europe. Aussi, Moscou n'accepte pas le principe des réductions équilibrées. En définitive, les MBFR ne peuvent pas afficher de progrès tangibles tant que le conflit Est-Ouest perdure : d'octobre 1973 à janvier 1989, 500 rencontres plénières ont lieu mais elles ne donnent aucun résultat concret<sup>88</sup>; elles n'aboutissent qu'après la fin de la guerre froide, en 1990, avec la signature à Paris du Traité sur les forces conventionnelles en Europe. Bahr jette le blâme de l'échec des MBFR sur la politique soviétique<sup>89</sup>. Il ne semble toutefois pas prendre acte du fait que ses conceptions et projets dans le domaine de la sécurité européenne ne s'accordent pas avec les intérêts des superpuissances. Parce qu'aucun des participants, hormis la République fédérale, ne souhaite véritablement le succès des négociations MBFR, celles-ci deviennent en fait un fardeau pour la détente<sup>90</sup>. L'air du temps n'est pas aux grands projets de remodelage de l'ordre européen, au grand dam de Bahr. C'est aussi une des leçons de la CSCE.

### 7.3 La multilatéralisation de la détente dans le cadre de la CSCE

Bahr accueille le projet d'une conférence de sécurité européenne plutôt tièdement. Bien qu'il ne lui soit pas fondamentalement opposé, il voit d'abord mal quels avantages pratiques la République fédérale peut espérer en retirer. Cette conférence, que les Soviétiques réclament depuis les années 1950 pour légitimer leur empire européen établi après la Seconde Guerre mondiale, sert à la RFA de monnaie d'échange dans le contexte de la normalisation de ses relations avec l'Est. Le gouvernement Brandt en appuie le principe pour assurer le succès de ses négociations avec Moscou et ses satellites. En définitive, la détente amène Bonn et les autres capitales européennes à accepter d'y participer, mais seulement si les

<sup>88</sup> Schöllgen, *Jenseits von Hitler*, p. 306-307.

<sup>89</sup> Bahr affirme que « Le processus compliqué de la détente pourra s'étendre sur des années si on procède à des augmentations de troupes et d'armements au lieu de réduire les troupes et de désarmer ». Propos tenus lors de la conférence du SPD sur les affaires internationales, 17-19 janvier 1975, AdsD, SPD-Parteivorstand, Internationale Abteilung, 11296.

<sup>90</sup> Bluth, « The Origins of MBFR ». Tous les participants, en effet, peuvent atteindre leurs objectifs même si les négociations ne donnent pas de résultats : en participant simplement aux négociations MBFR, le Pacte de Varsovie obtient la CSCE; l'OTAN, de son côté, parvient à prévenir une réduction unilatérale des troupes américaines.

États-Unis et le Canada y prennent également part. Le Kremlin se voit forcé de consentir à cette modification.

Bahr espère néanmoins qu'une conférence de sécurité européenne offrira à la RFA la possibilité de consolider son Ostpolitik bilatérale par l'appui multilatéral que pourront lui offrir ses partenaires de l'Alliance. Aussi, la conférence offre l'opportunité de lier les questions de sécurité militaire et de détente politique<sup>91</sup>. Ainsi, si elle a été proposée par les États du Pacte de Varsovie pour répondre à leurs intérêts, la RFA peut toutefois en tirer des avantages : la convocation d'une telle conférence « offre la possibilité de faire des propositions qui visent [la création d'un] système de sécurité en Europe et qui créent les conditions politiques et militaires pour un ordre de paix »<sup>92</sup>. En effet, la multilatéralisation de la détente amènera selon lui un plus haut niveau de coopération économique et créera du même coup une forte interdépendance entre les participants<sup>93</sup>. Mais dans l'ensemble il n'en attend pas de résultats spectaculaires étant donné que la conférence est d'abord et avant tout conçue comme moyen pour consolider la sphère d'influence soviétique. Il déclare par exemple à des interlocuteurs britanniques lors d'une visite à Londres en 1973 qu'il ne prend pas l'idée de la CSCE très au sérieux<sup>94</sup>.

La CSCE présente en effet un risque pour la RFA : la confirmation des frontières européennes dans un accord multilatéral. La conférence ne doit pas nuire au droit à l'autodétermination des Allemands ou, comme l'explique le ministre des Affaires étrangères Hans-Dietrich Genscher (qui succède à Walter Scheel en 1974) : « la question allemande ne [doit] pas être moins ouverte dans la CSCE que dans les traités orientaux »<sup>95</sup>. L'accord multilatéral risque en effet d'annuler les succès de l'Ostpolitik bilatérale en donnant l'impression que les frontières sont immuables,

<sup>91</sup> Haftendorn, *Coming of Age*, p. 183.

<sup>92</sup> « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York », 21 septembre 1969, *AAPD*, 1969, Bd. II, p. 1053.

<sup>93</sup> Bahr, « Von Moskau über Helsinki nach Wien », p. 1338.

<sup>94</sup> « Botschafter von Hase, London, an das Auswärtige Amt », 31 octobre 1973, *AAPD*, 1973, Bd. III, p. 1705.

<sup>95</sup> « Rede von Bundesminister Genscher vor dem Bundesrat am 11. Juli 1975 », Ministère allemand des Affaires étrangères (dir.), *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, p. 412-414.

comme s'il s'agissait d'un *ersatz* de traité de paix. Bien entendu, le but premier de l'Union soviétique est de confirmer le *statu quo* politique et territorial d'après-guerre. Comme la participation de la République fédérale est indispensable à cet égard, Bonn dispose entre 1970 et 1973 d'un levier qui lui permet d'atteindre une normalisation avantageuse de ses relations avec la RDA et les autres pays d'Europe de l'Est, en plus de faciliter la conclusion d'un accord satisfaisant sur Berlin. Mais ce qui inquiète Bahr après 1973, comme il en fait part à Paul Frank, c'est qu'il a l'impression que les Soviétiques essaient « d'imposer [dans la CSCE] des formulations que nous avons refusées en 1970 »<sup>96</sup>. Il explique aussi à Kissinger que dans le cadre de la CSCE, « la question des frontières détient la priorité absolue » pour la RFA : « Nous ne pouvons accepter aucune formulation qui reste derrière celle du traité de Moscou ». Les compromis que bien des États ouest-européens paraissent prêts à accepter demeurent inacceptables pour la République fédérale « car ils comportent le danger de vider le traité de Moscou et le traité fondamental de leur sens ». En l'absence d'une formulation satisfaisante sur les frontières, la RFA n'aura d'autre choix que de se retirer de la CSCE, menace Bahr<sup>97</sup>. Lorsqu'il rencontre Brejnev en février 1974, Bahr invoque le traité germano-soviétique de 1970 pour affirmer le droit des États européens de modifier leurs frontières de manière autonome par des ententes pacifiques<sup>98</sup>. En définitive, l'acte final d'Helsinki de 1975 déclare les frontières « inviolables » et non « inaltérables », comme dans les traités conclus avec l'URSS et la RDA. Le droit à l'autodétermination dans la paix y est donc reconnu par tous les États participants, un gain important pour la RFA.

Malgré ces dangers, le gouvernement ouest-allemand espère que la CSCE pourra fournir un cadre multilatéral qui consolidera l'Ostpolitik bilatérale. En effet, si dans l'approche ouest-allemande la CSCE n'est d'abord qu'un levier utile dans les négociations avec l'Est – la participation de la RFA dépendant de la normalisation

<sup>96</sup> Message de Bahr à Paul Frank, 14 février 1974, PA AA, B150, Aktenkopien 1974.

<sup>97</sup> Kissinger le rassure toutefois en lui disant que les États-Unis se rangent derrière la position de Bonn et n'appuieront aucune mesure allant à l'encontre de ses intérêts. « Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, in Washington », 30 avril 1973, *AAPD*, 1973, Bd. I, p. 614.

<sup>98</sup> « Aufzeichnung des Bundesministers Bahr, z.Z. Moskau », 1<sup>er</sup> mars 1974, *AAPD*, 1974, Bd. I, p. 244-245.

des relations interallemandes –, elle acquiert rapidement un intérêt intrinsèque, notamment en ce qui a trait à la promotion de la libre circulation des personnes et de l'information<sup>99</sup>. Mais Bahr pense surtout qu'il est possible d'exploiter les négociations d'Helsinki au profit de la *Deutschlandpolitik* : « L'idée d'une conférence offre la possibilité d'amener la RDA à accepter un rapprochement entre les deux États allemands »; par conséquent, « l'intérêt des pays d'Europe de l'Est et de l'Union soviétique pour une conférence de sécurité européenne devra être exploité à cette fin »<sup>100</sup>. D'ailleurs, Bahr ne se gêne jamais pour utiliser la garantie ouest-allemande de respect du *statu quo* comme levier pour amener Moscou à faire des concessions dans d'autres domaines (notamment dans les relations interallemandes)<sup>101</sup>.

Le Pacte de Varsovie souhaite surtout obtenir des assurances sur l'inviolabilité des frontières, la renonciation à la force et la coexistence pacifique – bref, la confirmation du *statu quo* et de la doctrine Brejnev. Les Occidentaux espèrent obtenir en retour une intensification de la coopération Est-Ouest – particulièrement au niveau économique – qui mènera à un rapprochement entre les personnes vivant de part et d'autre du Rideau de Fer. Aussi, ils désirent développer les principes de la coexistence pacifique pour y inclure des garanties relatives aux droits de l'Homme. La question humanitaire détient une importance primordiale pour la RFA. En effet, toute l'Ostpolitik découle de la prémisse que la reconnaissance du *statu quo* européen amènera une plus grande ouverture du bloc soviétique à l'influence occidentale. Cette idée est principalement associée au discours de Tutzling de Bahr, qui expose pour la première fois cette méthode pour arriver à la libéralisation des régimes communistes<sup>102</sup>. Conformément aux intérêts occidentaux, la conférence sera organisée en trois commissions, ou trois « corbeilles », traitant de 1) la sécurité

<sup>99</sup> Petri Hakkarainen, « From Linkage to Freer Movement. The FRG and the Nexus Between Western CSCE Preparations and Deutschlandpolitik, 1969-1972 », dans Andreas Wenger, Vojtech Mastny et Christian Nuenlist (dir.), *Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965-1975*, New York, Routledge, 2008, p. 164-182.

<sup>100</sup> Note de Bahr pour Brandt, 1<sup>er</sup> octobre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436.

<sup>101</sup> « Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 3 février 1970, AAPD, 1970, Bd. I, p. 155. Voir aussi « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York », 21 septembre 1969, AAPD, 1969, Bd. II, p. 1053.

<sup>102</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung ».



européenne; 2) la coopération économique, technologique, scientifique et environnementale; 3) les questions humanitaires. Le gouvernement fédéral est surtout actif au niveau de la première et de la troisième corbeilles. Son but est de s'assurer que les frontières seront déclarées inviolables, mais que leur transformation pacifique ne sera pas exclue; en même temps, il veut réduire leur importance en les rendant perméables pour accroître les contacts humains entre les deux côtés du Rideau de Fer<sup>103</sup>. Bahr ne peut que saluer cette transposition des principes gouvernant l'Ostpolitik à l'échelle paneuropéenne. Il est d'avis que les États occidentaux devraient s'efforcer de faire entrer autant d'éléments que possible dans la troisième corbeille, en particulier au niveau du tourisme<sup>104</sup>. Cela aurait évidemment comme effet de favoriser l'accroissement des contacts entre les Allemands vivant de part et d'autre de l'Elbe.

Bahr espère que la confirmation de la sphère d'influence soviétique dans le cadre de la CSCE donnera à l'URSS suffisamment d'assurance pour s'engager dans le processus de désarmement; c'est pour cette raison qu'il insiste constamment auprès de ses interlocuteurs soviétiques sur l'existence de liens étroits entre les processus de la détente politique et militaire; or il n'en est rien car les négociations MBFR stagnent pendant des années<sup>105</sup>. La CSCE, à laquelle Bahr accorde une faible valeur intrinsèque, représente un succès pour la diplomatie occidentale. Les mouvements d'opposition en Europe de l'Est prendront appui sur l'Acte final d'Helsinki pour justifier leurs critiques à l'endroit des régimes communistes, contribuant ainsi à leur effondrement à la fin des années 1980. Pourtant, à première vue la multilatéralisation de l'Ostpolitik et de la détente ne s'effectue que dans le sens de la confirmation du *statu quo* avec la conclusion du processus d'Helsinki. Il est vrai, toutefois, que Bonn a obtenu des assurances multilatérales dans la question allemande. La CSCE peut être décrite comme un *modus vivendi* paneuropéen, une sorte d'extension

<sup>103</sup> Voir Haftendorn, *Coming of Age*, p. 185-186

<sup>104</sup> « Botschafter von Hase, London, an das Auswärtige Amt », 31 octobre 1973, *AAPD*, 1973, Bd. III, p. 1705.

<sup>105</sup> Voir par exemple les discussions de Bahr avec Brejnev et Gromyko en février et mars 1974, « Aufzeichnung des Bundesministers Bahr, z.Z. Moskau », 1<sup>er</sup> mars 1974, *AAPD*, 1974, Bd. I, p. 244; « Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in Moskau », 8 mars 1974, *AAPD*, 1974, Bd. I, p. 332-333.

multilatérale des principes régissant les traités orientaux. Pourtant, on reste encore loin des grandes transformations géopolitiques voulues par Bahr. L'année 1975, avec l'acte final d'Helsinki, représente le sommet de la détente et, du même coup, l'apogée de l'Ostpolitik.

#### 7.4 L'Ostpolitik sous Helmut Schmidt : la primauté de l'équilibre

En mai 1974, un événement important sur la scène politique fédérale annonce un changement dans l'Ostpolitik et un tournant dans la carrière d'Egon Bahr : la démission de Willy Brandt<sup>106</sup> et son remplacement par Helmut Schmidt, jusqu'alors ministre de la Défense et des Finances. Bahr n'a pas les mêmes affinités avec la nouvelle équipe au pouvoir qu'avec Brandt. Certes, il n'est pas immédiatement écarté du gouvernement. Mais sa nomination au poste de ministre de la Coopération économique (1974-1976) représente autant une reconnaissance de ses réalisations passées qu'un moyen efficace pour lui retirer toute influence dans la politique orientale. Notre but ici n'est pas d'expliquer dans le détail les conceptions de Schmidt et de son nouveau ministre des Affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher, mais bien de montrer en quoi elles divergent de celles de Bahr.

Le passage de Brandt à Schmidt représente une discontinuité dans l'Ostpolitik qui correspond à un abandon des conceptions de Bahr; du moins, c'est ainsi que ce dernier interprète les événements dans ses mémoires : « sans Brandt plus personne ne

---

<sup>106</sup> Brandt démissionne en mai 1974 en raison de la découverte quelques mois plus tôt qu'un de ses proches collaborateurs, Günther Guillaume, est en fait un espion est-allemand. Ce scandale, conjugué à des critiques croissantes provenant des rangs de la coalition contre le leadership de Brandt, crée une situation trop difficile à gérer pour ce dernier. Il ne fait pas partie de notre propos de relater en détail les événements ayant mené à la démission controversée du chancelier, ni d'analyser en profondeur la vision de Bahr de celle-ci. En fait, Bahr met la faute de la fin du gouvernement Brandt sur Herbert Wehner, bien que cette analyse soit contredite dans la majeure partie de l'historiographie : Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 445-446; Heinrich August Winkler écrit que « la démission de Brandt était l'oeuvre de la RDA », *Histoire de l'Allemagne*, p. 730-732 (citation p. 732); Meyer écrit pour sa part que « la recherche est unanime pour dire que Brandt a chuté non pas à cause d'une intrigue dans ses propres rangs, mais bien par lui-même », *Herbert Wehner*, p. 423-425 (citation p. 424). Voir aussi August Leugers-Scherzberg, « Herbert Wehner und der Rücktritt Willy Brandts am 7. Mai 1974 », *Vierteljahrshäfte für Zeitgeschichte*, 50, 2 (2002), p. 303-322; Hermann Schreiber, *Kanzlersturz : warum Willy Brandt zurücktrat*, Düsseldorf, Econ, 2003.

ferait avancer la politique de détente à partir du milieu de l'Europe »<sup>107</sup>. Brejnev commente la démission de Brandt, dont Bahr lui apporte la nouvelle, en déclarant qu'elle « est un dur coup pour la politique de paix. [...] La démission rendra la politique européenne et la politique internationale plus difficiles »<sup>108</sup>. Il n'y a pas à douter que Bahr partage l'avis du secrétaire général. L'arrivée de Schmidt à la tête du gouvernement signifie effectivement un changement important dans la politique de détente : au lieu de chercher à transformer la dynamique de la guerre froide, le nouveau chancelier et son ministre des Affaires étrangères mettent l'accent sur la préservation de la paix et des acquis de l'Ostpolitik par une politique visant d'abord et avant tout la stabilisation de la situation existante. Cette diplomatie conservatrice n'aspire pas à un remodelage en profondeur de l'ordre européen, comme le veulent Bahr et Brandt, mais plutôt à la préservation de l'équilibre entre l'Est et l'Ouest<sup>109</sup>. Helga Haftendorn écrit que « Tandis que pour Brandt la "détente" avait été le leitmotiv de la politique de paix, la politique de sécurité dans son acception large prend l'avant-scène chez Schmidt »<sup>110</sup>. Certes, dans sa déclaration gouvernementale du 17 mai 1974, Schmidt met l'accent sur la continuité avec la politique étrangère de son prédécesseur. Mais en même temps il souligne que les efforts de désarmement, aussi importants soient-ils, restent subordonnés à l'impératif du maintien de l'« équilibre des forces nécessaire à la paix »<sup>111</sup>. Le nouveau chancelier, qui se présente comme un réaliste et un homme d'action – le *Times* de Londres le surnomme « *The Doer* »<sup>112</sup> –, reste méfiant envers les projets idéalistes visant une transformation radicale de l'ordre européen. Genscher croit bon d'assortir la politique de détente de l'adjectif « réaliste » pour bien souligner que l'approche du nouveau gouvernement sera plus modeste et prudente<sup>113</sup>.

<sup>107</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 458.

<sup>108</sup> Note de Bahr, 7 mai 1974, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 438. Bahr ajoute que Brejnev « a parlé librement, avec beaucoup d'émotion. Il a alors terriblement juré contre Honecker ».

<sup>109</sup> Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, p. 734 et Heinlein, *Gemeinsame Sicherheit*, p. 77.

<sup>110</sup> Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, p. 56.

<sup>111</sup> Schmidt, « Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag », 17 mai 1974, *TzD*, Reihe 2, Bd. 4, p. 77.

<sup>112</sup> Cité dans Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, p. 138.

<sup>113</sup> Cité dans Werner Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt 1974-1982 », dans Wolfgang Jäger et Werner Link (dir.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, tome 5/II : *Republik im Wandel 1974-1982. Die Ära Schmidt*, Stuttgart, DVA, 1986, p. 291.

Certes, Bahr accorde à la préservation de l'équilibre européen une très grande importance. Il estime qu'aucun système de sécurité remplaçant les alliances ne doit modifier l'équilibre militaire au détriment de l'Occident<sup>114</sup>. En outre, tout comme l'atlantiste qu'est Schmidt, Bahr considère que la défense de l'Europe de l'Ouest repose sur l'équilibre stratégique assuré par la garantie de sécurité américaine<sup>115</sup>. Aussi rappelle-t-il à Brandt le 14 décembre 1973 que tout projet de mise sur pied d'une organisation militaire propre à l'Europe occidentale est inacceptable parce qu'elle remettrait en question l'existence de l'OTAN<sup>116</sup>. De même, il écrit à Kissinger que « pour une période de temps indéterminé l'Europe reste dépendante des États-Unis pour sa sécurité ». Ceci signifie que « tant que SALT et MBFR n'auront pas mené à une situation contrôlable dans laquelle une attaque conventionnelle serait impossible et une attaque nucléaire ne ferait pas de sens, l'OTAN reste le fondement de la sécurité atlantique »<sup>117</sup>. On reconnaît ici le langage de la *realpolitik*.

Bien que l'équilibre Est-Ouest soit fondamental dans les conceptions de Bahr, il ne doit pas devenir un but en soi. À long terme, la politique étrangère ouest-allemande doit prendre appui sur l'équilibre existant pour « mettre en place un nouvel équilibre »<sup>118</sup>. La sécurité par la dissuasion ne saurait toutefois pas garantir à elle seule la paix européenne. De plus, elle ne correspond pas aux intérêts allemands. Il faut donc que la sécurité soit aussi assurée par la dépendance et la confiance mutuelles; en somme, il s'agit de passer de l'équilibre de la terreur à l'équilibre des intérêts<sup>119</sup>. Au yeux de Bahr, l'équilibre Est-Ouest est un état temporairement

---

<sup>114</sup> Bahr, « Was nun? », p. 100.

<sup>115</sup> Discours de Bahr au Center for Strategic and International Studies de l'Université Georgetown, 16 juin 1971, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 301.

<sup>116</sup> Lettre de Bahr à Brandt, 14 décembre 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436. Quelques jours avant la démission de Brandt, il déclare devant un public anglais que « The importance and the weight the United States has for the security of Europe cannot be replaced by anything or any grouping ». « The Future of European Security », discours de Bahr prononcé au St. Anthony's College de l'Université d'Oxford, 30 avril 1974, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 441.

<sup>117</sup> Lettre de Bahr à Kissinger, 14 avril 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 439.

<sup>118</sup> Bahr, « Was nun? », p. 178.

<sup>119</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung – Zehn Jahre nach Tutzing », p. 51-53.

nécessaire, mais dont le dépassement représente un intérêt ouest-allemand fondamental.

En somme, pour Bahr comme pour Schmidt, la sécurité militaire et la détente forment un tout indissociable; elles dépendent l'une de l'autre. Les deux hommes se rangent aux conclusions du rapport Harmel de 1967, qui présente la sécurité et la détente comme tâches conjointes de l'Alliance atlantique<sup>120</sup>. La différence fondamentale est que Bahr met l'accent sur la sécurité par la détente, passant par une transformation du *statu quo* européen. De son côté Schmidt, accorde plus d'importance à l'équilibre bipolaire entre les alliances militaires comme condition d'une détente viable et durable qui saurait en même temps assurer la sécurité de la République fédérale<sup>121</sup>.

Le nouveau chancelier voit la stabilité comme l'intérêt prédominant de la RFA sur la scène internationale. Werner Link note qu'un changement significatif s'opère dans la politique étrangère ouest-allemande avec le passage de Brandt à Schmidt : « le temps des conceptions de grande envergure en politique étrangère était dépassé en 1974 [...]. Un ordre de paix paneuropéen ou un système de sécurité centre-européen étaient des perspectives utopiques ou au moins très lointaines »<sup>122</sup>. Il semble que Schmidt ait plus de facilité que Bahr à accepter la nouvelle réalité des relations internationales : la détente atteint son sommet au milieu des années 1970. Dans cette situation, le chancelier se fixe comme objectif de maintenir l'équilibre militaire en Europe – celui-ci peut être réduit au plus bas niveau possible, mais il ne devrait en revanche subir aucune modification fondamentale<sup>123</sup>. Cette « stratégie de

<sup>120</sup> Voir le troisième chapitre de la présente thèse.

<sup>121</sup> De fait, dès 1971, les successeurs de Bahr à la cellule de prévision abondent dans le même sens que Schmidt et se positionnent contre les plans de Bahr pour la constitution d'un nouveau système de sécurité européen (mémoire de juin 1968), en mettant l'accent sur « la signification du rapport de force entre l'Est et l'Ouest dans le domaine de la politique de sécurité, question que [le mémoire de Bahr] avait consciemment évitée. La cellule de prévision, tirant les leçons des événements du 21 août 1968, considère désormais qu'il est essentiel de mettre la question du rapport de forces, dont l'équilibre est déterminant pour la sécurité de notre régime démocratique et libéral, au centre de toute investigation sur la sécurité européenne ». « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Oncken », 14 janvier 1971, *AAPD*, 1971, Bd. I, p. 50.

<sup>122</sup> Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt », p. 275.

<sup>123</sup> Helmut Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn*, Berlin, Siedler, 1990, p. 29.

l'équilibre » dont Schmidt avait déjà tracé les contours au cours des années 1960 doit reposer sur l'Alliance atlantique<sup>124</sup>. À la différence de Bahr, Schmidt et Genscher estiment que le maintien de l'équilibre militaire dépend de la disposition de l'OTAN à réarmer si l'URSS cherchait à modifier cet équilibre en sa faveur<sup>125</sup>. La politique de Schmidt est toute orientée vers la préservation du *statu quo* pour aider la RFA et l'Europe de l'Ouest à traverser les turbulences de la politique et de l'économie internationales – revers dans la détente, conflits armés partout dans le monde (notamment en Afrique, au Vietnam et au Moyen-Orient) et crise pétrolière.

Le nouveau chancelier décrit l'Ostpolitik de manière clausewitzienne comme « la continuation de la politique d'équilibre par d'autres moyens »<sup>126</sup>. Après les grandes réalisations de la période Brandt, il veut surtout consolider les acquis de l'Ostpolitik. Aussi, le contexte international ne lui laisse pas d'autre choix que de concentrer ses efforts et son attention sur l'économie. Considérant les difficultés dans la détente, Schmidt croit qu'il doit se montrer ferme à l'endroit des Soviétiques. Pour lui, l'Ostpolitik et la détente auraient atteint leurs limites en raison de l'attitude du Kremlin, qui les exploite pour étendre son influence politique dans le monde et accroître son potentiel militaire<sup>127</sup>. L'historien Georges-Henri Soutou est d'avis que Schmidt, par sa politique pragmatique et plus ferme à l'endroit de l'URSS, aurait corrigé les « dérives » de l'Ostpolitik de Brandt et Bahr<sup>128</sup>.

Pour Bahr, l'équilibre n'est qu'un moyen pour arriver à une fin. Il considère que les alliances militaires restent nécessaires dans la deuxième phase de l'Ostpolitik. Par contre, son but est de passer de la sécurité militaire à la « sécurité par des ententes » :

---

<sup>124</sup> Helmut Schmidt, *Strategie des Gleichgewichts. Deutsche Friedenspolitik und die Weltmächte*, Stuttgart, Seewald, 1969.

<sup>125</sup> Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt », p. 295.

<sup>126</sup> Propos de Schmidt durant la séance du Comité directeur du SPD des 13 et 14 novembre 1970, cité dans Reiner Albert, « Das Sowjetunion-Bild in der sozial-liberalen Ostpolitik 1969-1975 », *Tel Aviver Jahrbuch für deutsche Geschichte*, 24 (1995), p. 299-319.

<sup>127</sup> Voir Avril Pittman, *From Ostpolitik to Reunification : West German-Soviet Political Relations since 1974*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 (1992).

<sup>128</sup> Soutou, *La Guerre de Cinquante ans*, p. 595.

Le système des alliances et le système des accords de renonciation à la force entre les blocs se complètent l'un l'autre. Si les ententes entre les blocs sont renforcées, par exemple avec des réductions de troupes, une diminution des armements, une renonciation multilatérale à la force, une interdépendance économique avec des impacts politiques entre l'Est et l'Ouest, alors nous pourrions progressivement en arriver à un point où tous les participants pourront établir un « système de sécurité internationale » [...]. Nous ne devrions pas oublier que l'Alliance [atlantique] n'est pas un but en elle-même<sup>129</sup>.

Dans la deuxième phase de l'Ostpolitik, Bahr suit toujours le modèle dialectique propre à sa pensée : la reconnaissance des réalités créera la possibilité de leur transformation<sup>130</sup>.

Ainsi, les conceptions de Bahr et Schmidt portant sur l'Ostpolitik se trouvent à des pôles opposés et sont en l'occurrence incompatibles. Du coup, Bahr ne peut plus aspirer à jouer le rôle déterminant qu'il avait dans la formulation et la mise en pratique de la politique orientale au temps du gouvernement Brandt-Scheel. Ses fonctions de ministre de la Coopération économique l'écartent de son domaine de prédilection. Impossible de pousser l'Ostpolitik dans sa deuxième phase quand les membres du gouvernement orientent leur politique vers la préservation du *statu quo*. Dès qu'il apprend la décision de Brandt de démissionner, Bahr juge qu'il s'agit d'« une erreur historique lourde de conséquences »<sup>131</sup>. Pour lui, personne n'incarne mieux que Brandt la détente et l'espoir de dépasser un jour l'ordre bipolaire.

## 7.5 Bilan du septième chapitre : l'épuisement d'une stratégie

Le politologue Peter Merkl écrit en 1974 que l'Ostpolitik représente une véritable révolution dans les relations internationales en Europe et qu'elle permettra au continent de dépasser sa division<sup>132</sup>. Merkl rédige ces lignes au moment du passage

<sup>129</sup> Bahr, « Wandel durch Annäherung – Zehn Jahre nach Tutzing », p. 57.

<sup>130</sup> Voir Klaus Moseleit, *Die « Zweite » Phase der Entspannungspolitik der SPD, 1983-1989 : eine Analyse ihrer Entstehungsgeschichte, Entwicklung und der konzeptionellen Ansätze*, Francfort/Main et New York, P. Lang, 1991.

<sup>131</sup> Harpprecht, *Im Kanzleramt*, p. 542-543.

<sup>132</sup> Peter Merkl, *German Foreign Policies, West and East*, Santa Barbara et Oxford, ABC Clio, 1974, p. 173.

entre la première et la deuxième phase de l'Ostpolitik, où tout semble encore possible. Or avec le recul on constate que la révolution était arrivée à son terme avec la conclusion des traités bilatéraux. Tous les efforts d'Egon Bahr et des autres *Ostpolitikers* après 1975 viseront à sauver coûte que coûte les acquis de la première phase de l'Ostpolitik et, parallèlement, à créer les conditions nécessaires au passage vers la seconde<sup>133</sup>.

Après la conclusion du traité fondamental, le concept de la politique orientale de Bahr s'épuise en raison de facteurs dus à la fois à des faiblesses inhérentes et à un contexte défavorable. Malgré le succès indéniable des traités bilatéraux, les réalisations de l'Ostpolitik à l'échelle multilatérale restent bien en deçà des attentes du gouvernement Brandt et montrent du même coup « les limites du possible »<sup>134</sup> dans la détente et les relations avec l'Est. Le but à long terme du dépassement de la guerre froide par la constitution d'un ordre de paix européen reste sur le papier, tout comme l'étape intermédiaire du désarmement général. Même les traités orientaux ne produisent pas les résultats attendus par Bahr, notamment au plan de la normalisation des relations interallemandes.

Les circonstances internationales ne sont pas favorables à la deuxième phase de l'Ostpolitik, qui dépend de la coopération et de la bonne volonté des autres États européens et surtout des deux superpuissances. Avec le recul, toutefois, on peut affirmer que la signature de l'Acte final d'Helsinki le 1<sup>er</sup> août 1975 représente le zénith de la détente : après cela, elle ne pouvait que s'aplatir; qu'on en tienne pour preuve la stagnation dans les négociations MBFR et dans les conférences multilatérales devant donner suite à la CSCE<sup>135</sup>. D'ailleurs, l'administration américaine ne voyait-elle pas la conclusion des négociations SALT-I en mai 1972 comme le point culminant de la détente<sup>136</sup>? La question du déséquilibre dans les missiles de portée intermédiaire en Europe et l'invasion soviétique de l'Afghanistan (décembre 1979) viendront plomber davantage les relations entre les deux blocs.

<sup>133</sup> Voir Moseleit, *Die « Zweite » Phase der Entspannungspolitik der SPD*.

<sup>134</sup> Pour reprendre l'expression de Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn" », p. 85.

<sup>135</sup> Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt », p. 305.

<sup>136</sup> Fischer, « "Ein Volk der guten Nachbarn" », p. 72-75.



Aussi, les complications dans les pourparlers SALT-II initiés à Genève par les deux superpuissances en 1973 et portant sur les plafonds dans les armements nucléaires échouent finalement au début des années 1980 en raison d'un climat international qui n'est plus à la détente<sup>137</sup>.

En fait, Bahr surestime les capacités objectives de la RFA de mener une politique conforme à ses intérêts nationaux. Les deux superpuissances considèrent le *statu quo* constitue une solution acceptable à la question allemande, qui forme le cœur du conflit Est-Ouest. Le politologue Marc Trachtenberg argumente qu'en 1962-1963, au terme des crises de Berlin et de Cuba, Washington et Moscou en viennent à un arrangement pour garantir la stabilité européenne qui repose sur la division de l'Europe en sphères d'influence et sur la limitation de la puissance ouest-allemande<sup>138</sup>. Dans une telle constellation d'intérêts, quelle marge de manœuvre peut-il bien rester pour un projet diplomatique qui table sur une transformation radicale du *statu quo* et implique un accroissement considérable de la puissance allemande? Certes, Bahr croit pouvoir modifier les intérêts des acteurs de la politique européenne de part et d'autre du Rideau de Fer. Or la volonté des deux superpuissances de maintenir le *statu quo* en Europe est très forte au milieu des années 1970. Les accords multilatéraux de détente et la division du vieux continent en sphères d'influence confirmée à Helsinki semblent garants de la stabilité et de la sécurité européennes; tout changement important risquerait de mettre en danger cet ordre durement négocié. Schmidt comprend parfaitement que la RFA ne ferait que s'isoler si elle s'attaquait aux réalités continentales. Il perçoit mieux que Bahr les limites de l'influence ouest-allemande dans l'ordre bipolaire. La recrudescence des tensions Est-Ouest ne fait que rappeler à quel point la RFA est prisonnière des grandes tendances des relations internationales.

---

<sup>137</sup> Le traité SALT-II est signé par Brejnev et le président américain Jimmy Carter le 18 juin 1979, mais il ne sera jamais ratifié par le Congrès. L'opinion publique américaine, désormais hostile à la détente, mais surtout l'invasion soviétique de l'Afghanistan, sont les causes principales de son échec. Voir Bernd Stöver, *Der Kalte Krieg 1947-1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters*, Munich, Beck, 2007, p. 400-401.

<sup>138</sup> Les États-Unis sont déterminés à empêcher la RFA de mettre la main sur l'arme nucléaire. Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace : The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

Bahr, toutefois, refuse d'abandonner ses projets de refondation de l'architecture de sécurité européenne, même devant un gouvernement Schmidt plus que réticent à l'égard de ses idées. Par exemple, il écrit à Schmidt le 19 octobre 1976 qu'il croit que la République fédérale

peut faire des MBFR un thème dominant avec des répercussions pour les années 1980 semblables à celles que le traité fondamental a eues en 1972 [...]. Ce thème produira les mêmes effets que la première phase de l'Ostpolitik. Il interpellera l'imagination des gens, intégrera le parti, solidariserà la coalition et divisera l'opposition<sup>139</sup>.

En 1977, Bahr prétend que sa vision d'un dépassement de l'ordre bipolaire est en voie d'accomplissement : « à côté de la dissuasion se développe lentement un système dans lequel des intérêts mutuels sont définis et mettent au point un nouveau système de sécurité »<sup>140</sup>. Loin de se décourager, il explique la déconvenue de ses projets par le fait que la détente doit avoir des hauts et des bas, et que la seconde moitié des années 1970 représente une période de creux. « La détente est un processus et non quelque chose pouvant être accompli par un seul acte »<sup>141</sup>. Mais dans l'ensemble la grande stratégie de Bahr dans les relations avec l'Est part de l'hypothèse d'une progression ininterrompue de la détente. Il semble impossible pour lui d'admettre l'erreur de ce postulat.

Aux yeux de Bahr, les traités bilatéraux trouvent leur plein sens seulement en tant qu'étape préliminaire à la réalisation de la deuxième phase de l'Ostpolitik, celle de la multilatéralisation de la détente et du désarmement européen. Il oriente toujours sa pensée vers le dépassement de l'ordre bipolaire. La stagnation des négociations MBFR au milieu des années 1970 montre toutefois que la perspective paneuropéenne devra se limiter à une nouvelle relation entre les alliances – un peu comme le modèle

---

<sup>139</sup> Lettre de Bahr à Helmut Schmidt, 19 octobre 1976, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 427.

<sup>140</sup> Discours de Bahr, 13 mars 1977, « Wo ist und warum ist Entspannungspolitik entstanden? », AdsD, Depositum Bahr, Ordner 198.

<sup>141</sup> Commentaire de Bahr au *Südwestfunk*, 12 février 1977, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 198.

B qu'il abhorre tant, ou au mieux une version statique du modèle A<sup>142</sup>. Avec l'échec de la politique de réduction des armements en Europe centrale, l'Ostpolitik de Bahr, bloquée sur la voie entre sa première et sa deuxième étape, reste fondamentalement incomplète. Sans doute les espoirs qu'il place en elle au début de la coalition sociale-libérale sont-ils trop élevés. Mais il est vrai que ses conceptions ne s'accordent pas avec les réalités des relations internationales à partir de 1973, ni avec les priorités du nouveau gouvernement fédéral qui entre en fonction en mai 1974.

---

<sup>142</sup> Pour plus d'informations à ce sujet, voir le mémorandum sur la sécurité de juin 1968 : Bahr, « Konzeptionen der europäischen Sicherheit ». Voir aussi le troisième chapitre de la présente thèse (partie 3.6), où ce document est analysé plus en détail.

## Conclusion générale

---

« Lutter contre le *statu quo* » : voilà, d'après Klaus Bölling, le sens de toute l'activité politique d'Egon Bahr durant la guerre froide<sup>1</sup>. De la fin de la Seconde Guerre mondiale à la chute du mur de Berlin, la pensée et l'action politique de Bahr sont toutes entières tournées vers la liquidation des « reliques de la guerre froide »<sup>2</sup>, pour reprendre sa propre expression. Pour lui, cela signifie l'élimination des entraves et limitations que la défaite totale de 1945 et la guerre froide imposent à son pays. L'Ostpolitik dont il est le principal concepteur constitue l'instrument privilégié de ce combat révisionniste. Personne dans l'histoire de l'Allemagne d'après-guerre n'a lutté contre le *statu quo* avec autant de cohérence, de détermination et d'acharnement que Bahr.

À la lumière de notre analyse, Egon Bahr apparaît comme un nationaliste qui veut créer un nouvel ordre européen dans le but de faire de l'Allemagne la puissance centrale, prépondérante même, du continent. L'instrument servant à la réalisation de ce grand dessein est une politique de rapprochement et de coopération avec l'Est. En d'autres mots, Bahr considère que la finalité de l'Ostpolitik est de poser les conditions d'une redéfinition de la place de l'Allemagne en Europe. Comme elle vise le regain de la puissance allemande, l'Ostpolitik est fortement tributaire de la *Machtpolitik*. Le nouvel ordre de paix européen imaginé par Bahr ne possède pas de dimension éthique; il répond plutôt à son évaluation des intérêts nationaux découlant de la position géographique centrale de l'Allemagne. Sous cet angle, on peut le comparer au système international orchestré par Bismarck, bien que l'instrument

---

<sup>1</sup> Klaus Bölling, « Streiten gegen den Status quo », dans Lutz (dir.), *Das Udenkbare denken*, p. 113-117. Bölling est porte-parole du gouvernement Schmidt et représentant permanent de la RFA en RDA en 1981-1982.

<sup>2</sup> Bahr, « Entspannung ist unsere einzige Chance », p. 105.

diplomatique privilégié par Bahr soit la coopération. Mais à l'instar du « Chancelier de fer », l'« architecte de l'Ostpolitik » demeure un réaliste qui conçoit les intérêts allemands dans un cadre systémique – il est sans conteste le social-démocrate le plus marqué par une vision géopolitique des relations internationales. De manière concrète, Bahr estime que l'Ostpolitik, en tant qu'instrument pour réaliser son grand dessein, doit poursuivre trois objectifs interreliés : 1) la consolidation de la paix et de la stabilité européennes; 2) la réunification; 3) l'émancipation de la politique étrangère allemande.

L'Ostpolitik aspire premièrement à instaurer un environnement de paix kantienne en Europe. En effet, la stabilité, la paix et la sécurité constituent pour Egon Bahr les principaux intérêts de la République fédérale. Les conflits idéologiques, les droits de l'homme et même le droit des Allemands à l'autodétermination sont d'une importance secondaire par rapport à ces priorités absolues<sup>3</sup> : « il n'existe aucun but national qui vaudrait la peine de mettre la paix en danger, c'est-à-dire d'être imposé par la violence »<sup>4</sup>. Si l'Ostpolitik se veut une contribution allemande à la réduction des tensions entre l'Est et l'Ouest, l'engagement de Bahr au profit de la détente résulte aussi d'un calcul réaliste des intérêts ouest-allemands : les tensions réduisent la marge de manœuvre de la République fédérale et accroissent la division allemande. En 1957, il qualifie de « victoire de la raison » ce passage de la confrontation à la détente<sup>5</sup>. Ce changement a une portée historique : après qu'Adenauer ait réconcilié l'Allemagne avec l'Occident, les traités orientaux permettent de nouer des relations de bon voisinage avec l'Est. À cet égard, l'Ostpolitik est un succès sans équivoque. Bahr porte au crédit du traité de Moscou d'avoir « fait d'un ennemi un adversaire »<sup>6</sup>. Mais il ne s'agit que d'une étape

---

<sup>3</sup> Egon Bahr, « Von der Strategie der Abschreckung zur gemeinsamen Sicherheit », dans Horst Ehmke, Karlheinz Koppe et Herbert Wehner (dir.), *Zwanzig Jahre Ostpolitik. Bilanz und Perspektiven*, Bonn, Verlag Neue Gesellschaft, 1986, p. 95.

<sup>4</sup> Bahr, *Was wird aus den Deutschen*, p. 18.

<sup>5</sup> D'après le titre d'un discours qu'il prononce le 23 mars 1957, « Sieg der Vernunft », AdsD, Depositum Bahr, Ordner 372. Voir le premier chapitre de la présente thèse pour une analyse de cette allocution.

<sup>6</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 424.

transitoire : la structure bipolaire, qu'il considère comme un ordre de sécurité imparfait, devra à la longue être remplacée par un nouveau système de sécurité.

Cet intérêt prononcé et cette sensibilité aiguë pour les problèmes de sécurité découlent d'une conscience de la précarité de la position allemande au centre de l'Europe, précarité grandement accrue par la guerre froide. Comme les dirigeants de la Prusse avant l'unité allemande, il sait que l'indépendance et la sécurité d'un État au cœur du continent reposent sur des bases fragiles<sup>7</sup>. Pour Bahr, la RFA/l'Allemagne ne pourra prospérer et être stable que si elle s'entend bien avec tous ses voisins. Ses compatriotes doivent une fois pour toutes échapper au faux dilemme de la « tyrannie du choix » entre l'Est et l'Ouest qui a fait leur malheur au XXe siècle<sup>8</sup>. Si l'Allemagne fait assurément partie de la communauté des démocraties occidentales, le développement de bonnes relations avec ses voisins orientaux, en premier lieu avec l'URSS/la Russie, restera toujours une nécessité fondamentale pour elle vu sa position géographique.

L'élément le plus controversé de l'Ostpolitik est sans nul doute son rapport avec la question allemande. Or, notre analyse de la pensée de Bahr montre que ses objectifs à cet égard sont clairs : il veut l'unité étatique de l'Allemagne et l'Ostpolitik représente la voie qu'il choisit pour y arriver. Reconnaître la division comme définitive reviendrait à pérenniser un état d'anormalité flagrante. Dans une ère où la démocratie repose sur l'État-nation, il refuse que les Allemands s'engagent une nouvelle fois dans une « voie spéciale », cette fois-ci supranationale : l'État-nation ne saurait être remplacé comme point de référence identitaire des Allemands ni par l'Europe ni par un quelconque « patriotisme constitutionnel » ouest-allemand<sup>9</sup> : « la

---

<sup>7</sup> Sur les problèmes diplomatiques soulevés par la position de la Prusse entre l'Est et l'Ouest, voir Christopher Clark, *Iron Kingdom : The Rise and Downfall of Prussia, 1600-1947*, Londres et New York, Allen Lane, 2006.

<sup>8</sup> Christian Hacke, « Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland zwischen Ost und West : von der Tyrannei der Wahl zur glücklichen Krise » dans Karl Dietrich Bracher *et al.* (dir.), *Deutschland zwischen Krieg und Frieden. Beiträge zur Politik und Kultur im 20. Jahrhundert*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1990, p. 221-231.

<sup>9</sup> D'après l'expression consacrée par le philosophe de l'école de Francfort Jürgen Habermas. Voir par exemple ses contributions lors de la « querelle des historiens » (*Historikerstreit*) du milieu des années 1980, controverse portant sur la signification du nazisme pour l'histoire et l'identité allemandes :

République fédérale n'était quand même pas la patrie des Allemands! », expliquera-t-il en 2006<sup>10</sup>. C'est pourquoi la réunification demeure pour Bahr un intérêt vital de la politique étrangère ouest-allemande, un « droit naturel », subordonné seulement aux valeurs de paix, de liberté et de démocratie. S'il se refuse, comme les nationaux-libéraux du XIXe siècle, à faire passer l'unité avant la liberté, il perçoit néanmoins un lien étroit entre les deux : « la réunification est la conséquence inévitable et certaine de la liberté dans l'autodétermination », écrit-il en 1960<sup>11</sup>. Son analyse porte la marque d'une grande lucidité, d'une clairvoyance même, quand on connaît le dénouement de la guerre froide :

La marche triomphale de l'idée du droit à l'autodétermination depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale ne s'arrêtera pas en Europe et pas non plus aux frontières allemandes. On ne pourra pas éternellement priver les Allemands de ce droit. Et il ne s'agit de rien d'autre lorsque nous parlons de réunification. Cette revendication est une demande pacifique dans un sens double : elle doit être réalisée par des moyens pacifiques. Sa réalisation adoucirait les tensions en Europe et servirait ainsi la paix. Nous ne pouvons abandonner une telle solution au problème de l'Allemagne. [...] Je sais que la solution au problème allemand ne peut être atteinte rapidement [...], mais je suis fermement convaincu d'une chose : elle viendra<sup>12</sup>.

Il écrit ces lignes en 1963. Au fil des années, son optimisme se tempérera, mais le fond de sa pensée ne subira aucune modification<sup>13</sup>. Pour Bahr, l'unité allemande passe seulement par l'unité étatique : l'État est « l'espace le plus naturel dans lequel la nation peut s'accomplir », la division constituant « une situation contre-nature »<sup>14</sup>. Dans les années 1950, l'objectif de la réunification constitue le point de départ de sa réflexion sur la politique orientale, il lui donne son impulsion intellectuelle initiale.

---

Rudolf Augstein et al., *Devant l'histoire : les documents de la controverse sur la singularité de l'extermination des Juifs par le régime nazi*, Paris, Cerf, 1988. Voir aussi Egon Bahr, *Der Nationalstaat : überlebt und unentbehrlich*, Göttingen, Steidl Verlag, 1998.

<sup>10</sup> Bahr en interview avec François Klein, 10 juin 2006, disponible sur *European Navigator*, [www.ena.lu](http://www.ena.lu), page consultée le 15 août 2008.

<sup>11</sup> Lettre de Bahr à Paul Wecke, 27 septembre 1960, LAB, B Rep 002, Nr. 3902.

<sup>12</sup> Ébauche de Bahr d'une déclaration de Brandt, 8 février 1963, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 49B.

<sup>13</sup> Bahr, « Ich habe mit allem, was geschehen ist ».

<sup>14</sup> Bahr en interview avec Günter Gaus (« Zu Protokoll »), 4 juin 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 161.

Dans cette optique, le problème de l'articulation entre la réunification et l'intégration de l'Europe occidentale restera une de ses grandes inquiétudes tout au long de la guerre froide. Dans son esprit cette articulation est nécessairement antagoniste. Il se distingue sur ce point de plusieurs de ses collègues, incluant Brandt. Ce dernier déclare en 1970 au *New York Post* que l'unité allemande s'accomplira peut-être par la voie supranationale, c'est-à-dire par l'intégration européenne<sup>15</sup>. De la même manière, des hommes aux visions politiques aussi différentes que Scheel et Strauss entrevoient une solution à la question allemande passant par la voie européenne<sup>16</sup>. En bon réaliste, l'« architecte de l'Ostpolitik » ne croit pas que la supranationalité puisse remplacer la nation en termes de pouvoir d'identification. Harpprecht note que l'Europe n'a pas de réalité pour Bahr, si ce n'est que sous un vague sens gaulliste<sup>17</sup>.

Certes, la méthode préconisée par Bahr pour résoudre la question allemande passe par la reconnaissance du *statu quo*, et partant, de la division nationale. Or, la reconnaissance de la division ne représente qu'une étape dans sa méthode dialectique : il faut accepter le *statu quo* pour pouvoir le dépasser. Bahr résume cette manière de procéder par une formule qui est depuis entrée dans l'histoire : le « changement par le rapprochement »<sup>18</sup>. Ainsi, les traités que Bahr négocie avec l'URSS et la RDA au début des années 1970, s'ils reconnaissant l'existence de deux États allemands, gardent ouverte la possibilité d'une modification pacifique des frontières : il s'agit bien d'une reconnaissance *de facto* et non *de jure*. Aussi, ses projets relatifs à l'établissement d'un nouvel ordre de sécurité européen visent à créer les conditions pour la réalisation pacifique de l'unité allemande. Bahr est incapable d'imaginer une Allemagne unie dans le cadre de l'OTAN : la fin de la division allemande équivaut pour lui à la fin du conflit Est-Ouest et des structures de sécurité qui le caractérisent. L'histoire ne lui donnera pas raison sur ce point.

---

<sup>15</sup> Cité dans Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik*, p. 159-160.

<sup>16</sup> Voir par exemple Franz Josef Strauss, *Entwurf für Europa*, Stuttgart, Seewald, 1966, ainsi que Winkler, *Histoire de l'Allemagne*, p. 666-668.

<sup>17</sup> Harpprecht, *Im Kanzleramt*, p. 108.

<sup>18</sup> Voir le deuxième chapitre de la présente thèse (partie 2.3).



Selon Bahr, l'Ostpolitik doit aussi agir comme vecteur d'émancipation de la politique étrangère ouest-allemande. Il entend par là l'élimination des entraves politiques et psychologiques à son action sur la scène internationale : « l'Ostpolitik était [...] la pleine utilisation des possibilités dont nous disposons en deçà de la souveraineté complète. Elle nous donnait pour la première fois la possibilité d'imposer nos intérêts même si nous n'avions pas la pleine souveraineté »<sup>19</sup>. En tant que patriote, il voit comme un grave problème le fait que la politique étrangère ouest-allemande est à la remorque de la diplomatie des puissances occidentales. Le défi, pour Bahr, est de « définir nos intérêts, de développer une politique à partir d'eux et de la suivre ensuite avec confiance. Cela signifie aussi de dire non à nos alliés s'il le faut »<sup>20</sup>. L'Ostpolitik, en tant qu'instrument d'émancipation, comporte ainsi une composante occidentale. La République fédérale doit prendre les responsabilités qui lui incombent pour la stabilité et la sécurité au cœur du continent européen. Cela signifie avant tout de développer de bonnes relations avec le bloc soviétique.

Bahr souhaite que la RFA se débarrasse des limites auto-imposées qui restreignent sa marge de manœuvre diplomatique, telles que la doctrine Hallstein, pour ne citer que cet exemple. Il veut mettre fin à « la singularité de l'immaturation de l'Allemagne » pour qu'elle puisse enfin devenir un pays comme les autres<sup>21</sup>; ce but n'a jamais été abandonné par Bahr depuis 1945. La conclusion de traités avec l'URSS et ses satellites accroît l'influence et la marge de manœuvre de la politique étrangère ouest-allemande non seulement à l'Est, mais aussi à l'Ouest. De même, la fin de la rivalité exacerbée avec la RDA lève les obstacles à la diplomatie ouest-allemande dans le Tiers-monde<sup>22</sup>. L'Ostpolitik permet à la RFA de retrouver son rôle « normal » dans la politique européenne, celui de puissance prédominante en Europe centrale<sup>23</sup>. Bahr

<sup>19</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>20</sup> Discours rédigé par Bahr pour Brandt, « SPD in Deutschland – Deutschland in der Welt », 3 décembre 1965, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 9A.

<sup>21</sup> Bahr, « Understanding for Germany », p. 34.

<sup>22</sup> Voir Gray, *Germany's Cold War*.

<sup>23</sup> Cette normalisation est de plus en plus soulignée dans l'historiographie portant sur la politique étrangère du gouvernement Brandt. Voir par exemple Carole Fink et Bernd Schäfer, « Ostpolitik and the World, 1969-1974. Introduction », dans Fink et Schäfer (dir.), *Ostpolitik, 1969-1974*, p. 1-11.

a le flair politique d'exploiter la détente au profit de la puissance et de l'influence allemandes. Il explique dans ses mémoires que « l'Ostpolitik a libéré la République fédérale de charges physiques et psychologiques; l'Ostpolitik nous promettait la paix à l'Est. Elle nous promettait la libre poursuite de nos désirs et espérances à l'intérieur des mondes occidental et européen »<sup>24</sup>. Bien plus qu'une appréciation objective des résultats de la politique orientale, on peut lire dans ces lignes un énoncé subjectif des attentes que Bahr a toujours entretenues à son égard.

Les espoirs de Bahr n'auront pas été vains. William R. Smyser écrit par exemple que Brandt, avec l'Ostpolitik « brought something politically important – a new and influential German role »<sup>25</sup>. En normalisant ses relations avec le bloc soviétique et en réalisant son unité, l'Allemagne retrouvera son rôle naturel de « puissance centrale » de l'Europe; c'est vers cet objectif implicite que tend la vision de Bahr. C'est avec une fierté apparente qu'il cite dans ses mémoires les propos de l'historien Michael Stürmer, qui le décrit comme le seul personnage politique allemand qui « pense l'Europe à partir de son centre »<sup>26</sup>. Son sentiment national fait de Bahr un adversaire résolu du paradigme adenauerien : « l'Europe était autrefois pensée à partir de l'Ouest : défense et stabilité par la division. De mon côté, j'ai pensé l'Europe à partir du point de vue que l'Allemagne allait un jour regagner son unité »<sup>27</sup>.

Ainsi, pour Egon Bahr, la RFA/l'Allemagne ne peut se définir exclusivement comme un État occidental : c'est en se plaçant dans une perspective paneuropéenne, en jouant pleinement son rôle de puissance prépondérante en Europe centrale, qu'elle peut développer au maximum son influence dans les affaires internationales et agir comme garante de la stabilité régionale. Bahr est convaincu que la République fédérale doit mener une diplomatie indépendante si elle désire faire une contribution active à la détente et à la transformation du *statu quo*. Une politique extérieure ouest-allemande émancipée constitue pour lui le fondement d'une *Deutschlandpolitik*

---

<sup>24</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 424.

<sup>25</sup> Smyser, *From Yalta to Berlin*, p. 271.

<sup>26</sup> Cité dans Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 76.

<sup>27</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

active et réaliste. Bahr comprend bien au moment de la construction du mur de Berlin que les Allemands eux-mêmes devront prendre la question allemande entre leurs mains s'ils veulent qu'elle se résolve dans un sens conforme à leurs intérêts<sup>28</sup>.

Les divers buts poursuivis par Bahr avec son Ostpolitik font partie d'un tout : la paix européenne, la réunification et l'émancipation de la politique étrangère ouest-allemande sont des éléments indissociables d'un grand projet de normalisation de la situation internationale de l'Allemagne. L'Ostpolitik tire sa complexité de la pluralité des objectifs qu'elle poursuit simultanément. Elle répond à plusieurs défis interreliés de la diplomatie allemande sur lesquels Bahr ne cesse de réfléchir depuis les années 1950. Loin de se composer d'une myriade d'efforts déconnectés, l'Ostpolitik représente aux yeux de son « architecte » une stratégie nationale cohérente et intégrée dont toutes les composantes participent à la réalisation d'un dessein ambitieux pour l'Allemagne.

Bahr incarne dès les premières décennies d'existence de la République fédérale un nationalisme allemand démocratique, pacifiste et internationaliste. À une époque où les Allemands sont allergiques aux concepts d'« intérêt national » et de « puissance », Bahr en fait les fondements de sa pensée politique et son cheval de bataille dans sa lutte contre le *statu quo*. Il dit être convaincu depuis les années 1950 qu'en politique étrangère, « chaque pays suit ses intérêts ». D'après lui, ses compatriotes errent avec leur rhétorique supranationale et font ainsi figure d'exception en Europe : « l'intérêt national est si naturel, si évident, qu'il peut [être] inquiétant pour nos voisins de voir que les Allemands, avec l'impétuosité qui leur est caractéristique, laissent la nation derrière eux et veulent disparaître dans l'Europe »<sup>29</sup>. Il se réjouit d'ailleurs ouvertement que les gouvernements fédéraux précédents aient échoué lorsqu'ils ont « voulu fuir vers le havre salvateur de la supranationalité européenne »<sup>30</sup>. La volonté de faire de l'Allemagne une nation

---

<sup>28</sup> Voir le deuxième chapitre de la présente thèse.

<sup>29</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 107.

<sup>30</sup> « Gespräch des Aussenminister der DDR Winzer mit dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt Bahr », 28 juin 1972, *DzD, Bahr-Kohl-Gespräche*, 1. Teilband, p. 546.

« normale » et d'éviter de la lancer sur une « voie spéciale » dangereuse en marge de l'Occident transparaît dans ces propos<sup>31</sup>. Cela demande de réapprivoiser les concepts traditionnels de la politique étrangère : « j'ai compris par expérience que le critère de la puissance est un critère décisif dans la pensée des peuples et le comportement des États, et l'Allemagne doit s'habituer à cela »<sup>32</sup>. Bahr comprend que les Allemands doivent d'abord montrer qu'ils sont capables de poursuivre une politique étrangère réaliste, raisonnable, débarrassée de ses illusions et émancipée pour que les Européens puissent accepter l'unité allemande. Les Allemands doivent pour cela apporter leur contribution à la stabilité européenne : « notre position ne repose pas sur notre popularité, mais bien sur notre utilité. L'utilitarisme est la philosophie dominante de la politique internationale »<sup>33</sup>.

Timothy Garton Ash critique durement les *Ostpolitikers* pour avoir prétendu agir « au nom de l'Europe » dans une optique purement universaliste et désintéressée – pour la paix, la démocratie, les droits de l'homme, etc. – quand leurs politiques servaient en fait les intérêts allemands<sup>34</sup>. Cette accusation ne s'applique pas à Bahr dans la mesure où il place ouvertement l'intérêt national au centre de sa pensée politique. Aussi, il n'a jamais fait mystère de sa vision de l'Ostpolitik comme une « réponse allemande à une question allemande »<sup>35</sup>. À la fin des années 1970, il déclare à l'hebdomadaire *Der Spiegel* : « je suis d'abord un Allemand, et ensuite un Européen »<sup>36</sup>. Il est constamment attaqué pour sa conception réaliste et nationaliste de la politique étrangère qui cadrerait mal avec les traditions idéalistes et internationalistes prédominantes chez la gauche allemande :

Les critiques, et spécialement dans mon propre parti, m'ont parfois reproché de penser beaucoup trop en catégories d'États et de puissance; cependant, le fait est que partout où je suis allé, j'ai constaté que nos partenaires,

---

<sup>31</sup> Bahr consacrera deux ouvrages au thème de la définition d'intérêts nationaux allemands « normaux » après la guerre froide : Egon Bahr, *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Aussenpolitik*, Munich, Karl Blessing Verlag, 1998; Bahr, *Der deutsche Weg*.

<sup>32</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

<sup>33</sup> Discours de Bahr, sans date (1965), LAB, B Rep 002, Nr. 5280.

<sup>34</sup> Garton Ash, *Au nom de l'Europe*.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 359-361.

<sup>36</sup> Bahr, « Ich bin erst Deutscher, dann Europäer », interview dans *Der Spiegel*, 11 septembre 1978, p. 28-34.

indépendamment de leurs passeports ou de la couleur de leur peau, pensaient exactement de la même manière. Il existe plusieurs définitions de la politique, mais la décrire comme le résultat d'un calcul d'intérêt et de puissance touche indéniablement un point important. Que l'on ne parle pas de cette réalité sur la place publique ne change rien à ce constat. Quiconque nie ce fait erre ou se trompe. Même le vœu sincère de créer un monde meilleur ne doit pas négliger la puissance et l'intérêt<sup>37</sup>.

On pourrait difficilement imaginer une meilleure profession de foi réaliste. Klaus Harpprecht constate que Bahr est « fasciné par le phénomène de la puissance », ce qui fait en sorte que « sa pensée ne tient compte que des deux grandes puissances, les États-Unis et l'Union soviétique »<sup>38</sup>. Son approche « Moscou d'abord » et l'attention soutenue qu'il accorde aux relations entre Bonn et Washington prennent tout leur sens lorsque l'on comprend la séduction que le mot « puissance » exerce sur lui.

Or, de là à prétendre à la manière de Garton Ash que l'Ostpolitik va à l'encontre des intérêts du reste de l'Europe, le pas est trop grand. Les intérêts de sécurité des autres États européens entrent toujours dans les calculs politiques de Bahr. En tant que contribution essentielle à la détente, l'Ostpolitik sert aussi les intérêts des voisins de l'Allemagne et des superpuissances en atténuant les tensions au cœur de l'Europe. D'ailleurs, la stratégie de Bahr dans les relations avec l'Est ne consiste-t-elle pas à inciter les Soviétiques et leurs satellites à voir leurs intérêts d'une autre manière, pour qu'ils rejoignent ceux de la République fédérale? Stephan Martens s'oppose ainsi à la thèse de Garton Ash en écrivant que « Les exigences allemandes et européennes dans leur ensemble coïncidaient, et l'Ostpolitik allemande n'était pas seulement conduite au nom de l'Europe, mais aussi au bénéfice de l'Europe »<sup>39</sup>. C'est justement par réalisme que Bahr prône la prise en compte des intérêts de sécurité légitimes des autres acteurs des relations internationales en Europe, incluant ceux de la RDA. Sa stratégie révisionniste du « changement par le rapprochement » repose sur ce principe; l'idée que l'unité allemande dépend de la constitution d'un système de sécurité collective découle aussi de cette conviction.

<sup>37</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 239-240.

<sup>38</sup> Harpprecht, *Im Kanzleramt*, p. 370.

<sup>39</sup> Martens, *La politique à l'Est*, p. 52.

Mais la fixation de Bahr sur la puissance et l'intérêt comme catégories exclusives de l'analyse des relations internationales n'est-elle pas problématique? Klaus Harpprecht considère qu'à vouloir jouer les grandes puissances les unes contre les autres au profit de la RFA, Bahr risque de mettre son pays en danger. D'après Harpprecht, « cet exercice d'équilibre aux limites de la marge de manœuvre [ouest-allemande] » est une entreprise malheureuse : « la République fédérale est ainsi élevée dans un rôle de quasi grande puissance qui ne lui est pas destiné et qui est source de méfiance en France ». Avec une telle politique, un « revirement vers le neutralisme pourrait facilement se produire ». La neutralisation de la République fédérale créerait tant d'inquiétudes en Europe et chez les superpuissances qu'elle ne pourra jamais être à son avantage. S'il est légitime d'envisager le dépassement des blocs militaires, il importe aussi de poser en même temps la question de leur remplacement. Or Bahr ne veut pas entendre la seule réponse qui, d'après Harpprecht, garde un minimum de crédibilité : l'Europe<sup>40</sup>.

Certes, Bahr écarte du revers de la main toute critique voulant que ses politiques présentent un danger de neutralisation. Une chose reste toujours claire dans son esprit : il est dans l'intérêt national de la RFA de développer des relations très étroites avec les Occidentaux, et particulièrement avec les États-Unis; non seulement la sécurité de la République fédérale et la survie de son ordre démocratique en dépendent-elles, mais l'appui des alliés occidentaux est aussi crucial pour le succès de l'Ostpolitik<sup>41</sup>. En effet, sans le concours des États d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord, la politique orientale du gouvernement Brandt ne peut espérer réussir le saut qualitatif entre ses phases bilatérale et multilatérale. La RFA a surtout besoin d'appuis pour ne pas se retrouver dans une position de faiblesse et de vulnérabilité lors des négociations avec Moscou et ses satellites. Enfin, la collaboration des Trois puissances joue un rôle indispensable dans la normalisation du statut de Berlin. Dans l'ensemble, Bahr considère que l'Allemagne fait irrémédiablement partie de la communauté occidentale : elle partage non seulement

---

<sup>40</sup> Harpprecht, *Im Kanzleramt*, p. 334-335.

<sup>41</sup> Wilkens, « New Ostpolitik and European Integration », p. 76-77.

ses valeurs fondamentales, mais aussi plusieurs intérêts de sécurité avec les États de l'espace atlantique et doit par conséquent toujours entretenir des relations étroites et privilégiées avec eux.

Toutefois, si Bahr est convaincu à partir de la fin des années 1950 que seule l'OTAN peut garantir la sécurité de la RFA, il refuse de lui reconnaître une « valeur éternelle »<sup>42</sup>. En effet, son existence persistante va de pair avec la division continue de l'Allemagne et la limitation de la marge de manœuvre diplomatique de la RFA. C'est pour cette raison que Bahr élabore des modèles visant à assurer la sécurité européenne sans les alliances militaires antagonistes<sup>43</sup>. « C'est la sécurité qui est déterminante, et pas la forme de son organisation »<sup>44</sup>; en d'autres mots, cela signifie que l'OTAN ne peut être vue comme un but en elle-même. L'attitude de Bahr ne témoigne cependant aucunement d'un penchant antiaméricain. Il écrit par exemple à Brandt en 1973 que « l'Amérique doit être prête à se lier durablement à une structure internationale pour la paix en Europe », bien qu'il ajoute que « cette formulation n'est pas liée à la question des alliances »<sup>45</sup>. L'OTAN reste nécessaire jusqu'à ce qu'une meilleure architecture de sécurité européenne ait été mise en place – avec la participation indispensable des États-Unis au moins sous la forme d'une garantie. Comme Bahr accorde une attention soutenue aux questions de sécurité, son Ostpolitik est nécessairement aussi une *Westpolitik* : les efforts qu'il déploie pour convaincre les représentants des puissances occidentales du bien fondé de ses projets et de ceux de son gouvernement en font foi. Ce sera seulement à partir des années 1980, et surtout après la réunification, qu'il fera de l'autodétermination de l'Europe par rapport aux États-Unis, qui n'a été accomplie que dans le domaine économique, un but de la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne<sup>46</sup>. Entre 1945 et 1975, par contre, son refus de l'Europe comme une « troisième puissance » entre les blocs et son rejet d'une équidistance de l'Europe entre les États-Unis et l'URSS est

<sup>42</sup> Bahr, « Ich bin erst Deutscher, dann Europäer », p. 29.

<sup>43</sup> Voir Bahr, « Was nun? » et « Konzeptionen der europäischen Sicherheit » (documents analysés respectivement aux parties 2.5 et 3.3 de cette thèse).

<sup>44</sup> Discours rédigé par Bahr pour Brandt, « SPD in Deutschland - Deutschland in der Welt », 3 décembre 1965, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 9A.

<sup>45</sup> Note de Bahr pour Brandt, 10 janvier 1973, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 436.

<sup>46</sup> Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

catégorique. Conséquemment, il s'oppose aussi à toute forme de neutralité allemande dans la guerre froide.

Jusqu'à la signature du traité fondamental en 1972, l'Ostpolitik évolue dans le sens des prévisions et attentes de Bahr. Après cette date, toutefois, ses limites sont mises en évidence par des changements dans le contexte international et sur la scène politique ouest-allemande. En effet, la détente plafonne et le nouveau gouvernement fédéral dirigé par Helmut Schmidt en prend acte. Bahr avait fait l'erreur de penser que l'Ostpolitik serait un processus certes difficile, mais qui ferait des progrès constants. Il avait fait preuve d'un optimisme démesuré dans son évaluation de la capacité de la République fédérale de guider ce processus. Un intérêt majeur unit les deux superpuissances et leurs alliés européens : la nécessité de limiter la puissance allemande. Comment Bahr peut-il espérer transformer un *statu quo* sur lequel s'appuient la stabilité européenne et la détente? Ainsi, si l'Ostpolitik reste bloquée dans la transition entre ses phases bilatérale et multilatérale, c'est en raison de facteurs structurels qui ne prennent que plus d'importance avec l'intensification des tensions en Europe. La nouvelle architecture de sécurité européenne si centrale dans les conceptions politiques de Bahr est renvoyée aux calendes grecques tout simplement parce que les autres États n'en veulent pas. Le politicien social-démocrate surévalue clairement les capacités objectives de la RFA de mener une politique de défense de ses intérêts.

Le pari de Bahr est simple : si les intérêts de la RFA divergent de ceux des autres acteurs des relations internationales en Europe, alors il faut modifier les intérêts de ces derniers. Il espère notamment les convaincre qu'un nouvel ordre européen avec une Allemagne unie en son sein offrirait plus de sécurité et de stabilité à tous les participants. Cependant, la politique des deux superpuissances est orientée depuis les années 1960 vers la consolidation du *statu quo* comme meilleure garantie pour la stabilité européenne. Tout changement dans la réalité fondamentale de la division de l'Europe en sphères d'influence romprait un équilibre fragile atteint avec difficulté. Aussi, pour les deux superpuissances comme pour tous les États européens, l'ordre



bipolaire présente un avantage majeur : il règle la question allemande ou la met à tout le moins en veilleuse. La diplomatie ouest-allemande doit opérer entre des marges étroites que Bahr a tendance à oublier dans ses plans visant le dépassement de la guerre froide.

L'évolution des relations internationales à partir de la seconde moitié des années 1970 pousse Bahr dans un déni encore plus prononcé des limites de l'influence diplomatique ouest-allemande et l'amène à défendre des positions controversées. La crise des « euromissiles » (1979-1983), l'invasion soviétique de l'Afghanistan (1979) et la ligne dure des présidents américains Jimmy Carter (1977-1981) et Ronald Reagan (1981-1989) à l'égard de l'Union soviétique instaurent une nouvelle période de tensions dans les relations Est-Ouest – la « deuxième guerre froide ». Bahr, toutefois, ne peut accepter que les intérêts allemands deviennent prisonniers des nouvelles réalités internationales et devient un apôtre de la détente à tout prix. Durant la crise des « euromissiles », il s'oppose par pacifisme rationnel à l'implantation de missiles américains de portée intermédiaire en sol ouest-allemand pour contrer les nouveaux armements nucléaires soviétiques en Europe centrale et orientale (les fameux SS-20). Cette position a souvent été perçue comme une forme de neutralisme et une trahison des valeurs occidentales<sup>47</sup>. Au cours des années 1980, alors que son parti se trouve dans l'opposition, Bahr s'affiche comme une des principales figures de la « politique étrangère parallèle » du SPD, dont le but est le rapprochement avec les partis communistes au pouvoir, et en particulier avec le SED<sup>48</sup>. Paradoxalement, il devient un « extrémiste du *statu quo* », à un tel point que durant les semaines suivant la chute du mur de Berlin, il demande encore la stabilisation de la RDA et plaide pour que le SPD appuie le SED<sup>49</sup>. Pour lui, les mouvements d'opposition en Europe centrale et orientale représentent bien plus des risques de sécurité qu'ils ne sont des agents de changement. Sa fixation sur la stabilité à partir de la seconde moitié des années 1980 découle de sa volonté de sauver la détente dans l'espoir de pouvoir dépasser, à très long terme, l'ordre bipolaire. En tentant de redonner coûte

---

<sup>47</sup> Herf, *War by Other Means*.

<sup>48</sup> Moseleit, *Die « Zweite » Phase der Entspannung*; Fischer, *Im « deutschen Interesse »*.

<sup>49</sup> Sturm, *Uneinig in die Einheit*.

que coûte un élan à la détente, son espoir est visiblement de transformer la réalité pour qu'elle se conforme à son grand dessein. Plus concrètement, il lui tient à cœur de protéger les acquis de l'Ostpolitik sociale-libérale du début des années 1970. Dans la dernière décennie de la guerre froide, ses buts restent les mêmes qu'au cours des années 1960 et 1970, même s'il met beaucoup plus d'accent sur le « rapprochement » pour garder ouverte la possibilité d'un « changement ». Or c'est justement pour cette raison que les positions qu'il défend deviennent de plus en plus incompatibles non seulement avec les changements importants dans les relations internationales – l'érosion du bloc soviétique –, mais aussi avec ses propres objectifs révisionnistes.

La plus grande contribution de Bahr à la politique étrangère ouest-allemande se situe dans le domaine de la normalisation des relations avec le bloc soviétique; l'Ostpolitik dont il est généralement reconnu comme l'« architecte » met fin aux tensions aiguës entre la RFA et ses voisins orientaux. La situation politique au cœur de l'Europe, et spécialement à Berlin, se stabilise en conséquence. La justesse de la politique orientale de la coalition sociale-libérale est reconnue par le chrétien-démocrate Helmut Kohl lorsqu'il devient chancelier en 1982. En effet, son gouvernement inscrit sa politique à l'Est en continuité avec celle des cabinets Brandt et Schmidt. Même des opposants résolus de l'Ostpolitik se transforment en *Ostpolitikers* dévoués au cours des années 1980; c'est notamment le cas de Franz Josef Strauss. Les traités orientaux permettent à la RFA de gagner la confiance de l'Union soviétique et de ses satellites. Dans un sens plus large, l'Ostpolitik consacre la République fédérale comme puissance pacifique aux yeux de la communauté internationale. La relation de confiance avec Moscou compte au nombre des conditions essentielles de la réalisation de l'unité allemande le 3 octobre 1990. Bahr n'avait-il pas affirmé dans son discours de Tutzing que la réunification ne peut être accomplie sans Moscou? De fait, c'est parce que le secrétaire général Mikhaïl Gorbatchev accepte de laisser tomber la RDA qu'elle peut avoir lieu. Certes, l'unité emprunte un chemin différent de celui imaginé par Bahr, car c'est la déstabilisation interne des régimes communistes qui cause leur perte à la fin des années 1980. Pourtant, le politicien

social-démocrate a vu juste sur un point crucial : l'unité allemande est conditionnelle à la bonne entente et à la confiance entre l'Allemagne et ses voisins orientaux, en particulier l'Union soviétique.

L'analyse des conceptions de politique étrangère d'Egon Bahr fait ressortir toute la complexité de l'Ostpolitik. Elle constitue en fait une grande entreprise visant à redonner à l'Allemagne une position d'influence dans les affaires internationales, tout en réconciliant sa puissance avec la paix de l'Europe. Ce constat relativise la perception répandue selon laquelle la diplomatie ouest-allemande, durant la guerre froide, est surtout caractérisée par un « oubli de la puissance »<sup>50</sup> (*Machtvergessenheit*) et une retenue excessive. L'historiographie présente généralement la réunification comme le début d'un processus de normalisation de la politique étrangère ouest-allemande. Jusqu'à la fin de la guerre froide, cette dernière aurait été définie par le multilatéralisme, la retenue et une limitation de la puissance à sa dimension économique<sup>51</sup>. Il est vrai qu'avant 1990, le concept d'« intérêt national » ne fait pas partie du vocabulaire des politiciens allemands, pour avoir été perverti et discrédité par le Troisième Reich. Cette thèse montre toutefois par l'exemple de Bahr que l'intérêt national, la puissance et l'influence diplomatique jouent un rôle fondamental dans la politique de la RFA bien avant 1990. La normalisation de la diplomatie allemande débute donc longtemps avant le dénouement de la guerre froide. En effet, les racines de ce processus remontent au

---

<sup>50</sup> L'ex-président fédéral Richard Freiherr von Weizsäcker a affirmé que les Allemands sont passés de l'obsession de la puissance avec le Troisième Reich à l'oubli de la puissance caractéristique de la République fédérale. Bahr approuve ces propos. Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin. Voir aussi Schwarz, *Die gezähmten Deutschen*, Stuttgart, DVA, 1985.

<sup>51</sup> Voir entre autres Gregor Schöllgen, *Der Auftritt. Deutschlands Rücktritt auf die Weltbühne*, Berlin, Propyläen, 2003; Thomas Banchoff, *The German Problem Transformed: Institutions, Politics and Foreign Policy, 1945-1995*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999; Philip H. Gordon, « La normalisation de la politique étrangère de l'Allemagne », *Politique étrangère*, 59, 2 (1994), p. 497-516; Benoît Lemay et Paul Létourneau, « De Bonn à Berlin, sur le chemin de l'affirmation nationale », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 32, 4 (2000), p. 625-645. Pour un survol des thèses sur la politique étrangère allemande après 1990, voir Dirk Peters, « The debate about a new German foreign policy after unification », dans Volker Rittberger (dir), *German Foreign Policy since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester/New York, Manchester University Press, 2001, p. 11-33.

moins à l'Ostpolitik de la coalition sociale-libérale<sup>52</sup>. Cette thèse incite à replacer l'affirmation de l'Allemagne sur la scène internationale dans la longue durée. L'Ostpolitik et Bahr en tant que son principal « architecte » ont joué un rôle indispensable dans ce processus.

---

<sup>52</sup> Pour Bahr le processus de normalisation est cependant loin d'être terminé avec l'unité allemande : « L'Allemagne, après qu'elle [...] ait regagné son unité et par le fait même sa souveraineté, doit se concevoir comme un pays normal et se comporter comme tel ». Bahr en interview avec l'auteur, 28 novembre 2006, Berlin.

# Bibliographie

---

## 1. Sources

### *Archives*

#### En Allemagne :

Archiv der sozialen Demokratie (AdsD) in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

- Depositum Bahr
- Willy-Brandt-Archiv (WBA)

Landesarchiv Berlin (LAB), Berlin

- Westberlin : der Regierende Bürgermeister von Berlin/Senatskanzlei (B Rep 002)

Politisches Archiv im Auswärtigen Amt (PA AA), Berlin

- Ministerbüro (B1)
- Planungsstab (vorl.)
- Documents déclassifiés (B150)

Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO-BArch), Berlin

- Politbüro des ZK
- ZK der SED
- Büro Hermann Axen
- Büro Erich Honecker
- Büro Walter Ulbricht

#### À l'extérieur de l'Allemagne :

France : Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE), Paris

- Europe, RFA, 1961-1970

États-Unis : National Archives and Records Administration (NARA), College Park, Maryland

- Nixon Presidential Material Project (NPMP)
- State Department (RG 59)
- White House Central Files (WHCF)

Royaume-Uni : National Archives (NA), Kew  
 - Foreign and Commonwealth Office (FCO)  
 - Prime Minister (PREM)

### ***Écrits d'Egon Bahr***

« Ich habe mit allem, was geschehen ist, erreicht, was ich wollte », interview dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 avril 2005.

*Der deutsche Weg : selbstverständlich und normal*. Munich, Blessing, 2003. 157 p.

« Understanding for Germany », dans Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung (dir.), *Remembering Willy Brandt – Egon Bahr, Henry Kissinger und die deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Berlin, Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, 2003, p. 30-35.

*Der Nationalstaat : überlebt und unentbehrlich*. Göttingen, Steidl Verlag, 1998. 60 p.

*Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Aussenpolitik*. Munich, Karl Blessing Verlag, 1998. 158 p.

*Zu meiner Zeit*. Munich, Karl Blessing, 1996. 604 p.

« Das "Bahr-Papier" », dans BÄHR, Egon, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Munich, Karl Hanser Verlag, 1991, p. 36-39.

« Entspannung ist unsere einzige Chance », dans BÄHR, Egon, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Munich, Karl Hanser Verlag, 1991, p. 101-118.

« Konzeptionen der europäischen Sicherheit », dans BÄHR, Egon, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Munich, Karl Hanser Verlag, 1991, p. 60-82.

« Wandel durch Annäherung », dans BÄHR, Egon, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Munich, Karl Hanser Verlag, 1991, p. 11-17.

« Wandel durch Annäherung – Zehn Jahre nach Tutzing », dans BÄHR, Egon, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Munich, Karl Hanser Verlag, 1991, p. 44-59.

« Das geheimnisvolle ES – das Leben », dans PÖRTNER, Rudolf (dir.), *Mein Elternhaus. Ein deutsches Familienalbum*, Munich, DTV, 1990, p. 238-244.

« Dokumente eines gescheiterten Patrioten », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 novembre 1988.

« Der Frieden muss gesichert werden », interview dans le *Südkurier*, 27 novembre 1987.

« Gemeinsame Sicherheit : Einführende Überlegungen », dans BAHR, Egon et Dieter S. LUTZ (dir.), *Gemeinsame Sicherheit*, tome 1, *Idee und Konzept. Zu den Ausgangsüberlegungen, Grundlagen und Strukturmerkmalen Gemeinsamer Sicherheit*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1986, p. 15-27.

« Von der Strategie der Abschreckung zur gemeinsamen Sicherheit », dans EHMKE, Horst, Karlheinz KOPPE et Herbert WEHNER (dir.), *Zwanzig Jahre Ostpolitik : Bilanz und Perspektiven*, Bonn, Verlag Neue Gesellschaft, 1986, p. 95-101.

*Was wird aus den Deutschen? Fragen und Antworten*. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1982. 236 p.

« Ich bin erst Deutscher, dann Europäer », interview dans *Der Spiegel*, 11 septembre 1978.

En collaboration avec CRAMER, Dettmar. *Gefragt : Egon Bahr*. Bornheim, Zirngibl, 1975. 159 p.

« Von Moskau über Helsinki nach Wien », *Deutschland Archiv*, 12 (1975), p. 1334-1340.

« Den Ärger möglichst klein halten », interview dans *Der Spiegel*, 14 mai 1973.

« Die Flitterwochen sind vorbei », interview dans *Die Zeit*, 16 mars 1973.

« "Ist die Bundesrepublik auf dem Weg in den Neutralismus?" Diskussion über den künftigen Kurs der Bonner Politik », *Deutsche Zeitung/Christ und Welt*, 9 novembre 1973.

« Vier Jahre Bonner Ostpolitik. Die Koalition hat geschafft, was sie sich vorgenommen hatte », *Die Zeit*, 14 décembre 1973.

« Die Einheit war nie das erste Ziel. Egon Bahr über Erich Kosthorst : "Jakob Kaiser" », *Der Spiegel*, 24 avril 1972.

« Barometer Berlin », interview dans le *Vorwärts*, 29 janvier 1970.

« Viel dazugelernt », *Der Spiegel*, 9 février 1970.

### ***Collections de documents***

GREBING, Helga, Gregor SCHÖLLGEN et Heinrich August WINKLER (dir.). *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*. Bonn, Dietz, 2000-. 10 tomes.

KÜSTERS, Hans-Jürgen *et al.* (dir.). *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, VI. Reihe/Bd. 2 : *1. Januar bis 31. Dezember 1972; Die Bahr-Kohl-Gespräche 1970-1973*. Munich, R. Oldenburg Verlag, 2004. 2 vol.

Ministère allemand des Affaires étrangères et Institut für Zeitgeschichte (dir.). *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*. Munich, R. Oldenburg, 1989-.

Ministère allemand des Affaires étrangères (dir.). *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland : Dokumente von 1949 bis 1994*. Cologne, Verlag Wissenschaft und Politik, 1995. 1160 p.

Ministère allemand des Questions panallemandes (dir.). *Texte zur Deutschlandpolitik*. Bonn, Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, 1967-.

### ***Mémoires et autres écrits de politiciens***

ALLARDT, Helmut. *Politik vor und hinter den Kulissen. Erfahrungen eines Diplomaten zwischen Ost und West*. Düsseldorf et Vienne, Econ Verlag, 1979. 390 p.

———. *Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse*. Düsseldorf et Vienne, Econ Verlag, 1973. 423 p.

BRANDT, Willy. *Mémoires*. Paris, Albin Michel, 1990. 430 p.

———. *De la guerre froide à la détente : 1960-1975*. Paris, Gallimard, 1978. 366 p.

———. *La paix en Europe*. Paris, Éditions Albin Michel, 1969. 302 p.

DIEHL, Günter. *Zwischen Politik und Presse : Bonner Erinnerungen, 1949-1969*. Francfort, Societäts-Verlag, 1994. 586 p.

DOBRYNIN, Anatoli. *In Confidence. Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents (1962-1986)*. New York, Times Books, Random House, 1995. xiii, 672 p.

EHMKE, Horst. *Mittendrin : von der grossen Koalition zur deutschen Einheit*. Berlin, Rowohlt, 1994. 447 p.

FALIN, Valentin. *Politische Erinnerungen*. Munich, Droemer Knaur, 1993. 518 p.



- FRANK, Paul. *Entschlüsselte Botschaft : ein Diplomat macht Inventur*. Stuttgart, DVA, 1981. 399 p.
- HARPPRECHT, Klaus. *Im Kanzleramt. Tagebuch der Jahre mit Willy Brandt. Januar 1973 – Mai 1974*. Reinbeck, Rowohlt, 2000. 589 p.
- KEWORKOW, Wjatscheslaw. *Der geheime Kanal. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik*. Berlin, Rohwolt, 1995. 285 p.
- KISSINGER, Henry. *Years of Renewal*. New York, Simon & Schuster, 1999. 1151 p.
- . *Years of Upheaval*. Boston et Toronto, Little, Brown and Company, 1982. xxi, 1283 p.
- . *White House Years*. Boston et Toronto, Little, Brown and Company, 1979. xxiv, 1521 p.
- PECKERT, Joachim. *Zeitwende zum Frieden. Ostpolitik miterlebt und mitgestaltet*. Herford, Busse Seewald, 1990. 248 p.
- SCHMIDT, Helmut. *Die Deutschen und ihre Nachbarn*. Berlin, Siedler, 1990. 570 p.
- . *Des puissances et des hommes*. Paris, Plon, 1989. 427 p.
- . *Strategie des Gleichgewichts. Deutsche Friedenspolitik und die Weltmächte*. Stuttgart, Seewald, 1969. 325 p.
- STRAUSS, Franz Josef. *Entwurf für Europa*. Stuttgart, Seewald, 1966. 163 p.

### ***Recueils dédiés à Egon Bahr***

- LUTZ, Dieter S. (dir.). *Das Udenkbare denken. Festschrift für Egon Bahr zum siebzigsten Geburtstag*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992. 557 p.
- MÜNKEL, Daniela (dir.). *Deutschland im Blick : Egon Bahr zum 85. Geburtstag*. Berlin, Vorwärts Buch, 2007. 285 p.
- NAKATH, Detlef (dir.). *Architekt und Brückenbauer : Gedanken Ostdeutscher zum 80. Geburtstag von Egon Bahr*. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002. 223 p.

### ***Interviews***

Egon Bahr, 28 novembre 2006, Berlin.

Dieter Dettke, 22 mai 2006, Washington.

Horst Ehmke, 22 novembre 2006, Bonn.

Robert Gerald Livingston, 31 mai 2006, Washington.

## 2. Études

### *Monographies*

- ALBRECHT, Ulrich. *Die Wiederaufrüstung der Bundesrepublik. Analyse und Dokumentation*. Cologne, Pahl-Rugenstein, 1980. 193 p.
- ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris, Calmann-Lévy, 1984 (1962). 794 p.
- ASHKENASI, Abraham. *Reformpartei und Aussenpolitik*. Cologne et Opladen, Westdeutscher Verlag, 1968. 220 p.
- BANCHOFF, Thomas. *The German Problem Transformed : Institutions, Politics and Foreign Policy, 1945-1995*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999. x, 217 p.
- BARING, Arnulf. *Unser neuer Grössenwahn. Deutschland zwischen Ost und West*. Stuttgart, DVA, 1988. 335 p.
- . *Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie*. Munich, DTV, 1982 (1971). 583 p.
- . *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*. Stuttgart, DVA, 1982. 831 p.
- . *Der 17. Juni 1953*. Stuttgart, DVA, 1983. 199 p.
- BARK, Dennis et David GRESS. *Democracy and its Discontents, 1963-1991*. Oxford et Cambridge, Blackwell, 1993. 800 p.
- BENDER, Peter. *Die « neue Ostpolitik » und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung*. Munich, DTV, 1995. 370 p.
- . *Offensive Entspannung : Möglichkeit für Deutschland*. Cologne, Kippenheuer & Witsch, 1965 (1964). 172 p.
- BESSON, Waldemar. *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrung und Massstäbe*. Munich, R. Piper & Co. Verlag, 1970. 493 p.
- BOOZ, Rüdiger Marco. *Hallsteinzeit : deutsche Aussenpolitik, 1955-1972*. Bonn, Bouvier, 1995. 230 p.
- BOUVIER, Beatrix W. *Zwischen Godesberg und Grosser Koalition. Der Weg der SPD in die Regierungsverantwortung. Aussen-, sicherheits- und deutschlandpolitische Umorientierung und gesellschaftliche Öffnung der SPD 1960-1966*. Bonn, Dietz, 1990. 352 p.

- BRACHER, Karl Dietrich. *Entspannung und Europa*. Berlin, Ullstein, 1982. 116 p.
- BUNDY, William. *A Tangled Web. The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*. New York, Hill & Wang, 1998. xix, 647 p.
- CATUDAL, Honoré M. *The Diplomacy of the Quadripartite Agreement on Berlin : A New Era in East-West Politics*. Berlin, Berlin Verlag, 1978. 335 p.
- CLARK, Christopher. *Iron Kingdom : The Rise and Downfall of Prussia, 1600-1947*. Londres et New York, Allen Lane, 2006. xxix, 777 p.
- CLEMENS, Clay. *Reluctant Realists : The Christian Democrats and West German Ostpolitik*. Durham, Duke University Press, 1989. xiii, 369 p.
- DANNENBERG, Julia von. *The Foundations of Ostpolitik : The Making of the Moscow Treaty Between West Germany and the USSR*. Oxford, Oxford University Press, 2008. xvi, 301 p.
- DAUM, Andreas. *Kennedy in Berlin*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008. xxii, 294 p.
- FICHTER, Tilman. *Die SPD und die Nation. Vier Sozialdemokratische Generationen zwischen nationaler Selbstbestimmung und Zweistaatlichkeit*. Berlin et Francfort, Ullstein, 1993. 319 p.
- FISCHER, Frank. *Im « deutschen Interesse » : die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989*. Husum, Matthiesen, 2001. 460 p.
- FONTAINE, André. *Un seul lit pour deux rêves. Histoire de la « détente », 1962-1981*. Paris, Fayard, 1982. 535 p.
- FREY, Eric. *Division and Détente. The Germanies and their Alliances*. New York, Praeger, 1987. xvi, 194 p.
- FUCHS, Stephan. *« Dreieckverhältnisse sind immer kompliziert » : Kissinger, Bahr und die Ostpolitik*. Hambourg, Europäische Verlagsanstalt, 1999. 319 p.
- FULBROOK, Mary. *History of Germany, 1918-2000. The Divided Nation*. Oxford, Blackwell, 2002. xii, 337 p.
- GADDIS, John Lewis. *We Now Know. Rethinking Cold War History*. Oxford, Clarendon Press, 1997. x, 425 p.
- GALLUS, Alexander. *Die Neutralisten. Verfechter eines vereinten Deutschlands zwischen Ost und West, 1945-1990*. Düsseldorf, Droste, 2001. 555 p.

- GARTHOFF, Raymond L. *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington, Brookings, 1994 (1985). xx, 1206 p.
- GARTON ASH, Timothy. *Au nom de l'Europe : l'Allemagne dans un continent divisé*. Paris, Gallimard, 1995. 663 p.
- GASSERT, Philipp. *Kurt Georg Kiesinger 1904-1988 : Kanzler zwischen den Zeiten*. Munich, DVA, 2006. 894 p.
- GASTEYGER, Curt. *Die beiden deutschen Staaten in der Weltpolitik*. Munich, Piper, 1976. 193 p.
- GÖRTEMAKER, Manfred. *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*. Munich, Beck, 1999. 915 p.
- . *Die unheilige Allianz. Die Geschichte der Entspannungspolitik, 1943-1979*. Munich, Beck, 1979. 253 p.
- GRAU, Andreas. *Gegen den Strom : die Reaktion der CDU/CSU-Opposition auf die Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969-1973*. Düsseldorf, Droste, 2005. 556 p.
- GRAY, William Glenn. *Germany's Cold War : The Global Campaign to Isolate East Germany*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2003. xii, 341 p.
- GRIFFITH, William E. *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*. Cambridge, MIT Press, 1978. 325 p.
- GROH, Dieter et Peter BRANDT. *Vaterlandslose Gesellen. Sozialdemokratie und Nation 1860-1990*. Munich, Beck, 1992. 469 p.
- HACKE, Christian. *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*. Berlin, Ullstein, 2003. 652 p.
- . *Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969*. Cologne, Verlag Wissenschaft und Politik von Nottbeck, 1975. 148 p.
- HACKER, Jens. *Deutsche Irrtümer. Schönfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen*. Berlin, Ullstein, 1992. 615 p.
- HAFTENDORN, Helga. *Coming of Age : German Foreign Policy since 1945*. Lanham, Rowman & Littlefield, 2006. xi, 441 p.
- . *Sicherheit und Entspannung. Zur Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*. Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 1986. 767 p.

- HANRIEDER, Wolfram F. *Germany, America, Europe : Forty Years of American Foreign Policy*. New Haven, Yale University Press, 1989. xviii, 509 p.
- . *Fragmente der Macht. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik*. Munich, Piper, 1981. 194 p.
- HEINLEIN, Stephan A. *Gemeinsame Sicherheit : Egon Bahrs Sicherheitspolitische Konzeption und die Kontinuität sozialdemokratischer Entspannungsvorstellungen*. Münster/New York, Waxmann, 1993. xii, 248 p.
- HERF, Jeffrey. *War by Other Means. Soviet Power, West German Resistance, and the Battle of the Euromissiles*. New York, The Free Press, 1991. xiii, 369 p.
- HILDEBRAND, Klaus. *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, tome 4 : Von Erhard zur Grossen Koalition 1963-1969*. Stuttgart, DVA, 1984. 531 p.
- HOFMANN Arne. *The Emergence of Détente in Europe : Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik*. Londres, Routledge, 2007. xiv, 225 p.
- HUSSON, Édouard. *Une autre Allemagne*. Paris, Gallimard, 2005. 396 p.
- JUDT, Tony. *Après-guerre : une histoire de l'Europe depuis 1945*. Paris, A. Colin, 2007. 1023 p.
- KISSINGER, Henry. *Diplomatie*. Paris, Fayard, 1996. 860 p.
- KOCH, Peter. *Willy Brandt : eine politische Biographie*. Berlin, Ullstein, 1988. 512 p.
- KROEGEL, Dirk. *Einen Anfang finden! Kurt Georg Kiesinger in der Aussen- und Deutschlandpolitik der Grossen Koalition*. Munich, R. Oldenburg, 1997. 367 p.
- LEHMANN, Hans Georg. *Öffnung nach Osten. Die Ostreise Helmut Schmidts und die Entstehung der Ost- und Entspannungspolitik*. Bonn, Verlag Neue Gesellschaft, 1984. 256 p.
- LEUGERS-SCHERZBERG, August. *Die Wandlungen des Herbert Wehner : von der Volksfront zur Grossen Koalition*. Berlin, Propyläen, 2002. 432 p.
- LINK, Werner. *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*. Stuttgart, Kohlhammer, 1980. 251 p.
- LOTH, Wilfried. *Ost-West Konflikt und die deutsche Frage*. Munich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1989. 215 p.

- LÖWENTHAL, Richard. *Weltpolitische Betrachtungen. Essays aus zwei Jahrzehnten*. Göttingen, Vandenhoeck et Ruprecht, 1983. 313 p.
- . *Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik*. Stuttgart, Seewald, 1974. 96 p.
- MARSSOLEK, Inge et Heinrich POTTHOFF (dir.). *Durchbruch zum modernen Deutschland? Die Sozialdemokratie in der Regierungsverantwortung 1966-1982*. Essen, Klartext, 1995. 119 p.
- MARTENS, Stephan. *La politique à l'Est de la République fédérale d'Allemagne depuis 1949 : entre mythe et réalité*. Paris, Presses universitaires de France, 1998. viii, 241 p.
- MEINECKE, Friedrich. *Die deutsche Katastrophe : Betrachtungen und Erinnerungen*. Wiesbaden, Brockhaus, 1946. 177 p.
- MERKL, Peter. *German Foreign Policies, West and East*. Santa Barbara et Oxford, ABC Clio, 1974. ix, 232 p.
- MERSEBURGER, Peter. *Willy Brandt, 1913-1992 : Visionär und Realist*. Stuttgart, DVA, 2002. 927 p.
- MEYER, Christoph. *Herbert Wehner : Biographie*. Munich, DTV, 2006. 579 p.
- MÖCKLI, Daniel. *European Foreign Policy During the Cold War : Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*. Londres, I. B. Tauris, 2009. x, 476 p.
- MORSEY, Rudolf. *Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969*. Munich, R. Oldenburg, 1995. xiv, 309 p.
- MOSELEIT, Klaus. *Die « zweite » Phase der Entspannungspolitik der SPD, 1983-1989 : eine Analyse ihrer Entstehungsgeschichte, Entwicklung und der konzeptionellen Ansätze*. Francfort/New York, P. Lang, 1991. ii, 189 p.
- MÜLLER, Martin. *Politik und Bürokratie : die MBFR-Politik der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1967 und 1973*. Baden-Baden, Nomos, 1988. xiii, 375 p.
- MUTZ, Reinhard. *Konventionelle Abrüstung in Europa. Die BRD und MBFR*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1984. 277 p.
- NOACK, Hans-Joachim. *Helmut Schmidt : die Biographie*. Berlin, Rowohlt, 2008. 316 p.
- NOLTE, Ernst. *Deutschland und der Kalte Krieg*. Stuttgart, Klett-Cotta, 1985 (1974). 748 p.

- NOTZ, Anton. *Die SPD und der NATO-Doppelbeschluss. Abkehr von einer Sicherheitspolitik der Vernunft*. Baden-Baden, Nomos, 1990. 310 p.
- OTTE, Max. *A Rising Middle Power? German Foreign Policy in Transformation, 1989-1999*. New York, St. Martin's Press, 2000. xi, 324 p.
- PITTMAN, Avril. *From Ostpolitik to Reunification : West German-Soviet Political Relations since 1974*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002 (1992). xix, 226 p.
- POTTHOFF, Heinrich. *Bonn und Ost-Berlin 1969-1982. Dialog auf höchster Ebene und vertrauliche Kanäle. Darstellung und Dokumente*. Bonn, Dietz, 1997. 787 p.
- . *Im Schatten der Mauer. Deutschlandpolitik 1961 bis 1990*. Berlin, Propyläen, 1999. 448 p.
- REED, John A., Jr. *Germany and NATO*. Washington D.C., National Defense University Press, 1987. xxiii, 265 p.
- REVES, Emery. *The Anatomy of Peace*. New York, Harper, 1945. 275 p.
- ROVAN, Joseph. *Histoire de la social-démocratie allemande*. Paris, Le Seuil, 1978. 524 p.
- RUPPS, Martin. *Helmut Schmidt : eine politische Biographie*. Stuttgart, Hohenheim, 2002. 488 p.
- SAROTTE, Mary. *Dealing with the Devil. East Germany, Détente, & Ostpolitik 1969-1973*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001. xvii, 295 p.
- SCHMID, Günther. *Entscheidung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970*. Cologne, Verlag Wissenschaft und Politik, 1979. 463 p.
- SCHMIDT, Wolfgang. *Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte : Willy Brandt und die Deutschlandpolitik, 1948-1963*. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2001. 572 p.
- SCHOENBAUM, David et Elizabeth POND. *The German Question and Other German Questions*. New York, St. Martin's Press, 1996. xi, 250 p.
- SCHÖLLGEN, Gregor. *Jenseits von Hitler. Die Deutschen in der Weltpolitik*. Bonn, Propyläen, 2005. 399 p.
- . *Der Auftritt. Deutschlands Rücktritt auf die Weltbühne*. Berlin, Propyläen, 2003. 175 p.



- . *Willy Brandt : die Biographie*. Berlin, Propyläen, 2001. 320 p.
- . *Die Macht in der Mitte Europas : Stationen deutscher Aussenpolitik von Friedrich dem Grossen bis zur Gegenwart*. Munich, Beck, 2000 (1992). 237 p.
- . *Angst vor der Macht : die Deutschen und ihre Aussenpolitik*. Berlin, Ullstein, 1993. 188 p.
- SCHREIBER, Hermann. *Kanzlersturz : warum Willy Brandt zurücktrat*. Düsseldorf, Econ, 2003. 271 p.
- SCHRÖDER, Karsten. *Egon Bahr*. Rastatt, A. Moewig, 1988. 384 p.
- SCHWARZ, Hans-Peter. *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*. Berlin, Siedler, 1994. 310 p.
- . *Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*. Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1985. 191 p.
- . *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, tome 3 : Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957-1963*. Stuttgart, DVA, 1983. 462 p.
- (dir.). *Die Legende der verpassten Gelegenheit : die Stalin-Note vom 10. März 1952*. Stuttgart, Belser, 1982. 112 p.
- . *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, tome 2 : Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949-1957*. Stuttgart, DVA, 1981. 541 p.
- SMYSER, William R. *From Yalta to Berlin. The Cold War Struggle over Germany*. New York, St. Martin's Press, 1999. xix, 465 p.
- SODARO, Michael. *Moscow, Germany and the West from Khrushchev to Gorbachev*. Ithaca, Cornell University Press, 1990. xiv, 423 p.
- SOELL, Hartmut. *Helmut Schmidt*. Munich, DVA, 2003-2008. 2 vol.
- SONTHEIMER, Kurt. *Die Adenauer-Ära. Grundlegung der Bundesrepublik*, Munich, DTV, 2003 (1991). 249 p.
- . *So war Deutschland nie. Anmerkungen zur politischen Kultur der Bundesrepublik*. Munich, Beck, 1999. 262 p.
- SOUTOU, Georges-Henri. *La guerre de cinquante ans : les relations Est-Ouest, 1943-1990*. Paris, Fayard, 2001. 767 p.

- . *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*. Paris, Fayard, 1996. 497 p.
- STAFFA, Rangmar. *Egon Bahr : der geheime Diener*. Landshut, Verlag Politisches Archiv, 1974. 236 p.
- STEINIGER, Rolf. *Eine vertane Chance : die Stalin-Note vom 10. März und die Wiedervereinigung*. Berlin, Dietz, 1985. 158 p.
- STÖVER, Bernd. *Der Kalte Krieg 1947-1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters*, Munich, Beck, 2007. 528 p.
- STURM, Daniel Friedrich. *Uneinig in die Einheit : die Sozialdemokratie und die Vereinigung Deutschlands*. Bonn, Dietz, 2006. 520 p.
- TRACHTENBERG, Marc. *A Constructed Peace : The Making of the European Settlement, 1945-1963*. Princeton, Princeton University Press, 1999. xv, 424 p.
- USCHNER, Manfred. *Die Ostpolitik der SPD : Sieg und Niederlage einer Strategie*. Berlin, Dietz, 1991. 232 p.
- VOGTMEIER, Andreas. *Egon Bahr und die deutsche Frage : zur Entwicklung der Sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Wiedervereinigung*. Bonn, Dietz, 1996. 400 p.
- WILKENS, Andreas. *Der unstete Nachbar : Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berlin Vier-Mächte-Verhandlungen, 1969-1974*. Munich, R. Oldenburg, 1990. 213 p.
- WINKLER, Heinrich August. *Histoire de l'Allemagne, XIXe-XXe siècle. Le long chemin vers l'Occident*. Paris, Fayard, 2005. 1152 p.
- WOLFFSOHN, Michael. *West Germany's Foreign Policy in the Era of Brandt and Schmidt, 1969-1982*. Francfort/Main et New York, P. Lang, 1986. 95 p.
- ZITELMANN, Rainer. *Adenauers Gegner : Streiter für die Einheit*. Erlangen, Straube, 1991. 229 p.
- ZÜNDORF, Benno. *Die Ostverträge : die Verträge von Moskau, Warschau und Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR*. Munich, Beck, 1979. 375 p.

*Articles de périodiques et d'ouvrages collectifs*

- ALBERT, Reiner. « Das Sowjetunion-Bild in der sozial-liberalen Ostpolitik 1969-1975 », *Tel Aviver Jahrbuch für deutsche Geschichte*, 24 (1995), p. 299-319.
- BANGE, Oliver. « "Keeping Détente Alive" : Inner-German Relations Under Helmut Schmidt and Erich Honecker, 1974-1982 », dans NUTI, Leopoldo (dir.), *The Crisis of Détente in Europe : From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, New York, Routledge, 2009, p. 230-243.
- BANGE, Oliver. « Ostpolitik – Etappen und Desiderate der Forschung. Zur internationalen Einordnung von Willy Brandts Aussenpolitik », *Archiv für Sozialgeschichte*, 46 (2006), p. 713-736.
- . « Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik von 1966 bis 1969 », dans BUCHSTAB, Günter *et al.* (dir.), *Kurt Georg Kiesinger : 1904-1988 : von Ebingen ins Kanzleramt*, Freiburg im Bressgau, Herder, 2005, p. 455-500.
- et Gottfried NIEDHART. « Die "Relikte der Nackriegszeit" beseitigen. Ostpolitik in der zweiten aussenpolitische Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969-1971 », *Archiv für Sozialgeschichte*, 44 (2004), p. 415-448.
- BÉKÉS, Csaba. « The Warsaw Pact, the German Question and the birth of the CSCE Process, 1961-1970 », dans BANGE, Oliver et Gottfried NIEDHART (dir.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, Berghahn Books, 2008, p. 113-128.
- BENDER, Peter. « Das ungleichseitige Dreieck : Kräfteverschiebung zwischen Moskau, Ost-Berlin und Bonn », *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 49, 6 (2001), p. 525-532.
- . « Wandel durch Annäherung. Karriere eines Begriffs », *Deutschland Archiv*, 33 (2000), p. 971-979.
- BERNSTORF, Martin. « Nation statt NATO », *Die politische Meinung*, 27, 202 (1982), p. 32-38.
- BLUTH, Christoph. « The Origins of MBFR : West German Policy Priorities and Conventional Arms Control », *War in History*, 7, 2 (2000), p. 199-224.
- BUFFET, Cyril. « L'Allemagne entre l'Est et l'Ouest : Les relations germano-soviétiques au prisme de Rapallo, 1945-1991 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 53, 210 (2003), p. 7-18.
- CARY, Noel D. « Reassessing Germany's Ostpolitik », *Central European History*, 33, 2-3 (2000), p. 235-262, 369-390.

- DASCHITSCHEW, Wjatscheslaw. « Die Wechselwirkung der gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der DDR und der Sowjetunion im Zeitraum 1970-1989 », *Deutschland Archiv*, 12 (1993), p. 1460-1488.
- DEFRANCE, Corinne. « Le renouveau de la biographie dans les historiographies française et allemande contemporaines », *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 33, 4 (2001), p. 373-384.
- EDEMSKIY, Andrey. « Dealing with Bonn. Leonid Brejnev and the Soviet Response to West German Ostpolitik », dans FINK, Carole et Bernd SCHÄFER (dir.), *Ostpolitik, 1969-1974 : European and Global Responses*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 15-38.
- FINK, Carole et Bernd SCHÄFER. « Ostpolitik and the World, 1969-1974. Introduction », dans FINK, Carole et Bernd SCHÄFER (dir.), *Ostpolitik, 1969-1974 : European and Global Responses*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 1-11.
- FISCHER, Frank. « "Ein Volk der guten Nachbarn". Aussen- und Deutschlandpolitik, 1966-1974 », dans FISCHER, Frank (dir.), *Willy Brandt. Berliner Ausgabe*, Bd. 6 : *Ein Volk der guten Nachbarn. Aussen- und Deutschlandpolitik 1966-1974*, Bonn, Dietz, 2005, p. 15-92.
- GALLUS, Alexander. « Biographik und Zeitgeschichte », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2 (2005), p. 40-46.
- GEYER, David. « The Missing Link : Henry Kissinger and the Back-Channel Negotiations on Berlin », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C, Supplement 1 (2004), p. 80-97.
- GORDON, Philip H. « La normalisation de la politique étrangère de l'Allemagne », *Politique étrangère*, 59, 2 (1994), p. 497-516.
- GRAML, Hermann. « Die Legende der verpassten Gelegenheiten. Zur sowjetischen Notenkampagne des Jahres 1952 », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 3 (1981), p. 307-341.
- GRAY, William Glenn. « Abstinence and Ostpolitik. Brandt's Government and the Nuclear Question », dans FINK, Carole et Bernd SCHÄFER (dir.), *Ostpolitik, 1969-1974 : European and Global Responses*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 244-268.
- HACKE, Christian. « Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland zwischen Ost und West : von der Tyrannei der Wahl zur glücklichen Krise » dans BRACHER, Karl Dietrich *et al.* (dir.), *Deutschland zwischen Krieg und Frieden. Beiträge*

zur Politik und Kultur im 20. Jahrhundert, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1990, p. 221-231.

HACKER, Jens. « Neutralität, Neutralismus und Blockenfreiheit », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 18 (1983), p. 3-20.

HAFTENDORN Helga. « German Ostpolitik in a Multilateral Setting », dans HAFTENDORN, Helga *et al.* (dir.), *The Strategic Triangle. France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006, p. 209-227.

———. « Transformation und Stabilität – Willy Brandt und die deutsche Aussenpolitik », dans MÖLLER, Horst et Maurice VAÏSSE (dir.), *Willy Brandt und Frankreich*, Munich, Oldenburg, 2005, p. 1-21.

HAHN, Walter F. « West Germany's Ostpolitik : the Grand Design of Egon Bahr », *Orbis. A Quarterly Journal of World Affairs*, 16, 4 (1973), p. 859-880.

HAKKARAINEN, Petri. « From Linkage to Freer Movement. The FRG and the Nexus Between Western CSCE Preparations and Deutschlandpolitik, 1969-1972 », dans WENGER, Andreas, Vojtech MASTNY et Christian NUENLIST (dir.), *Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965-1975*, New York, Routledge, 2008, p. 164-182.

HARDER, Hans-Joachim. « Freiheit oder Einheit : Das Dilemma der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik 1949-1990 », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 32, 4 (2000), p. 525-543.

HARRISSON, Hope M. « The Berlin Wall, Ostpolitik, and Détente », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C, Supplement 1 (2004), p. 5-18.

KIENINGER, Stephan. « Transformation or Status Quo : The Conflict of Stratagems in Washington over the Meaning and Purpose of the CSCE and MBFR », dans BANGE, Oliver et Gottfried NIEDHART (dir.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, Berghahn Books, 2008, p. 67-112.

KLITZING, Holger. « To Grin and Bear It : The Nixon Administration and Ostpolitik », dans FINK, Carole et Bernd SCHÄFER (dir.), *Ostpolitik, 1969-1974 : European and Global Responses*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 80-110.

KRAMER, Mark. « The Czechoslovak Crisis and the Brejnev Doctrine », dans FINK, Carole, Philipp GASSERT et Detlef JUNKER (dir.), *1968 : The World Transformed*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 1998, p. 111-171.

- KRELL, Gert. « Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Frage », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 29 (1990), p. 24-34.
- LARRES, Klaus. « Germany and the West : the "Rapallo Factor" in German Foreign Policy from the 1950s to the 1990s », dans LARRES, Klaus and Panikos PANAYI (dir.), *The Federal Republic of Germany since 1949. Politics, Society and Economy before and after Unification*, Londres et New York, 1996, p. 303-318.
- LEMAY, Benoît et Paul LÉTOURNEAU. « De Bonn à Berlin, sur le chemin de l'affirmation nationale », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 32, 4 (2000), p. 625-645.
- LÉTOURNEAU, Paul. « L'Ostpolitik de Willy Brandt : un défi pour quel système d'alliance ? », *Cahiers d'histoire*, 19, 1 (1999), p.147-157.
- LEUGERS-SCHERZBERG, August. « Herbert Wehner und der Rücktritt Willy Brandts am 7. Mai 1974 », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 50, 2 (2002), p. 303-322.
- LINK, Werner. « Die Entstehung des Moskauer Vertrages im Lichte neuer Archivalien », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 49, 2 (2001), p. 295-315.
- . « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974 », dans BRACHER, Karl Dietrich, Wolfgang JÄGER et Werner LINK (dir.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, tome 5/I : *Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt*, Stuttgart, DVA, 1986, p. 161-282.
- . « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt 1974-1982 », dans JÄGER Wolfgang et Werner LINK (dir.), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, tome 5/II : *Republik im Wandel 1974-1982. Die Ära Schmidt*, Stuttgart, DVA, 1986, p. 275-432.
- LOTH, Wilfried. « Détente and European Integration in the Policies of Willy Brandt and Georges Pompidou », dans LUDLOW, Piers N. (dir.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, Londres, Routledge, 2007, p. 53-66.
- LÖWENTHAL, Richard. « Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik », dans LÖWENTHAL, Richard et Hans-Peter SCHWARZ (dir.), *Die zweite Republik : 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland : Eine Bilanz*, Stuttgart, Seewald Verlag, 1974, p. 604-699.
- MARTENS, Stephan. « La politique à l'Est (l'Ostpolitik) de la République fédérale d'Allemagne : une politique clairvoyante au service d'une entreprise nationale », *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 31, 2 (1999), p. 317-332.

- MORSEY, Rudolf. « Die Vorbereitung der Grossen Koalition von 1966. Unionspolitik im Zusammenspiel mit Herbert Wehner seit 1962 », dans KOCKA, Jürgen, Hans-Jürgen PUHLE et Klaus TENFELDE (dir.), *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag*, Munich et New Providence, Saur, 1994, p. 462-478.
- NAKATH, Detlef. « Berlin und Oreanda. Zur Bedeutung des Viermächteabkommens für die Ostpolitik Willy Brandts und die deutsch-deutschen Beziehungen », *Deutschland Archiv*, 5 (2001), p. 785-794.
- NIEDHART, Gottfried. « Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation », dans BANGE, Oliver et Gottfried NIEDHART (dir.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, Berghahn Books, 2008, p. 39-52.
- . « Frankreich und die USA im Dialog über Détente und Ostpolitik 1969 », *Francia*, 31, 3 (2004), p. 65-85.
- . « Ostpolitik : Phases, Short-term Objectives and Grand Design », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C, Supplement 1 (2004), p. 118-136.
- . « The East-West Problem as Seen From Berlin – Willy Brandt's Early Ostpolitik », dans LOTH, Wilfried (dir.), *Europe, Cold War and Coexistence, 1955-1963*, Londres, Frank Cass, 2004, p. 285-296.
- . « Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik, 1969-1974 », *Geschichte und Gesellschaft*, 28, 2 (2002), p. 233-266.
- . « Frieden als Norm und Erfahrung in der Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland », dans KÜHNE, Thomas (dir.), *Von der Kriegskultur zur Friedenskultur?: Mentalitätswandel in Deutschland seit 1945*, Münster, Lit, 2000, p. 184-203.
- . « The Federal Republic's Ostpolitik and the United States : Initiatives and Constraints », dans BURK, Kathleen et Melvyn STOKES (dir.), *The United States and the European Alliance since 1945*, Oxford, Berg, 1999, p. 289-311.
- OPPELLAND, Torsten. « Gerhard Schröder and the First Ostpolitik », dans LOTH, Wilfried (dir.), *Europe, Cold War and Coexistence, 1955-1963*, Londres, Frank Cass, 2004, p. 274-284.
- ORLOW, Dietrich. « Delayed Reaction: Democracy, Nationalism and the SPD, 1945-1966 », *German Studies Review*, 16, 1 (1993), p. 77-102.

- PETERS, Dirk. « The debate about a new German foreign policy after unification », dans RITTBERGER, Volker (dir.), *German Foreign Policy since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester/New York, Manchester University Press, 2001, p. 11-33.
- PROWE, Diethelm. « Der Brief Kennedys an Brandt vom 18 August 1961 : Eine Zentrale Quelle zur Berliner Mauer und der Entstehung der Brandtschen Ostpolitik », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 33 (1985), p. 373-383.
- . « Die Anfänge der Brandtschen Ostpolitik in Berlin, 1961-1963 : Eine Untersuchung zu Endphase des Kalten Krieges », dans BENZ, Wolfgang et Hermann GRAML (dir.), *Aspekte deutscher Aussenpolitik im 20. Jahrhundert*, Stuttgart, DVA, 1976, p. 249-286.
- RAUS, Rachèle. « Egon Bahr et la conception d'un "ordre de paix européen", 1963-1970 », *European Navigator*, [www.ena.lu](http://www.ena.lu), page consultée le 20 août 2008.
- ROTHER, Bernd. *Between East and West – Social Democracy as an Alternative to Communism and Capitalism : Willy Brandt's Strategy as President of the Socialist International* », dans NUTI, Leopoldo (dir.), *The Crisis of Détente in Europe : From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, New York, Routledge, 2009, p. 217-229.
- SAROTTE, Mary. « The Frailties of Grand Strategies : A Comparison of Détente and Ostpolitik », dans LOGEVALL, Fredrik et Andrew PRESTON (dir.), *Nixon in the World : American Foreign Relations, 1969-1977*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2008, p. 146-163.
- . « "Take No Risks (Chinese)" : The Basic Treaty in the Context of International Relations », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C, Supplement 1 (2004), p. 109-117.
- . « A Small Town in (East) Germany : The Erfurt Meeting of 1970 and the Dynamics of Cold War Détente », *Diplomatic History*, 25, 1 (2001), p. 85-105.
- SAVRANSKAYA, Svetlana. « Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act », dans BANGE, Oliver et Gottfried NIEDHART (dir.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, Berghahn Books, 2008, p. 175-190.
- SCHÄFER, Bernd. « "Washington as a Place for the German Campaign" : The U.S. Government and the CDU/CSU Opposition, 1969-1972 », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C, Supplement 1 (2004), p. 98-108.
- SCHMIDT, Wolfgang. « Die Wurzeln der Entspannung. Der konzeptionelle Ursprung der Ost- und Deutschlandpolitik Willy Brandts in den fünfziger Jahren », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 4 (2003), p. 521-563.



- SCHÖNHOFEN, Klaus. *Die deutsche Sozialdemokratie nach 1945*, tome 2 : *Wendjahre : die Sozialdemokratie in der Zeit der Grossen Koalition, 1966-1969*. Bonn, Dietz, 2004. 734 p.
- . « Entscheidung für die grosse Koalition. Die Sozialdemokratie in der Regierungskrise im Spätherbst 1966 », dans PYTHA, Wolfram et Ludwig RICHTER (dir.), *Gestaltungskraft des Politischen. Festschrift für Eberhard Kolb*, Berlin, Duncker und Humboldt, 1998, p. 379-397.
- SCHWARZ, Hans-Peter. « Die Regierung Kiesinger und die Krise in der CSSR », *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 47 (1999), p. 159-186.
- SELVAGE, Douglas. « The Treaty of Warsaw : The Warsaw Pact Context », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C, Supplement 1 (2004), p. 67-79.
- SOUTOU, Georges-Henri. « L'attitude de Georges Pompidou face à l'Allemagne », dans Association Georges Pompidou (dir.), *Georges Pompidou et l'Europe – Colloque, 25 et 26 novembre 1993*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1995, p. 267-314.
- STEHLE, Hans-Jakob. « Zufälle auf dem Weg zur neuen Ostpolitik : Aufzeichnungen über ein geheimes Treffen Egon Bahrs mit einem polnischen Diplomaten 1968 », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 43, 1 (1995), p. 159-171.
- TESSMER, Carsten. « "Thinking the Unthinkable" to "Make the Impossible Possible" : Ostpolitik, Intra-German Policy and the Moscow Treaty », *German Historical Institute Bulletin*, Washington D.C, Supplement 1 (2004), p. 53-66.
- et Klaus WIEGREFFE. « Deutschlandpolitik in der Krise. Herbert Wehners Besuch in der DDR 1973 », *Deutschland Archiv*, 27, 6 (1994), p. 600-627.
- VOGTMEIER, Andreas. « Sozialliberale Deutschlandpolitik », *Deutschland Archiv*, 4 (1997), p. 645-647.
- WAGNER, Helmut. « Die "Deutsche Ostpolitik". Ihre Genese und spätere Interpretation », *Deutschland Archiv*, 39, 1 (2006), p. 85-92.
- WETTIG, Gerhard. « Die UdSSR und die Krise um Berlin. Ultimatum 1958 – Mauerbau 1961 – Modus Vivendi 1971 », *Deutschland Archiv*, 34 (2001), p. 592-613.
- WILKENS, Andreas. « New Ostpolitik and European Integration : Concept and Policies in the Brandt Era », dans LUDLOW, Piers N. (dir.), *European Integration and the Cold War : Ostpolitik-Westpolitik (1965-1975)*, Londres, Routledge, 2007, p. 67-78.

———. « Willy Brandt, Egon Bahr et la naissance du concept d'un "ordre de paix européen" », dans BOSSUAT, Gérard (dir.), *Inventer l'Europe. Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, Bruxelles et New York, PIE Lang, 2003, p. 273-284.

———. « Ostpolitik allemande et commerce avec l'Est : objectifs politiques et enjeux économiques d'Adenauer à Brandt (1949-1974) », *Revue d'histoire diplomatique*, 113, 2 (1999), p. 205-241.

WINKLER, Heinrich August. « Nationalismus, Nationalstaat und nationale Frage in Deutschland seit 1945 », dans WINKLER, Heinrich August et Hartmut KAEUBLE (dir.), *Nationalismus — Nationalitäten — Supranationalität*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1993. p. 12-33.

WOLFRUM, Edgar. « Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland anhand von Biographien », *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 46, 1 (1998), p. 40-54.

### *Mémoires et thèses*

LIPPERT, Werner D. « Richard Nixon's Détente and Willy Brandt's *Ostpolitik* : The Politics and Economic Diplomacy of Engaging the East », thèse (Ph.D.), Vanderbilt University, 2005.

ROMANN, Holger. « Egon Bahrs politische Vorstellungen 1945-1959/60. Vom "politischen Journalisten" zum "Journalistischen Politiker" », mémoire (M.A.), Université de Hambourg, 1995.

SPEICHER, Peter. « The Berlin Origins of Brandt's Ostpolitik, 1957-1966 », Thèse (Ph.D.), Cambridge University, 2001.

## **Annexe 1 : Discours de Tutzing (1963)**

**Discours prononcé par Egon Bahr à l'Académie évangélique de Tutzing, 15 juillet 1963**

Plusieurs choses ont été dites sur le thème de la réunification au cours des dernières semaines. Je n'ai pas l'intention de tenir une allocution sur ce thème, mais seulement de faire quelques remarques. Elles ont pour but d'alimenter la discussion et découlent de mes doutes quant à la possibilité de modifier les résultats purement négatifs de notre politique de réunification en maintenant nos positions précédentes, ainsi que de ma conviction qu'il est temps et que c'est notre devoir de repenser ces positions le plus librement possible.

Naturellement, il n'y a pas que la question berlinoise qui ne peut être considérée isolément; la question allemande (*Deutschland-Problem*) est aussi une partie du conflit Est-Ouest. La devise « les Allemands à une même table » (*Deutsche an einen Tisch*) n'a jamais été rien d'autre qu'une devise devant contribuer à la division allemande. On ne peut douter du fait que l'Union soviétique tient encore aujourd'hui son glacis allemand d'une main de fer. Il suffit de s'imaginer qu'un démocrate gouverne à Berlin-Est pour qu'il apparaisse immédiatement que la thèse soviétique voulant que la réunification soit l'affaire exclusive des Allemands a pour condition qu'un vice-roi soviétique règne à Berlin-Est.

Les conditions préalables à la réunification ne peuvent être créées qu'avec l'Union soviétique. Elles ne peuvent être obtenues à Berlin-Est, elles ne peuvent être établies contre ou sans l'Union soviétique. Quiconque développe des concepts qui sont fondés sur l'idée que la réunification sera accomplie avec Berlin-Est s'accroche à des illusions et ferait mieux de se rappeler la présence de 20 ou 22 divisions soviétiques bien armées [en Allemagne de l'Est]. La réunification est un problème de politique étrangère. Le fait que ce soit le ministère des Affaires étrangères et non le ministère

des Questions panallemandes qui est compétent dans cette question au sein du gouvernement fédéral contredit plusieurs résolutions, mais correspond à la situation réelle. Pour cette raison, il n'est venu à l'esprit de personne d'interpréter cette division bureaucratique comme une reconnaissance de la soi-disant RDA.

La stratégie de la paix américaine peut aussi être définie par le principe suivant lequel la domination communiste ne doit pas être éliminée, mais plutôt transformée. La transformation des relations Est-Ouest que les États-Unis essaient d'entreprendre vise à surmonter le *statu quo* en faisant en sorte que le *statu quo* reste d'abord inchangé. Paradoxal en apparence, ce concept ouvre de nouvelles perspectives après la politique précédente de pressions et contrepressions qui n'a eu comme résultat qu'un durcissement du *statu quo*. La confiance que notre monde est le meilleur, le plus fort dans un sens pacifique, bref celui qui s'imposera, nous permet de tenter de nous ouvrir à l'autre camp et d'oublier nos volontés de libération précédentes.

La question est de savoir s'il y a une tâche allemande particulière à l'intérieur de cette conception. Je crois qu'il faut répondre à cette question par l'affirmative si nous voulons éviter de nous exclure des développements subséquents des relations Est-Ouest. Il y a même dans ce cadre des tâches que seuls les Allemands peuvent accomplir, parce que notre peuple est le seul en Europe qui soit divisé.

La première conclusion découlant d'une application de la stratégie de la paix à l'Allemagne est qu'il faut abandonner la politique du tout ou rien. Des élections libres ou rien du tout, une autodétermination panallemande ou un non catégorique, des élections comme premier pas ou un rejet, tout cela est non seulement terriblement dépassé et irréaliste, mais aussi inadapté à une stratégie de la paix.

Il est clair aujourd'hui que la réunification n'est pas un acte unique, qui sera accompli par une décision historique un jour historique lors d'une conférence historique, mais bien un processus en plusieurs étapes.

Si Kennedy avait raison de dire que l'on doit aussi reconnaître les intérêts de l'autre côté et d'en tenir compte, alors il faut reconnaître qu'il est impossible que l'Union soviétique accepte de se faire arracher la Zone dans le but de renforcer le potentiel occidental. La Zone ne peut être transformée qu'avec l'assentiment des Soviétiques. En arriver là représenterait un grand pas en direction de la réunification.

Il n'y a pas à douter que des changements dans la Zone seront particulièrement difficiles à obtenir. Le développement politique de la Zone est en retard sur celui de la Pologne, de la Hongrie ou de l'Union soviétique. Il y a des raisons pour cela. Ulbricht a pu se maintenir au pouvoir non pas en dépit du fait, mais justement parce qu'il est le dernier stalinien. Les événements de 1953 ont montré au Kremlin combien il peut être dangereux d'accorder des allègements humanitaires. Comme il est justement question d'une partie d'un peuple divisé, les demandes sociales et économiques se transforment immédiatement en exigences politiques et nationales.

Il y a un fossé avec la République fédérale. Il ne peut être éliminé après 18 ans de communisme. La demande d'abaissement des normes du 16 juin 1953 est devenue, sur le chemin entre la Stalinallee et la Maison des Ministères, la demande d'élections libres. Les brides ont échappé aux mains du régime d'Ulbricht et n'ont pu être rattrapées que par les tanks soviétiques. Le résultat en a été la consolidation du régime d'Ulbricht.

S'il est vrai que la Zone ne peut être arrachée à la sphère d'influence soviétique, et je crois que c'est vrai, alors il en découle que toute politique visant à renverser le régime de l'autre côté [du Mur] est sans espoir. Cette conclusion est très inconfortable et va à l'encontre de nos sentiments, mais elle est logique. Cela signifie que les changements et transformations ne pourront être obtenus qu'avec le régime détesté qui est présentement au pouvoir là-bas. Ce n'est pas aussi effrayant que ça le semble au premier coup d'œil, car nous avons traité avec ce régime depuis un certain temps déjà et discuté avec lui au niveau embarrassant de l'Office fiduciaire pour le commerce interzonal (*Treuhandstelle für Interzonenhandel*).

À ce point-ci une réflexion s'impose tout naturellement, à savoir s'il ne serait pas possible de provoquer l'effondrement de la Zone par une rupture complète de tous les liens économiques qui existent encore. On pourrait même aller plus loin et se demander s'il ne serait pas théoriquement possible de causer son effondrement en contribuant consciemment à une détérioration de la situation.

Il faut absolument rejeter de telles idées. C'est une illusion de penser que les difficultés économiques pourraient mener à un effondrement du régime. Les conseils bien intentionnés des gens de la Zone qui nous disent « rompez le commerce, nous sommes prêts à nous serrer la ceinture encore plus » sont malheureusement inappropriés. De plus, nous savons par expérience qu'une hausse des tensions renforce Ulbricht et approfondit la division. Et ce en dépit du fait que même le gouvernement fédéral n'a jamais adopté une position qui aurait pu mener à une interruption du commerce interzonal dans ce but. Et en dépit du fait aussi qu'une telle posture ne tiendrait pas compte de la position de Berlin.

Une objection supplémentaire découle de notre refus justifié de reconnaître le régime de la Zone. Je considère la discussion sur la reconnaissance comme étant parfois trop étroite et peut-être dangereuse, dans la mesure où elle nous mène dans un cul-de-sac et condamne toute politique. Le refus naturel de reconnaître la Zone en tant qu'État légitime (*rechtmässigen Staat*), refus qui n'a été remis en question par personne, ne doit pas nous paralyser.

Pendant des années, les ambassadeurs de la Chine rouge et des États-Unis ont négocié à Genève et à Varsovie, sans toutefois que les États-Unis aient reconnu la Chine rouge ou que l'on ait pu prétendre que ces discussions équivalent à une reconnaissance. Le ministre de l'Intérieur de la République démocratique allemande – sans guillemets – a interdit le 13 août 1961 aux Alliés stationnés à Berlin de continuer de faire usage de leur droit d'accès au secteur oriental de la ville par toutes les voies et les a forcés à traverser à l'endroit que l'on nomme aujourd'hui Checkpoint Charly

[sic]. Lorsque les Alliés ont accepté cette modification, personne n'a affirmé que cela pourrait constituer une reconnaissance de la « RDA ». Personne n'a affirmé cela non plus au moment où les troupes de la Zone sont entrées de manière illégale à Berlin-Est et se sont placées face à celles des Américains, des Anglais et des Français et ont appliqué les nouvelles dispositions dont il a été question.

Aujourd'hui, lorsqu'un fugitif traverse la Spree à la nage et se fait tirer dessus ou quand un autobus de fugitifs se fait prendre dans le dispositif en slalom et que l'on se met à tirer sur les personnes, alors ne s'agit-il pas là de crimes? Nos policiers, par contre, ne peuvent pas retourner le tir, ils ne peuvent rien faire du tout pour empêcher ces crimes. Et personne jusqu'à présent n'a osé admettre que cela représente la manifestation la plus brutale de la reconnaissance.

Il y a un négociateur plénipotentiaire, muni d'attestations du ministre fédéral de l'Économie et du Bourgmestre [de Berlin-Ouest], nommé Dr. Leopold, qui négocie depuis des années avec un représentant plénipotentiaire de l'autre côté. Cela n'équivaut cependant pas à une reconnaissance. Du moins personne n'a prétendu cela.

Ce n'est pas parce qu'une personne paie des droits de passage à Töpen, Marienburg ou Lauenburg et présente ses cartes d'identité pour qu'elles soient contrôlées qu'elle reconnaît le régime d'Ulbricht. Que nous recommandions à une foule de gens d'emprunter les voies aériennes parce que les autres voies sont contrôlées et à la merci d'interventions de la part du régime d'Ulbricht ne constitue pas une reconnaissance. Et le fait que la République fédérale rompe ses relations avec des pays qui entretiennent des relations avec Pankow n'en est certainement pas une. Au mieux cela pourrait être décrit comme une forme négative de la reconnaissance.

J'en viens à la conclusion que, sous le seuil de la reconnaissance juridique et sous le seuil d'une confirmation de la légitimité de ce régime imposé, nous avons pris acte d'un état de fait que nous pourrions exploiter à notre avantage. Si le Dr. Leopold ou

une autre personne était nommée à la tête d'une administration qui aurait pour tâche de s'occuper non seulement du commerce interzonal, mais de toutes les questions qui sont d'un intérêt pratique pour les deux parties de l'Allemagne, alors j'y verrais à peine une modification de la situation actuelle car l'Office fiduciaire pour le commerce interzonal ne s'est jamais exclusivement occupé des questions commerciales.

C'est le président américain qui a affirmé que l'on doit développer notre commerce avec le bloc de l'Est le plus possible, avec la seule réserve que notre sécurité ne doit pas être mise en danger. Si on applique cette formule à l'Allemagne, alors un vaste champ s'ouvre devant nous. Il serait bien de commencer par jalonner ce champ en fonction de nos possibilités et de nos limites. Je crois qu'elles sont plus grandes que tous les chiffres qui ont été cités jusqu'à maintenant peuvent porter à croire.

S'il est juste de croire que l'augmentation du commerce Est-Ouest réside dans l'intérêt de l'Occident, et je crois que c'est vrai, alors elle est aussi dans l'intérêt allemand, surtout en Allemagne même. Nous devons éviter de nous montrer difficiles sur cette question, pour reprendre une expression de Cologne bien connue.

Bien entendu, le but d'une telle politique ne peut pas être de pratiquer de l'extorsion à l'endroit de la Zone, car aucun régime communiste, *a fortiori* celui menacé de la Zone, ne changera dans son essence à cause de relations économiques. Même les Américains n'ont pas exigé une telle chose de la Pologne lorsqu'ils lui ont octroyé des prêts, et cela n'est pas la raison pour laquelle les Américains souhaitent un renforcement du commerce avec l'Est.

Nous devons d'abord nous préoccuper des êtres humains et épuiser tous les moyens imaginables pour alléger leurs souffrances. Une amélioration de la situation matérielle devrait avoir un effet apaisant (*entspannende Wirkung*) sur la Zone. Une plus grande offre d'achat réside dans notre intérêt, car en Union soviétique la



demande pour les produits de consommation a augmenté, ce qui a eu des effets positifs. Il n'y a aucune raison pour qu'il n'en soit pas de même dans la Zone.

L'Union soviétique s'est donné pour but de rattraper et de dépasser l'Occident dans le domaine où l'Occident est le plus fort, c'est-à-dire dans le niveau de vie. Nonobstant le fait qu'il s'agit d'un objectif qui érige l'Occident en modèle et s'oriente sur ses accomplissements, il est clair que cette politique ne peut exclure la seule Zone à l'intérieur du bloc de l'Est. L'accélération du processus du rehaussement du niveau de vie résiderait dans notre intérêt parce qu'il en résulterait des allègements de toutes sortes pour les personnes et aussi parce que des relations commerciales plus étroites pourraient créer des liens plus forts.

On pourrait s'inquiéter du fait que l'insatisfaction de nos compatriotes [est-allemands] s'amointrisse. Il s'agit cependant de quelque chose de souhaitable, car cela enlèverait du processus de la réunification un élément pouvant potentiellement mener à des développements incontrôlables et, par conséquent, à des revers. Il serait possible d'argumenter que cela constitue un soutien au régime, mais je me suis justement efforcé de démontrer qu'il n'existe pas de perspective réaliste de faire tomber le régime. Je ne vois pour les personnes concernées que la voie étroite des allègements introduits en doses homéopathiques afin que soit écarté le danger d'un revirement révolutionnaire provoquant inévitablement une intervention soviétique dans l'intérêt soviétique.

Dans sa dernière déclaration gouvernementale, le gouvernement fédéral a déclaré être prêt « à discuter de plusieurs choses si nos frères dans la Zone pouvaient décider de s'installer là où ils le veulent. Des considérations humanitaires jouent ici pour nous un plus grand rôle que des préoccupations nationales ».

Mon allocution se veut une contribution à cette discussion.

Nous avons dit que le Mur constitue un signe de faiblesse. On peut aussi dire qu'il est un signe de la peur et de l'esprit de préservation du régime communiste. La question est de savoir s'il n'existe pas de possibilités d'éliminer les craintes justifiées du régime jusqu'à ce qu'un relâchement (*Auflockerung*) des frontières et du Mur devienne possible parce que le risque sera tolérable. Il est possible de résumer cette politique par la formule du « changement par le rapprochement ». Je suis convaincu que nous avons assez d'assurance pour pratiquer sans illusions une telle politique, qui s'intègre d'ailleurs parfaitement dans le concept occidental de la stratégie de la paix, car sinon nous attendrions des miracles et cela ne constitue pas une politique.

Source : BAHR, Egon. « Wandel durch Annäherung », dans BAHR, Egon, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Munich, Karl Hanser Verlag, 1991, p. 11-17.

## **Annexe 2 : Traité de Moscou (1970)**

### **Traité conclu entre la République fédérale d'Allemagne et l'Union des républiques socialistes soviétiques (12 août 1970)**

Les hautes parties contractantes

soucieuses de contribuer au renforcement de la paix et de la sécurité en Europe et dans le monde,

convaincues que la coopération pacifique entre les États sur la base des objectifs et des principes de la charte des Nations unies répond aux vœux profonds des peuples et aux intérêts généraux de la paix internationale,

conscientes du fait que les mesures arrêtées et réalisées autrefois, notamment la conclusion de l'accord du 13 septembre 1955 sur l'établissement de relations diplomatiques, ont créé des conditions favorables pour de nouveaux pas en vue du développement et de la consolidation de leurs rapports mutuels,

désireuses d'exprimer sous une forme contractuelle leur détermination d'améliorer et d'étendre la coopération entre elles, y compris les relations économiques, ainsi que les liens scientifiques, techniques et culturels dans l'intérêt des deux États,

sont convenues de ce qui suit :

#### Article 1

La République fédérale d'Allemagne et l'URSS considèrent comme un objectif important de leur politique de maintenir la paix internationale et d'aboutir à la détente.

Elles manifestent leur intention d'encourager la normalisation de la situation en Europe et le développement de relations pacifiques entre tous les États européens et prennent comme point de départ à cet égard la situation réelle dans cet espace.

#### Article 2

La République fédérale d'Allemagne et l'URSS s'inspireront dans leurs relations mutuelles et dans les questions relatives à la sauvegarde de la sécurité européenne et internationale, des objectifs et des principes qui sont inscrits dans la charte des Nations unies. En conséquence, elles régleront leurs différends exclusivement par des moyens pacifiques, et prennent l'engagement de s'abstenir, conformément à l'article 2 de la charte des Nations unies, de la menace de la force ou de l'application de la force dans les questions qui intéressent la sécurité en Europe et la sécurité internationale, ainsi que dans leurs relations mutuelles.

#### Article 3

Conformément aux objectifs et principes précités, la République fédérale d'Allemagne et l'Union des républiques socialistes soviétiques sont d'accord sur la notion que la paix en Europe ne peut être sauvegardée qu'à condition que personne ne touche aux frontières actuelles.

- Elles s'engagent à respecter sans restriction l'intégrité territoriale de tous les États en Europe dans leurs frontières actuelles;
- Elles déclarent n'avoir de prétentions territoriales à l'égard de quiconque et qu'elles n'en élèveront pas à l'avenir;
- Elles considèrent aujourd'hui et considéreront à l'avenir les frontières de tous les États en Europe comme inviolables, telles qu'elles sont tracées le jour de la signature

du traité, y compris la ligne Oder-Neisse, qui constitue la frontière occidentale de la Pologne et la frontière entre la République fédérale et la République démocratique allemande.

#### Article 4

Ce traité entre la République fédérale d'Allemagne et l'Union des républiques socialistes soviétiques n'affecte pas les traités et les arrangements bilatéraux et multilatéraux conclus précédemment par les deux parties.

#### Article 5

Ce traité est soumis à ratification et entre en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification, qui doit avoir lieu à Bonn.

Fait à Moscou le 12 août 1970 en deux exemplaires, chacun en langues allemande et russe, les deux textes faisant également foi.

Pour la République fédérale d'Allemagne

Willy Brandt

Walter Scheel

Pour l'Union des républiques socialistes soviétiques

Alexei N. Kossyguine

Andrei A. Gromyko

Source : *European Navigator* ([www.ena.lu](http://www.ena.lu)), page consultée le 27 mars 2009.

## **Annexe 3 : Accord quadripartite sur Berlin (1971)**

### **Accord quadripartite sur Berlin (3 septembre 1971)**

Les gouvernements de la République française, de l'Union des républiques socialistes soviétiques, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et des États-Unis d'Amérique

Représentés par leurs ambassadeurs, qui ont tenu une série de séances dans le palais précédemment occupé par le Conseil de contrôle allié dans le secteur américain de Berlin,

Agissant sur la base de leurs droits et responsabilités quadripartites et des accords et décisions correspondants des quatre puissances au temps de la guerre et de l'après-guerre, qui ne sont pas affectés,

Tenant compte de la situation existante dans la région correspondante,

Guidés par le désir de contribuer à des améliorations pratiques de cette situation,

Sans préjudice de leurs positions juridiques,

Sont convenus de ce qui suit :

#### Partie I

##### Dispositions générales

1. Les quatre gouvernements s'emploieront à favoriser l'élimination de la tension et la prévention des complications dans la région correspondante.

2. Les quatre gouvernements, tenant compte de leurs obligations aux termes de la Charte des Nations unies, conviennent qu'il ne devra y avoir dans la région ni menace ni emploi de la force et que les différends devront être réglés uniquement par des moyens pacifiques.

3. Les quatre gouvernements respecteront mutuellement leurs droits et responsabilités individuels et communs, qui restent inchangés.

4. Les quatre gouvernements conviennent que, abstraction faite des divergences de vues juridiques, la situation qui s'est constituée dans la région, et telle qu'elle est définie dans le présent accord ainsi que dans les autres accords mentionnés, ne devra pas être modifiée unilatéralement.

## Partie II

### Dispositions relatives aux secteurs occidentaux de Berlin

a) Le gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques déclare que la circulation en transit des personnes et marchandises civiles entre les secteurs occidentaux de Berlin et la République fédérale d'Allemagne, par la route, le rail et la voie d'eau à travers le territoire de la République démocratique allemande, ne sera pas entravée; que cette circulation sera facilitée de manière à se dérouler de la façon la plus simple et la plus expéditive; et qu'elle jouira d'un traitement préférentiel.

Des arrangements détaillés concernant cette circulation de caractère civil, qui sont indiqués à l'annexe I, seront convenus entre les autorités allemandes compétentes.

b) Les gouvernements de la République française, du Royaume-Uni et des États-Unis d'Amérique déclarent que les liens entre les secteurs occidentaux de Berlin et la République fédérale d'Allemagne seront maintenus et développés, compte tenu de ce que ces secteurs continuent de ne pas être un élément constitutif de la République fédérale d'Allemagne et de n'être pas gouvernés par elle.

Des arrangements détaillés concernant la relation entre les secteurs occidentaux de Berlin et la République fédérale d'Allemagne sont indiqués à l'annexe II.

c) Le gouvernements de l'Union des républiques socialistes soviétiques déclare que les communications entre les secteurs occidentaux de Berlin et les régions limitrophes de ces secteurs, ainsi qu'avec les régions de la République démocratique allemande qui ne sont pas limitrophes de ces secteurs, seront améliorées. Les résidents permanents des secteurs occidentaux de Berlin seront en mesure de se rendre en voyage et en visite dans ces régions pour des raisons humanitaires, familiales, culturelles, religieuses, commerciales ou touristiques, dans des conditions comparables à celles qui sont faites aux autres personnes se rendant dans ces régions.

Les problèmes des petites enclaves, y compris celle de Steinstücken, et des autres parcelles, peuvent être résolus par échange de territoire.

Des arrangements détaillés relatifs aux voyages, aux communications et à l'échange de territoire, qui sont indiqués à l'annexe III, seront convenus entre les autorités allemandes compétentes.

d) La représentation extérieure des intérêts des secteurs occidentaux de Berlin et les activités consulaires de l'Union des républiques socialistes soviétiques dans les secteurs occidentaux de Berlin peuvent s'effectuer comme il est indiqué à l'annexe IV.

### Partie III

#### Dispositions finales

Le présent accord entrera en vigueur à la date indiquée dans un protocole quadripartite final, qui sera conclu quand les mesures prévues à la partie II du présent accord quadripartite et dans ses annexes auront été convenues.



Fait au palais précédemment occupé par le Conseil de contrôle allié dans le secteur américain de Berlin le 3 septembre 1971 en quatre exemplaires rédigés chacun en langues française, anglaise et russe, les trois textes faisant également foi.

Pour le gouvernement de la République française  
Jean Sauvagnargues

Pour le gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques  
Piotr Abrassimov

Pour le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord  
Roger Jackling

Pour le gouvernement des États-Unis d'Amérique  
Kenneth Rush

Source : *European Navigator* ([www.ena.lu](http://www.ena.lu)), page consultée le 27 mars 2009.

## **Annexe 4 : Traité fondamental (1972)**

### **Traité sur les bases des relations entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande (21 décembre 1972)**

Les hautes parties contractantes

considérant leur responsabilité pour la sauvegarde de la paix,

soucieuses d'apporter une contribution à la détente et à la sécurité en Europe,

conscientes que l'inviolabilité des frontières et le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de tous les États en Europe, dans leurs frontières actuelles, sont une condition fondamentale de la paix,

reconnaissant que les deux États allemands ont donc à s'abstenir, dans leurs relations, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force,

partant des données historiques et nonobstant les divergences de vues entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande sur des questions de principe, dont la question nationale,

animées du désir de créer, pour le bien-être des hommes dans les deux États allemands, les conditions de la coopération entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande,

sont convenues de ce qui suit :

#### Article 1

La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande développent entre elles des relations normales de bon voisinage sur la base de l'égalité de droits.

#### Article 2

La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande se laisseront guider par les buts et les principes qui sont fixés dans la Charte des Nations Unies, notamment l'égalité souveraine de tous les États, le respect de l'indépendance, de l'autonomie et de l'intégrité territoriale, le droit à l'autodétermination, la sauvegarde des droits de l'homme et la non-discrimination.

#### Article 3

Conformément à la Charte des Nations Unies, la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande régleront leurs différends exclusivement par des moyens pacifiques et s'abstiendront de recourir à la menace ou à l'emploi de la force.

Elles réaffirment l'inviolabilité, pour le présent et l'avenir, de la frontière existant entre elles et s'engagent à respecter sans restrictions leur intégrité territoriale.

#### Article 4

La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande partent de l'idée qu'aucun des deux États ne peut représenter l'autre sur le plan international ni agir en son nom.

## Article 5

La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande favoriseront des relations pacifiques entre les États européens et contribueront à la sécurité et à la coopération en Europe.

Elles appuieront les efforts visant à réduire les forces et les armements en Europe sans qu'il puisse en résulter de préjudice pour la sécurité des intéressés.

La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande appuieront, en vue d'un désarmement général et complet sous contrôle international efficace, les efforts servant à la sécurité internationale et visant à la limitation des armements et au désarmement, notamment dans le domaine des armes nucléaires et autres armes de destruction massive.

## Article 6

La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande partent du principe que la souveraineté de chacun des deux États se limite à son territoire. Elles respectent l'indépendance et l'autonomie de chacun des deux États dans ses affaires intérieures et extérieures.

## Article 7

La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande se déclarent prêtes à régler des questions pratiques et humanitaires au fur et à mesure de la normalisation de leurs relations. Elles concluront des accords pour développer et promouvoir, sur la base du présent Traité et au bénéfice mutuel, la coopération dans le domaine de l'économie, de la science et de la technique, de la circulation, des relations judiciaires, des postes et télécommunications, de la santé publique, de la

culture, du sport, de la protection de l'environnement et dans d'autres domaines. Les détails sont réglés dans le Protocole additionnel.

#### Article 8

La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande échangeront des représentations permanentes. Elles seront établies au siège des gouvernements respectifs.

Les questions pratiques afférentes à l'établissement des représentations feront l'objet d'un règlement supplémentaire.

#### Article 9

La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande conviennent que le présent Traité n'affecte pas les traités et accords internationaux bilatéraux et multilatéraux conclus auparavant par elles ou les concernant.

#### Article 10

Le présent Traité sera soumis à ratification et entrera en vigueur le jour suivant la date de l'échange des notes correspondantes.

En foi de quoi les plénipotentiaires des hautes parties contractantes ont signé le présent Traité.

Fait à Berlin le 21 décembre 1972 en double exemplaire, en langue allemande.

Pour la République fédérale d'Allemagne

Egon Bahr

Pour la République démocratique allemande

Michael Kohl

Source : *European Navigator* ([www.ena.lu](http://www.ena.lu)), page consultée le 27 mars 2009.

## Annexe 5 : Chronologie sélective de la vie d'Egon Bahr

1922	Naissance à Treffurt an der Werra (Thuringe).
1940	Fin des études secondaires ( <i>Abitur</i> ).
1942-1944	Service militaire (école des officiers de la <i>Luftwaffe</i> ).
1944-1945	Apprentissage chez Rheinmetall-Borsig-Berlin.
1945	Journaliste au <i>Berliner Zeitung</i> et ensuite au <i>Allgemeine Zeitung</i> .
1945-1948	Journaliste au <i>Neue Zeitung</i> .
1948-1950	Journaliste au <i>Tagesspiegel</i> .
1950-1960	Commentateur au RIAS.
1956	Adhésion au SPD.
1960-1966	Directeur du service de Presse et d'Information du Sénat de Berlin-Ouest sous Willy Brandt.
1963	Discours de Tutzing (le « changement par le rapprochement »).
1966-1969	Ambassadeur itinérant.
1967-1969	Directeur de la cellule de prévision au ministère des Affaires étrangères.
1969-1974	Secrétaire d'État à la Chancellerie.
1970	Négociations Bahr-Gromyko et signature du traité de Moscou.
1971	Négociations secrètes Bahr-Rush-Faline sur Berlin; signature de l'accord quadripartite sur Berlin; signature de l'accord de transit avec la RDA (à la suite des négociations avec Michael Kohl).
1972	Négociations Bahr-Kohl sur la normalisation des relations RFA-RDA; signature du traité fondamental; signature du traité de circulation; ratification des traités orientaux par le <i>Bundestag</i> .
1972-1974	Ministre avec attributions spéciales et conseiller permanent du chancelier dans les questions de politique allemande et orientale.
1972-1990	Membre du <i>Bundestag</i> .
1974	Démission du chancelier Willy Brandt.

- 1974-1976      Ministre de la Coopération économique dans le cabinet d'Helmut Schmidt.
- 1976-1981      Directeur exécutif du SPD.
- 1980-1982      Membre de la commission Olof Palme sur le désarmement et la sécurité.
- 1980-1990      Directeur du sous-comité parlementaire pour le désarmement et le contrôle des armements.
- 1981-1991      Membre du présidium du SPD.
- 1984-1994      Directeur de l'Institut pour la recherche sur la paix et la politique de sécurité à Hambourg (*Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg*).
- 1990            Conseiller du ministre de la Défense et du Désarmement de la RDA Rainer Eppelmann.
- 1996            Publication de ses mémoires (*Zu meiner Zeit*, Munich, Karl Blessing Verlag).