

Rachèle Raus, Egon Bahr et la conception d'un « ordre de paix européen » (1963-1970)

Source: Rachèle Raus, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris (2006).

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.
Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rachele_raus_egon_bahr_et_la_conception_d_un_ordre_de_paix_europeen_1963_1970-fr-72b54117-68d2-450a-92aa-8ca668c75d6d.html

Date de dernière mise à jour: 07/07/2016



Egon Bahr et la conception d'un « ordre de paix européen » (1963-1970)

par Rachèle RAUS, doctorante à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Egon Bahr est souvent mis en relation avec Henry Kissinger. Il demeure toutefois, à l'inverse de l'homme politique américain, relativement peu connu de l'historiographie, notamment en dehors de l'Allemagne. Aussi, contrairement au parcours de Willy Brandt sur lequel un grand nombre d'historiens et de journalistes se sont concentrés, le parcours politique et privé d'Egon Bahr n'est repris que par peu d'auteurs¹.

Après la Seconde Guerre mondiale, Egon Bahr commence une carrière de reporter auprès de la *Berliner Zeitung* et de l'*Allgemeine Zeitung* à Berlin. Entre 1948 et 1950, il est correspondant du *Tagesspiegel* à Hambourg puis à Bonn, avant d'entrer en 1950 au RIAS (*Rundfunk im amerikanischen Sektor*). En 1960, Willy Brandt le nomme chef du Bureau d'information et de presse du Land de Berlin. Après l'élection en 1966 de Brandt au poste de ministre des Affaires étrangères, Egon Bahr est nommé chef de la Cellule de planification (*Leiter des Planungsstabs*) du ministère allemand des Affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*). En 1969, lors de la formation de la petite coalition², Egon Bahr devient secrétaire d'État à la chancellerie sous Willy Brandt.

Depuis le début des années soixante, Egon Bahr est le plus proche collaborateur de Willy Brandt. Il compte parmi les hommes politiques de « l'ombre » qui ne cessent, par leurs conseils de stratégie politique et la mise en œuvre de leurs réseaux diplomatiques, d'influencer le cours de la politique allemande et européenne. Dans l'équipe de Brandt, il élabore la politique de normalisation des relations entre la République fédérale d'Allemagne (RFA) et les pays d'Europe de l'Est. Souvent présenté comme le concepteur de l'*Ostpolitik*, c'est lui qui, au moment des pourparlers du traité de Moscou d'août 1970, conduit les négociations avec Andreï Gromyko, le chef de la diplomatie soviétique. Lors des discussions devant mener à la signature du traité quadripartite de Berlin du 3 septembre 1971, Egon Bahr, ensemble avec Henry Kissinger, élabore un système de « back-channels » au travers duquel le cours de la négociation est entièrement dirigé dans le secret et en contournant les ministères des Affaires étrangères respectifs. Le sobriquet de « Tricky Egon » résulte de ce penchant de Bahr pour les affaires secrètes et la diplomatie de l'ombre.

Pendant plus de quinze ans, les conceptions politiques d'Egon Bahr seront véhiculées et officiellement représentées par Willy Brandt. Richard von Weizsäcker³ estime en 1992, en ce qui concerne le duo Brandt-Bahr, que chacun des deux ne parvient à s'épanouir que grâce aux talents de l'autre⁴. En effet, au sens aigu de la politique allemande de Willy Brandt et à sa force de conviction s'ajoutent les talents de concepteur politique de Bahr. Derrière les discours de Brandt se cache ainsi l'influence politique de son conseiller qui, à partir de Berlin, tente d'influencer le cours de la politique allemande en prévoyant de modifier l'ordre des priorités de la RFA.

C'est dans sa fonction de conseiller et de planificateur de la politique étrangère ouest-allemande qu'Egon Bahr élabore les concepts « d'ordre de paix » en Europe et de « système de sécurité européenne », poursuivant les réflexions qu'il a entamées au milieu des années cinquante. Egon Bahr plaide pour une politique « européenne » en direction de l'Ouest et « nationale » en direction de l'Est⁵. 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.

A l'instar du président américain John Fitzgerald Kennedy, entamant en 1963 sa « stratégie de paix », et du général de Gaulle qui pratique également une politique de détente en direction de Moscou et de l'Europe de l'Est, Egon Bahr tente de faire participer la RFA à la consolidation de la détente en Europe. A partir du moment où il réussit à faire admettre que la réunification de l'Allemagne ne peut être réalisée sans la poursuite de la détente, il conçoit un plan d'action visant à faire participer l'Allemagne à la politique internationale et européenne. L'Allemagne doit prendre une part active dans les décisions qui la concernent en premier lieu. Egon Bahr tente de créer les conditions nécessaires au rétablissement de la confiance sur le continent européen – conditions indispensables à la réunification des deux Allemagnes.

Ainsi, il élabore le concept d'un système européen de paix et de sécurité, jonglant entre la défense de la cause nationale et les intérêts sécuritaires occidentaux, et ayant comme objectifs premiers la stabilisation de la paix et la réunification étatique des deux Allemagnes. De ces réflexions naît à partir de 1969 l'idée de signer des accords bilatéraux de renonciation à la force – à l'instar du traité de Moscou – qui constitueront les pièces maîtresses de la nouvelle *Ostpolitik* ainsi que le fondement de la détente Est-Ouest en Europe.

La « Deutschlandpolitik » au centre de la conception politique d'Egon Bahr

En 2005, Egon Bahr affirme que la politique visant à trouver une solution à la « question allemande » l'intéressait depuis toujours⁶. Il prétend qu'il n'est pas devenu social-démocrate pour socialiser le système bancaire, mais parce qu'il est d'avis que Konrad Adenauer, contrairement à Kurt Schumacher, ne jouait pas à fond la carte de la politique allemande. Avant de procéder à l'analyse de sa politique allemande, il faut revenir sur quelques idées de base ayant contribué à la concrétisation des réflexions d'Egon Bahr.

Willy Brandt, le SPD et « l'eupéanisation » de la question allemande

A partir des années cinquante, la recherche d'une solution à la « question allemande » devient une priorité pour Egon Bahr. A l'instar de ses compatriotes, il doit se rendre compte que les deux Allemagnes se trouvent bel et bien séparées et intégrées dans deux systèmes de défense antagonistes. Le rejet par Adenauer de la note de Staline de mars 1952, qui propose la réunification en échange de la neutralité de l'Allemagne, fait culminer un sentiment d'impuissance face à la division de la Nation et renforce la hantise d'avoir manqué une opportunité de réunification.

L'option prise par le chancelier Adenauer d'ériger l'Allemagne fédérale en champion de la construction européenne est dès lors souvent considérée comme contraire aux intérêts allemands. A l'inverse d'Adenauer, qui considère l'intégration de la RFA dans une structure européenne comme l'unique moyen de recouvrer la souveraineté allemande, la majeure partie des sociaux-démocrates estime que toute participation de la RFA à la construction européenne agit à l'encontre de leur désir de réunification. Kurt Schumacher, principal représentant des sociaux-démocrates et opposant au chancelier chrétien-démocrate, est un rigoureux défenseur de la cause allemande et de la réunification. Il développe une opposition énergique à l'encontre des puissances occupantes de l'Allemagne et refuse toute participation allemande à la construction de l'Europe d'après-guerre.

Willy Brandt, dans la lignée du maire social-démocrate de Berlin, Ernst Reuter, défend néanmoins une politique allemande d'intégration à l'Ouest à laquelle il considère qu'il n'y a pas de véritable alternative. Pendant les années passées en exil, il élabore ses idées politiques concernant l'avenir de l'Europe et les liens entre le destin allemand et la construction européenne. Et, dès 1950, Brandt se prononce en faveur du Conseil de l'Europe et de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) en prétextant qu'il « est vain d'attendre une constellation idéale, plus conforme en tout cas, aux attentes de la social-démocratie allemande et qu'il faut, en revanche, partir des « réalités existantes » afin de les transformer par la suite⁷. Les réflexions de Brandt sur un ordre de paix européen se construisent autour des notions de « coexistence » et de « transformation »⁸. Pour Brandt, il n'y a pas de contradiction entre l'intégration occidentale de la RFA et le désir de réunification. Il milite en faveur d'une orientation qui met la « question allemande » en relation avec le contexte européen et s'engage à élaborer un concept qui contient les bases d'un ordre de paix européen⁹. Brandt conçoit une Allemagne unifiée au sein d'une Europe fédérale.

En 1964, date à laquelle Willy Brandt devient secrétaire général du *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD), les lignes directrices du parti social-démocrate se sont rapprochées en politique étrangère des conceptions adenauriennes. Lors du congrès de Godesberg de 1959, le SPD s'éloigne officiellement de la doctrine marxiste et accepte l'occupation de l'Allemagne par les puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale. L'objectif de la politique européenne de Willy Brandt consiste cependant à dépasser l'unification du seul monde occidental. La République fédérale a « une part de responsabilité en même temps qu'un intérêt personnel à l'édification de l'Europe entière »¹⁰. Selon Willy Brandt, la construction européenne doit dépasser la moitié libre de l'Europe et englober tant les pays scandinaves et nordiques, dont la Grande-Bretagne, que les pays de l'Est sous domination soviétique. La politique

d'intégration européenne est perçue par Brandt comme correspondant à une phase de préparation qui doit mener progressivement au rapprochement des deux parties de l'Europe et créer, si possible, les conditions favorables à la solution de la question allemande.

Egon Bahr – une réponse nationale à la question allemande et au problème européen

Dans le prolongement des idées politiques de Willy Brandt, Egon Bahr approfondit à partir du début des années soixante ses réflexions antérieures sur l'état de la nation allemande et sur son rôle dans une Europe en construction. Souvent qualifié de « nationaliste » allemand, son argumentation en faveur d'une politique de rapprochement avec l'autre Allemagne est perçue par ses compatriotes comme une politique du renoncement. De même, à l'étranger, sa volonté de normalisation des relations entre la RFA et l'Union soviétique est dénoncée comme étant une politique d'expansion allemande à l'Est. La peur d'un nouveau Rapallo¹¹ se fait ressentir dans de nombreuses capitales occidentales. L'attrait d'Egon Bahr pour les affaires secrètes renforce ces sentiments de méfiance et d'hostilité à son égard.

Les réflexions d'Egon Bahr sur la nation allemande échappent cependant à toute interprétation rapide et superficielle. Bahr entretient un rapport émotionnel à l'égard de la Nation et, bien plus qu'un nationaliste, il se définit avant tout comme un patriote allemand¹². Il explique son patriotisme par son sentiment personnel d'appartenance à un pays et à un peuple. Bahr se « sent » allemand et ce sentiment patriotique ne se limite pas aux frontières de la RFA. Son souhait d'unification de la Nation sert de fondement à l'ensemble de sa politique allemande (*Deutschlandpolitik*) et son action politique tend à créer les conditions favorables à cette unification étatique. Pour le social-démocrate qu'il est, il ne peut y avoir de paix et de liberté en Europe tant que la nation allemande sera divisée. Egon Bahr considère ainsi le processus d'unification de la nation allemande comme partie intégrante d'une évolution historique incontournable et estime qu'il est de la responsabilité de chaque Allemand de contribuer au dépassement de la division du pays.

C'est dans le cadre d'une nation allemande réunifiée qu'Egon Bahr conçoit la place de l'Allemagne en Europe. En tentant de dépassionner le concept de Nation, il vise à réconcilier tant les pays européens que les Allemands eux-mêmes avec la nation allemande. Il milite afin que l'Allemagne retrouve son rang et que soit mis un terme à la discrimination dont elle souffre en Europe.

La perception d'Egon Bahr sur le rôle à jouer par les Nations en Europe est ainsi très proche de celle du général de Gaulle, pour lequel il avoue entretenir une admiration profonde. L'ère des États-Nation n'est pas révolue et c'est en ces termes que Bahr considère l'adhésion de l'Allemagne à l'Europe communautaire. Contrairement à Willy Brandt, Egon Bahr rejoint les conceptions européennes du général. Les arguments ne sont pas identiques mais ils partent de réflexions similaires. La construction d'une Europe communautaire est perçue comme contraire à la consolidation de la détente entre l'Est et l'Ouest. Par ailleurs, une Europe supranationale, telle qu'elle est prévue par les Six, risque de perturber le développement des valeurs nationales et d'entraver le processus de réunification. Par conséquent, Egon Bahr ne s'oppose pas « par principe » à l'intégration européenne mais il établit un ordre de priorité pour l'Allemagne. Concrètement, il lui importe de parvenir préalablement à la réunification de l'Allemagne.

C'est donc sur la problématique de la construction européenne que les positions de Willy Brandt et d'Egon Bahr divergent le plus fondamentalement. Selon Bahr, l'intégration européenne heurte les intérêts nationaux allemands. Il précise que l'unification de l'Europe n'est compatible avec la réunification de l'Allemagne que si le processus s'adresse à l'ensemble de l'Europe (*Gesamteuropa*) et ne se limite pas à la seule Europe occidentale.

La détente comme condition à la réunification

Naissance d'un credo: le « changement par le rapprochement » (Wandel durch Annäherung)

En juillet 1963, Egon Bahr prononce son fameux discours sur le « changement par le rapprochement » devant l'Académie évangélique de Tutzing. Souvent considéré comme un ballon d'essai, son discours accentue certains passages du discours de Willy Brandt – prononcé le même jour au même

endroit – notamment ceux concernant la politique interallemande. Se référant à plusieurs reprises au discours de Kennedy, prononcé le 10 juin 1963 à l'*American University* de Washington, Egon Bahr approfondit la « stratégie de paix » du président américain en arguant qu'il ne peut y avoir de perspective de réunification sans l'établissement d'une détente entre les deux blocs antagonistes.

Egon Bahr évoque ainsi pour la première fois en 1963 l'idée qu'il est indispensable de reconnaître dans un premier temps le *statu quo* afin de pouvoir le dépasser ultérieurement. Cette approche correspond à la conviction de Brandt de la nécessité de partir « des réalités existantes ». Bahr estime que le problème allemand fait partie intégrante du conflit Est-Ouest et qu'il doit être résolu en accord avec les deux superpuissances, notamment dans le cadre d'une détente générale. Il ne saurait y avoir de solution à la question allemande qu'avec l'accord de Moscou, la transformation de la République démocratique allemande (RDA) n'étant pas envisageable sans l'aide de l'Union soviétique. Par conséquent, ce n'est qu'en acceptant le *statu quo* en Europe qu'on parviendra à négocier et à traiter avec les pays d'Europe de l'Est dans le but de transformer les régimes en place. Le principe du *Wandel durch Annäherung* est le prolongement ouest-allemand des efforts de détente de l'administration Kennedy.

La rupture est fondamentale avec les conceptions politiques allemandes qui prévalaient jusqu'alors et qui stipulaient que tout pas réalisé en direction de la détente devait être précédé d'un pas soviétique en faveur de l'unification allemande. Le concept du « changement par le rapprochement », conçu à l'origine pour conduire à la réunification de l'Allemagne, va permettre, à partir du milieu des années soixante, d'établir une politique de normalisation des relations entre la RFA et les pays d'Europe de l'Est. Il sert de modèle à l'élaboration de la « nouvelle *Ostpolitik* » de Willy Brandt, laquelle tient compte des « réalités existantes ». La réunification s'inscrit désormais dans un long processus historique, fondé sur la consolidation de la détente entre l'Est et l'Ouest.

De cette théorie du « changement par le rapprochement », Egon Bahr déduit la « politique des petits pas » (*Politik der kleinen Schritte*), qui tente d'améliorer les conditions de vie des habitants de « l'autre Allemagne » par des initiatives à caractère humanitaire, voire par l'approfondissement des relations économiques et commerciales. Considérant que la Nation est plus puissante que l'idéologie et qu'elle lui survivra¹³, il tente par tous les moyens d'éviter que les Allemands ne perdent le sentiment d'appartenir à une même et unique Nation. Bahr critique ainsi la « politique de mouvement » du gouvernement chrétien-démocrate, accusée de favoriser le rapprochement avec les pays d'Europe de l'Est tout en isolant la RDA. Il considère cette approche contraire aux intérêts de la RFA¹⁴.

La première réglementation sur les laissez-passer, signée à la fin de l'année 1963, est une application directe de la « politique des petits pas ». La réunification de l'Allemagne n'est plus perçue comme réalisable par simple annexion de la RDA: elle supposera l'établissement de la détente politique et militaire ainsi que l'adoption de mesures de rapprochement avec « l'autre Allemagne ».

Prévoir la sécurité pour l'Allemagne et devant l'Allemagne

L'idée du « changement par le rapprochement », fondement ambivalent de la politique d'ouverture à l'Est, constitue la base de la réflexion du système d'ordre de paix en Europe développé par Bahr dès le milieu des années cinquante. En effet, au-delà des tentatives de rapprochement des Allemands de l'Est et de l'Ouest et de la présumée prédisposition des Allemands de l'Est en faveur de la réunification, Bahr estime que celle-ci ne pourra être atteinte qu'avec l'aval de Moscou. La réunification ne deviendra possible qu'à la condition de faire accepter par Moscou la création d'une Allemagne forte de soixante-dix millions d'habitants au centre de l'Europe. Par conséquent, il est indispensable que l'Union soviétique ne ressente plus de menace « militariste » ou « impérialiste » en provenance de la RFA.

Dans son manuscrit non publié de 1965, *Was nun* ?¹⁵, Egon Bahr décrit pour la première fois, en détail et par étapes, la création d'un « système de sécurité européen », lequel rassurerait l'Union soviétique sur les intentions de l'Allemagne fédérale et provoquerait à long terme le relâchement des liens entre l'URSS et le régime de Walter Ulbricht. Bahr prolonge les travaux de Fritz Erler portant sur la « sécurité pour l'Allemagne et la sécurité devant l'Allemagne » (*Sicherheit für und vor Deutschland*) et les conjugue à ses

propres réflexions.

Afin de préserver la sécurité de l'Allemagne réunifiée, Egon Bahr imagine un ensemble de traités bilatéraux et de garanties de sécurité devant conduire à un système global de sécurité collective. Ce modèle, devant ultérieurement s'appliquer à plusieurs pays européens, prévoit que tous les pays partenaires de l'Allemagne réunifiée garantissent, en accord avec celle-ci, les frontières de l'Allemagne convenues par un traité de paix et s'engagent à employer tous les moyens militaires à leur disposition afin de défendre ces frontières. Le deuxième élément de ce système consiste à amener tous les signataires du traité de paix avec l'Allemagne – les quatre puissances victorieuses ainsi que les autres adversaires de l'Allemagne hitlérienne – à signer un traité dans lequel ils s'engagent à l'entraide mutuelle en cas d'agression de la part de l'Allemagne¹⁶.

Partant de la conviction que chaque pays est guidé par la protection de ses propres intérêts sécuritaires, Egon Bahr estime que la RFA doit donner des garanties de sécurité tant à l'Union soviétique et aux pays d'Europe de l'Est qu'aux pays d'Europe occidentale. Par conséquent, il est indispensable que l'Allemagne réunifiée n'adhère ni à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ni au Pacte de Varsovie. L'Union soviétique aurait ainsi tout intérêt à accepter la réunification de l'Allemagne puisque l'OTAN perdrait un élément central de son dispositif et que l'Allemagne renoncerait définitivement à ses capacités offensives.

Dans son manuscrit, Egon Bahr se prononce formellement contre la politique d'intégration européenne. Celle-ci entraverait les chances de détente Est-Ouest et se mettrait donc en travers d'une éventuelle réunification allemande. L'auteur de *Was nun ?* veille toutefois à ne pas rompre l'équilibre des forces au détriment de l'Occident et à ne pas provoquer la neutralisation de l'Allemagne en Europe centrale. La perspective d'une réunification de l'Allemagne ne doit pas provoquer de rupture de l'équilibre des forces entre l'Est et l'Ouest.

Dans la deuxième partie de son plan, Egon Bahr décrit les huit étapes qui doivent conduire à la réunification étatique de l'Allemagne. Conscient du caractère utopique de son plan et du fait qu'il ne pourra être considéré qu'en tant que modèle, il cite Albert Camus dans son préambule: « Toutes les grandes œuvres ont à leur origine quelque chose de ridicule ». Egon Bahr ne prétend ainsi pas avoir trouvé une solution miracle à la question allemande, mais il considère avoir trouvé un moyen de créer en Europe les conditions favorables à son dépassement.

Parmi les difficultés de transposition de ce plan dans la réalité, ce sont essentiellement les critiques portées à l'encontre d'Egon Bahr depuis son discours de Tutzing qui condamnent la publication du manuscrit *Was nun ?* En effet, depuis l'été 1963, le conseiller de Brandt est sévèrement critiqué, notamment par les membres du parti social-démocrate qui, à l'instar d'Herbert Wehner, craignent une réorientation de la politique allemande du parti. Après le grand changement politique du début des années soixante, les sociaux-démocrates ne veulent pas s'opposer une nouvelle fois au gouvernement CDU-CSU en ce qui concerne le règlement du problème allemand. Willy Brandt déconseille la publication du manuscrit par peur d'être assimilé à son plus proche collaborateur. Par ailleurs, il n'adhère pas entièrement à la politique d'Egon Bahr prévoyant la non-intégration de l'Allemagne à l'Europe des Six, la dissolution des pactes militaires et la certaine revalorisation du statut de la RDA. Finalement, au cours de la première partie des années soixante, l'opinion allemande n'est, selon Brandt, pas disposée à accepter un changement de la politique allemande d'une telle ampleur.

De la défense de la sécurité européenne à la nouvelle *Ostpolitik* ouest-allemande

Ce n'est qu'une fois le SPD élu au gouvernement fédéral et Willy Brandt au poste de ministre des Affaires étrangères qu'Egon Bahr, promu chef de la Cellule de prévision de l'*Auswärtiges Amt*, peut entamer une nouvelle conceptualisation de la *Deutschlandpolitik* visant à changer les approches traditionnelles de la politique étrangère ouest-allemande jusqu'alors entièrement sous influence chrétienne-démocrate. Poursuivant la politique engagée par Gerhard Schröder, son prédécesseur à l'*Auswärtiges Amt*, Willy Brandt et Egon Bahr prolongent le principe du « changement par le rapprochement » et créent les prémisses qui leur permettront, à partir de 1969, de mettre en œuvre la « nouvelle *Ostpolitik* ». La période de Grande coalition

(1966-1969) est dès lors à considérer comme une période transitoire, devant aboutir, à terme, à la transformation des priorités de la politique étrangère allemande.

Étude de Bahr sur la sécurité européenne: 27 juin 1968

La politique de normalisation des rapports avec l'Union soviétique ne devant entraver la bonne coopération de la RFA avec l'Occident, Willy Brandt et ses collaborateurs sont dès lors à la recherche d'un ordre européen de sécurité permettant à l'Allemagne de se réconcilier avec ses voisins de l'Ouest et de l'Est et de parvenir à long terme à la réunification de l'Allemagne. Le problème de la sécurité de l'Europe demeure au centre des préoccupations du dirigeant social-démocrate qui constate que tout ordre de paix doit être précédé d'un système de sécurité européen¹⁷.

Deux schémas peuvent être conçus au milieu des années soixante. Le premier prévoit la continuité de deux systèmes d'alliances qui convergeraient progressivement. Le second préconise la suppression de l'OTAN et du Pacte de Varsovie et l'instauration d'un système d'ordre nouveau. Si Willy Brandt tend plutôt vers la première des deux options et favorise l'évolution progressive des structures existantes, il est évident, d'après les conceptions européennes d'Egon Bahr, que le conseiller de Brandt se prononce davantage en faveur du second modèle.

En 1968 naît ainsi sous la plume d'Egon Bahr une étude sur la « sécurité européenne ». Elle sera l'analyse la plus controversée de Bahr, notamment après sa divulgation inattendue par la presse en 1973. La défense des intérêts de l'Allemagne y est une priorité absolue, l'objectif final consistant à provoquer par l'instauration d'un ordre de paix nouveau le dépassement du *statu quo* en Europe. A cette fin, Egon Bahr propose trois modèles différents, devant tous conduire au désarmement du centre de l'Europe – considéré comme condition *sine qua non* de la réunification.

Le modèle (A) maintient les deux systèmes d'alliances et tente, au travers de mesures de désarmement, de parvenir à un degré de détente aussi élevé que possible. Dans le modèle (B), les alliances sont également maintenues, mais elles sont liées entre elles par des organes institutionnels surveillant les mesures de désarmement qui ont été décidées communément auparavant. Ces institutions peuvent évoluer vers un organisme se situant au-dessus des pactes, à l'instar d'une conférence permanente de sécurité européenne. Le modèle (C) prévoit le remplacement de l'OTAN et du Pacte de Varsovie par un système de sécurité d'États européens égaux, dont l'existence est garantie par les deux superpuissances sans que celles-ci n'y adhèrent.

L'étude porte la marque de son auteur et les préférences vont évidemment en direction du troisième modèle (C), le plus improbable cependant quant à sa réalisation. Le modèle (B), cimentant le *statu quo* en Europe doit, selon les conceptions d'Egon Bahr, être évité par tous les moyens. C'est donc le modèle (A) qui paraît être le plus réalisable et semble correspondre le plus à l'approche politique de Willy Brandt, qui consiste à dépasser progressivement le *statu quo*. En effet, Willy Brandt parle à certaines reprises de son approche évolutive d'un système de sécurité et évoque, non sans prudence, le remplacement par étapes des pactes militaires existants¹⁸. En conséquence, si l'étude de Bahr laisse entrevoir que le modèle (A) est le seul plausible à ce stade, elle recommande de tout mettre en œuvre pour éviter le glissement du modèle (A) vers le modèle (B).

Vers la fin des années soixante, les dirigeants sociaux-démocrates ne sont cependant pas les seuls à imaginer le dépassement des systèmes d'alliances militaires. En effet, le Centre d'études de politique étrangère en France, proche du Quai d'Orsay, publie en 1967 une étude intitulée « Modèles de sécurité européenne » qui propose de dégager « les possibilités logiques et politiques de modifier la situation actuelle en Europe dans le sens qui paraît souhaité tant à l'Ouest qu'à l'Est: celui de la détente, du rapprochement, de la coopération »¹⁹. Les trois voies indiquées par cette étude sont très proches de celles élaborées par Egon Bahr dans son « Système de sécurité européenne ».

En 1968, l'étude de Bahr sur la sécurité européenne est destinée à l'usage interne de l'entourage de Willy Brandt. La publication indiscreète de l'étude d'Egon Bahr en septembre 1973 provoque de vives controverses

en Allemagne et en Europe. En 1973, la crainte de l'édification d'une Allemagne « neutraliste » au centre de l'Europe est très répandue parmi la plupart des voisins et alliés de la RFA, qui s'interrogent de surcroît sur les arrière-pensées des dirigeants ouest-allemands, notamment celles des deux pères-fondateurs de la nouvelle *Ostpolitik*. Le contexte de 1973 est différent de celui qui régnait auparavant. En 1968, le maintien des troupes américaines en Europe n'était pas considéré comme une chose acquise. De même, les nombreuses crises qui ont affecté l'OTAN permettaient de réfléchir à une période postérieure à l'ère des pactes militaires.

La fin des systèmes d'alliances militaires n'étant pas réalisable à court terme, Egon Bahr conçoit néanmoins les étapes devant conduire à un ordre européen de paix et de sécurité. Dans un premier temps, il prévoit l'établissement d'un système d'accords bilatéraux de renonciation à la force qui devaient être accompagnés par une réduction simultanée des troupes en Europe et par la création d'un système de sécurité collectif. Le 1er octobre 1969, Egon Bahr écrit dans une note interne sur la politique étrangère du nouveau gouvernement fédéral que « malgré la continuité des systèmes d'alliance, rien n'exclut la conclusion d'accords qui maintiennent le système actuel à un niveau assez réduit et qui permettent d'être considérés comme précurseurs à un ordre européen nouveau »²⁰.

« *L'accord sur la renonciation à la force* ». *Fondement de l'Ostpolitik et de la détente*

Le choc provoqué par l'invasion des troupes soviétiques en Tchécoslovaquie dans la nuit du 20 août 1968, signifiant la mise en échec de la politique gaullienne de détente à l'Est, a fait prendre conscience aux dirigeants ouest-allemands que toute amélioration des relations avec le bloc soviétique nécessite l'aval de Moscou. Prolongeant le principe du « changement par le rapprochement » qui a permis de mettre un terme à la « doctrine Hallstein » et de renouer des relations diplomatiques avec la Roumanie en 1967, ainsi que d'entamer un premier rapprochement avec la RDA, l'équipe du chancelier Brandt approfondit à partir de la fin 1969 ses relations avec l'Union soviétique.

Les négociations sur l'accord de renonciation à la force débutent fin 1969 entre l'ambassadeur allemand à Moscou, Helmut Allardt, et Andreï Gromyko, le ministre soviétique des Affaires étrangères. Très vite, à partir du début de l'année 1970, le conseiller de Willy Brandt est dépêché à Moscou pour prendre le relais des négociations avec Gromyko qui se révèlent capitales pour l'ensemble de l'*Ostpolitik* ouest-allemande et pour la consolidation de la détente en Europe. Plus de cinquante heures de négociations secrètes entre Gromyko et Bahr permettent la conclusion en juillet 1970 du « papier Bahr », qui devait fournir la base de discussion à l'accord sur le non-recours à la force entre Moscou et Bonn. Finalement, les dix points du « papier Bahr » contiennent les principales clauses du traité de Moscou: volonté mutuelle de contribuer à la paix et à la détente, non-recours à la force, respect de l'intégrité territoriale de tous les États européens dans leurs frontières actuelles déclarées inviolables (y compris la ligne Oder-Neisse et la frontière entre les deux États allemands) et développement d'une coopération économique, scientifique, technique et culturelle. Dans le « papier Bahr » ne manquent que les références à l'unité de la nation allemande et au problème du statut de Berlin qui seront insérées ultérieurement, par lettres séparées, au moment de la conclusion du traité de Moscou.

La divulgation du « papier Bahr » suscite de nombreuses craintes tant dans l'opposition gouvernementale en RFA que dans les capitales occidentales. Le caractère secret des discussions Bahr-Gromyko ne peut que susciter la méfiance. Toutefois, l'exploit réalisé par le diplomate social-démocrate, agissant en tandem avec le chancelier Brandt, de parvenir à un accord avec l'Union soviétique sur le non-recours à la force en sanctifiant le *statu quo* en Europe et en reconnaissant implicitement le deuxième État allemand, n'échappe pas à l'opinion allemande et étrangère. La presse étrangère honore l'*Ostpolitik* du chancelier Brandt et les diplomates occidentaux s'emploient à calmer l'opposition chrétienne-démocrate en RFA afin de favoriser la ratification rapide du traité par le *Bundestag* allemand.

Ainsi, le traité de Moscou du 12 août 1970, le premier d'une série d'accords conclus avec des États d'Europe de l'Est – reprenant de surcroît tous le même modèle – constitue la pièce-maîtresse de l'*Ostpolitik* du chancelier Brandt qui permettra d'inscrire la détente en Europe dans la durée. La politique ouest-allemande en direction de l'Est constitue un élément indéniable de la détente Est-Ouest. En effet, après une

phase bilatérale entre la RFA et les capitales orientales, l'*Ostpolitik* ouvre la voie à une phase de négociations multilatérales en permettant la tenue des conférences sur la réduction équilibrée des forces en Europe (MBFR) ainsi que sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), aboutissant en 1975 à la conclusion de l'Acte final d'Helsinki – sommet de la « première détente ».

Le rôle d'Egon Bahr en tant qu'inspirateur de la nouvelle *Ostpolitik* est par conséquent primordial dans l'établissement et la consolidation de la détente. Les modèles qu'il a conçus au cours des années cinquante et soixante ont permis de changer les méthodes de la politique étrangère ouest-allemande, sans jamais perdre de vue l'objectif ultime de la réunification allemande. Egon Bahr indique dans ses *Mémoires* qu'il n'a jamais pensé avoir trouvé de solution miracle au problème allemand, mais que ce qui lui importait était de s'en être rapproché d'un petit pas.

Notes:

¹ Voir la bibliographie en annexe.

² La petite coalition est formée à l'issue des élections au *Bundestag* de 1966 entre la CDU-CSU et le SPD. Elle durera quatre ans jusqu'aux prochaines élections fédérales de 1969.

³ Richard von Weizsäcker était député et vice-président du groupe parlementaire chrétien-démocrate de 1969 à 1981, maire de Berlin-Ouest de 1981 à 1984 et président de la RFA de 1984 à 1994.

⁴ A. Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung*, Bonn, J.H.W. Dietz Verlag, 1996, p. 60.

⁵ E. Bahr, *Zu meiner Zeit*, Munich, Karl Blessing Verlag, 1996, pp. 65-75.

⁶ Entretien avec Egon Bahr réalisé par Stefan Aust et Frank Schirrmacher, *FAZ*, 30 avril 2005, n°100, p. 41.

⁷ A. Wilkens, « Willy Brandt, Egon Bahr et la naissance du concept d'un « ordre de paix européen » (1963-1969) », in G. Bossuat (dir.), *Inventer l'Europe. Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2003, pp. 273-284.

⁸ H. Haftendorn, « Transformation und Stabilität », in H. Möller, M. Vaïsse (dir.), *Willy Brandt und Frankreich. Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Munich, Oldenbourg, 2005, pp. 1-21.

⁹ K. D. Bracher, W. Jäger, W. Link, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Republik im Wandel (1969-1974). Die Ära Brandt*, Stuttgart, Deutsche Verlags Anstalt, 1986, p. 169.

¹⁰ « Notre objectif: un ordre de paix européen ». Discours prononcé devant le comité-directeur de la Friedrich-Ebert-Stiftung, Düsseldorf, 30 novembre 1967 et reproduit in W. Brandt, *Paix. Discours et publications du lauréat du Prix Nobel de la paix 1971*, Bonn, Verlag Neue Gesellschaft, 1971, pp. 57-72.

¹¹ Le traité de Rapallo est signé le 16 avril 1922 entre l'Allemagne et l'URSS en marge de la conférence de Gênes. Il permet aux deux signataires de rompre l'isolement dont ils sont victimes après la Première Guerre mondiale et la révolution communiste. Il est conforme aux intérêts allemands et soviétiques et prévoit une coopération économique sous le régime de la clause de la nation la plus favorisée, ainsi que la renonciation des deux parties aux indemnités de guerre. L'atmosphère mystérieuse qui entoure la préparation et la signature de cet accord deviendra un traumatisme pour les hommes d'État occidentaux.

¹² A. Fogtmeier, *op.cit.*, p. 335.

¹³ S. Fuchs, *Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert. Kissinger, Bahr und die Ostpolitik*, Hambourg, EVA (Europäische Verlagsanstalt), 1999.

¹⁴ E. Bahr, *Zu meiner Zeit*, Munich, Karl Blessing Verlag, 1996, p. 181.

¹⁵ E. Bahr, *Was nun ?*, (manuscrit non publié), AdsD, Ord.465, in A. Fogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung*, Bonn, J.H.W. Dietz Verlag, 1996, pp. 80-95.

¹⁶ E. Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Munich, Carl Hanser Verlag, 1991, p. 21.

¹⁷ K. D. Bracher, W. Jäger, W. Link, *op. cit.*, p. 170.

¹⁸ Interview avec le Deutschlandfunk du 2 juillet 1967, in W. Brandt, *Aussenpolitik- Deutschlandpolitik- Europapolitik. Grundsätzliche Erklärungen des ersten Jahres im Auswärtigen Amt*, Berlin, Berlin Verlag, (2ème éd.), 1970, pp. 80-89, in A. Wilkens, « Willy Brandt, Egon Bahr et la naissance du concept d'un « ordre de paix européen » (1963-1969) », *art.cit.*

¹⁹ « Modèles de sécurité européenne », in *Politique étrangère*, n° 32, 1967, pp. 519-541.

²⁰ Bracher, Jäger, Link, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland...*, p. 173.

Bibliographie indicative:

- BAHR Egon, *Zu meiner Zeit*, Munich, Karl Blessing Verlag, 1996, 604 p.
- BAHR Egon, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Munich, Carl Hanser Verlag, 1991, 179 p.
- BAHR Egon, *Was wird aus den Deutschen ? Fragen und Antworten*, Hambourg, Reinbeck, 1982, 236 p.
- BRACHER Karl Dietrich, JÄGER Wolfgang, LINK Werner, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Republik im Wandel (1969-1974). Die Ära Brandt*, Stuttgart, Deutsche Verlags Anstalt, 1987, 567 p.
- CRAMER Dettmar, *Gefragt. Egon Bahr*, Bornheim, Dangmar Zirngibl-Verlag, 1975, 159 p.
- FUCHS Stephan, *Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert. Kissinger, Bahr und die Ostpolitik*, Hambourg, Europäische Verlagsanstalt, 1999, 319 p.
- HAFTENDORN Helga, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung (1945-2000)*, Stuttgart, Deutsche Verlagsanstalt, 2001, 536 p.
- HAFTENDORN Helga, « Transformation und Stabilität », in MÖLLER Horst, VAÏSSE Maurice (dir.), *Willy Brandt und Frankreich*, Munich, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Oldenbourg, 2005, pp. 1-21.
- LUTZ Dieter S. (dir.), *Das Udenkbare denken. Festschrift für Egon Bahr zum siebzigsten Geburtstag*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1992, 557 p.
- SCHMIDT Wolfgang, *Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte. Willy Brandt und die Deutschlandpolitik (1948-1963)*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2001, 572 p.
- SCHROEDER Karsten, *Egon Bahr*, Rastatt, Verlag Arthur Moewig, 1988, 384 p.
- VOGTMEIER Andreas, *Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung*, Bonn, Dietz Verlag, Bonn, 1996, 400 p.
- WILKENS Andreas, « Willy Brandt, Egon Bahr et la naissance du concept d'un « ordre de paix européen » (1963-1969) », in BOSSUAT Gérard, SAUNIER, Georges (dir.), *Inventer l'Europe. Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, PIE-Peter Lang, 2003, pp. 273-284.