

## 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. 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 permettre 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. Le « spectre de Rapallo »<sup>1</sup> influence manifestement l'argumentation de l'auteur. L'exemple de Bahr sert en fait à montrer que les démocraties occidentales seraient bien avisées de rester méfiantes à l'endroit des Allemands<sup>2</sup>.

---

<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. Le traité de Rapallo pose aussi les bases d'une coopération militaire secrète. Après 1945, 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.

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

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 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? 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

---

3. 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 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. Certains auteurs préfèrent parler d'une « nouvelle Ostpolitik » après 1969. Dans le présent ouvrage, le terme « Ostpolitik » désignera la politique de la coalition sociale-libérale à l'égard du bloc soviétique.

Toutes les traductions pour les citations tirées de documents anglais et allemands ont été effectuées par l'auteur.

4. L'article de Hahn a été lu avec intérêt par Kissinger, et on peut supposer qu'il l'a ensuite transmis au président. National Archives and Records Administration (NARA, États-Unis), 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: « Analyse très perspicace et très troublante. » Note de Henry Kissinger pour Richard Nixon, 15 mars 1973, NARA, NPMP, NSC, HAK, Country Files – Europe, Box 61.

5. 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, Royaume-Uni), Foreign and Commonwealth Office (FCO), 33/1556.

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<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 Kurt Georg Kiesinger (1966-1969) décrit le conseiller de Brandt comme « un homme vraiment dangereux<sup>8</sup> ».

Les craintes et appréhensions vis-à-vis de l'Ostpolitik se cristallisent inévitablement sur la personne de Bahr. Un journal 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 par 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>. Kissinger, quant à lui, le considère comme un nationaliste allemand voulant exploiter

---

6. 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*, numéro spécial, 2004, p. 98-108.

7. Volker Rühle, 5 septembre 1989, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*, 1989, p. 11730 et Richard Stücklen, « Rapallo-Fanatiker Brandt und Wehner. Union ist die Stärkste Kraft in Deutschland », *Bayernkurier*, 4 juillet 1970.

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

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

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

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

la position centrale de l'Allemagne pour négocier autant avec l'Est qu'avec l'Ouest<sup>12</sup>.

L'influence intellectuelle indéniable que Bahr 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 jamais pu connaître 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>13</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>14</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. Pendant la période de la 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. 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). Son rôle indispensable, prépondérant même, dans l'élaboration conceptuelle de la politique étrangère du gouvernement Brandt est accrédité par l'historiographie, qui voit en lui « le cœur et la tête de l'Ostpolitik sociale-libérale »<sup>15</sup>.

Les admirateurs comme les détracteurs de Bahr tombent d'accord sur un point : l'« architecte de l'Ostpolitik » est « un des penseurs les

---

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

<sup>13</sup> Heinrich Potthoff, *Im Schatten der Mauer. Deutschlandpolitik 1969 bis 1990*, Berlin, Propyläen, 1999.

<sup>14</sup> Frank Fischer, « *Im deutschen Interesse* ». *Die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989*, Husum, Matthiesen Verlag, 2001, p. 13.

<sup>15</sup> Arnulf Baring, *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart, DVA, 1982, p. 266-267.

plus fins, à la fois tacticien et idéaliste », pour reprendre les termes du journaliste Peter Bender<sup>16</sup>. Aussi l'historien français Édouard Husson le considère-t-il comme le « plus grand diplomate allemand de l'après-guerre »<sup>17</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 diplomatique hors du commun lui attire des comparaisons avec certains géants de la politique internationale comme Metternich et Bismarck, ou encore avec son contemporain, Kissinger<sup>18</sup>.

Malgré tout, Bahr demeure une figure énigmatique et à l'extérieur de l'Allemagne il est encore très mal connu. Les quelques biographies existantes portant sur Egon Bahr présentent sa pensée sous l'angle de la « continuité ininterrompue » d'une question centrale ayant guidé son action : comment réaliser l'unification de l'Allemagne<sup>19</sup> ? D'autres études se penchent sur des aspects plus précis de son activité politique, mais sans porter attention à ses conceptions et arrière-pensées relatives à l'Ostpolitik<sup>20</sup>. Andreas Vogtmeier, dans la biographie la plus complète à ce jour, 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. Ainsi, Vogtmeier se limite à un aspect de l'Ostpolitik car pour lui toute l'activité politique de Bahr aurait été centrée sur l'objectif national de la réunification allemande, dominant entièrement sa pensée jusqu'à la conclusion de la guerre froide<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup>. Peter Bender, *Die « Neue Ostpolitik » und ihre Folgen: vom Mauerbau bis zur Wiedervereinigung*, Munich, DTV, 1995, p. 128.

<sup>17</sup>. Édouard Husson, *Une autre Allemagne*, Paris, Gallimard, 2005, p. 327.

<sup>18</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. Voir aussi Daniel Friedrich Sturm, « "Metternich" in Moskau. Egon Bahrs Wandel durch Annäherung », *Deutschland Archiv*, n° 5, 2009, p. 841-846.

<sup>19</sup>. L'expression est tirée de Karsten Schröder, *Egon Bahr*, Rastatt, Verlag Arthur Moewig, 1988. Voir aussi Holger Romann, « Egon Bahrs politische Vorstellungen 1945-1959/60. Vom "politischen Journalisten" zum "Journalistischen Politiker" », mémoire (M.A.), Université de Hambourg, 1995.

<sup>20</sup>. Stefan A. Heinlein, *Gemeinsame Sicherheit. Egon Bahrs sicherheitspolitische Konzeption und die Kontinuität sozialdemokratischer Entspannungsvorstellungen*, Münster et New York, Waxmann, 1993; Stephan Fuchs, « Dreieckverhältnisse sind immer kompliziert ». *Kissinger, Bahr und die Ostpolitik*, Hambourg, Europäische Verlagsanstalt, 1999.

<sup>21</sup>. Andreas Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage: zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Wiedervereinigung*, Bonn, Dietz, 1996.

Inversement, certains auteurs critiquent Bahr pour s'être accommodé du *statu quo* européen et même pour avoir contribué à le consolider. Jens Hacker, par exemple, soutient 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>22</sup>. Alexander Gallus, quant à lui, compte Bahr comme un adhérent du national-neutralisme, qui rejette la politique d'ancrage à l'Ouest d'Adenauer pour des motifs nationaux et qui propose des alternatives sous la forme de diverses propositions de neutralisation allemande en échange de la réunification<sup>23</sup>. Cependant, 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 sauvetage de la détente dans le contexte d'une reprise des tensions entre l'Est et l'Ouest. En somme, l'ensemble des travaux cités présente un portrait ambivalent de l'homme.

Cette biographie intellectuelle et politique vise à faire mieux connaître Bahr à l'intérieur du monde francophone par l'entremise d'une exploration du rapport complexe qu'il entretient avec la politique orientale. Nous analyserons les idées et 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'Hel-sinki 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?

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<sup>24</sup>.

---

<sup>22</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; Sturm, « "Metternich" in Moskau », *loc. cit.*

<sup>23</sup>. Alexander Gallus, *Die Neutralisten. Verfechter eines vereinten Deutschlands zwischen Ost und West, 1945-1990*, Düsseldorf, Droste, 2001. Pour une version plus polémique de cet argument, voir Martin Bernstorff, « Nation statt NATO », *Die politische Meinung*, n° 202, 1982, p. 32-38.

<sup>24</sup>. Oliver Bange, « Ostpolitik – Etappen und Desiderate der Forschung. Zur internationalen Einordnung von Willy Brandts Aussenpolitik », *Archiv für Sozialgeschichte*, 2006, p. 713.

De fait, la littérature sur ce sujet et sur la diplomatie du gouvernement Brandt est en constante évolution<sup>25</sup>. Ce survol suffira pour montrer la complexité des objectifs de l'Ostpolitik et sa vaste portée. 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>26</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>27</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 cohérent dont on ne saurait retirer un élément sans faire écrouler l'ensemble<sup>28</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. En raison de la division nationale, la République fédérale se trouve prise dans ce que Richard Löwenthal qualifie de « conflit particulier de la République fédérale avec l'URSS et le bloc soviétique ». Les objectifs de Bonn et Moscou sont irrécou-

---

<sup>25</sup>. Quelques exemples des principaux ouvrages plus anciens sur le sujet: Timothy Garton Ash, *Au nom de l'Europe: l'Allemagne dans un continent divisé*, Paris, Gallimard, 1995; Fischer, « *Im deutschen Interesse* », *op. cit.*; Baring, *Machtwechsel*, *op. cit.*; Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, *op. cit.*; Bender, *Die « neue Ostpolitik »*, *op. cit.*; 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; Werner Link, « Aussen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974 », dans Karl Dietrich Bracher, Wolfgang Jäger et Werner Link (sous la dir. de), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, t. 5 janvier: *Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt*, Stuttgart, DVA, 1986, p. 161-282.

<sup>26</sup>. Garton Ash, *op. cit.*

<sup>27</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. (sous la dir. de), *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*, n° 3, 2004, p. 65-85.

<sup>28</sup>. Mary Sarotte, « The Frailties of Grand Strategies: A Comparison of Détente and Ostpolitik », dans Fredrik Logevall et Andrew Preston (sous la dir. de), *Nixon in the World: American Foreign Relations, 1969-1977*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2008, p. 146.



ciliables<sup>29</sup>. L'originalité des initiatives de Brandt aurait été d'avoir contribué à la réduction des tensions au cœur de l'Europe. De même, pour plusieurs auteurs, l'Ostpolitik est essentiellement une politique de détente, qui viserait au premier chef l'atteinte d'un *modus vivendi* avec l'URSS et ses satellites permettant une amélioration des conditions humanitaires en RDA ainsi que le maintien de la cohésion nationale<sup>30</sup>. Jeremi Suri, dans une étude transnationale hautement controversée, interprète la détente, incluant l'Ostpolitik, comme une réaction aux révolutions de 1968, avec comme but le rétablissement d'un ordre mondial conservateur<sup>31</sup>.

D'autres auteurs jugent insatisfaisantes ces interprétations centrées sur la stabilisation. 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 et qu'elle constitue une « réponse allemande à une question allemande »<sup>32</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*). »<sup>33</sup>

Toutefois, ces interprétations ne permettent pas de comprendre comment les pratiquants de l'Ostpolitik (les *Ostpolitikers*) prévoyaient

---

<sup>29</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 (sous la dir. de), *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. 53.

<sup>30</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; Wolfram F. Hanrieder, *Fragmente der Macht. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik*, Munich, Piper, 1981; Helga Haftendorn, *Coming of Age. German Foreign Policy Since 1945*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p. 157-195.

<sup>31</sup>. Jeremi Suri, *Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Détente*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.

<sup>32</sup>. Garton Ash, *op. cit.* Bahr commente la thèse de Garton Ash dans ses mémoires. Pour lui, l'idée que « les Allemands ont 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 ». Voir Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 107.

<sup>33</sup>. Gottfried Niedhart, « Frieden als Norm und Erfahrung in der Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland », dans T. Kühne (sous la dir. de), *Von der Kriegskultur zur Friedenskultur? Mentalitätswandel in Deutschland seit 1945*, Münster, Lit, 2000, p. 198-199.



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. 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 elle ne peut se développer que dans le contexte de la détente, elle représente aussi une politique qui cherche à paver la voie vers l'unité nationale<sup>34</sup>. L'importance respective des aspects « stabilisation » et « transformation » de la politique orientale continue malgré tout de diviser les historiens<sup>35</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>36</sup>. Comme le soulignent Gottfried Niedhart et Oliver Bange, la revalorisation de la catégorie de l'intérêt national 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, mais aussi de plus en plus à la RFA comme acteur autonome avec des « intérêts

---

<sup>34</sup>. Julia von Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik: The Making of the Moscow Treaty Between West Germany and the USSR*, Oxford, Oxford University Press, 2008. Voir aussi Carsten Tessmer, « "Thinking the Unthinkable" to "Make the Impossible Possible": Ostpolitik, Intra-German Policy and the Moscow Treaty », *German Historical Institute Bulletin*, numéro spécial, 2004, p. 53-66.

<sup>35</sup>. Dans un ouvrage collectif publié récemment, deux historiens proposent des interprétations opposées de cette question. Tandis que Bernd Schäfer argumente que l'Ostpolitik ne vise pas à remettre en question la domination soviétique en Europe de l'Est, Gottfried Niedhart, quant à lui, considère que Brandt et Bahr cherchaient avant tout la transformation pacifique de la sphère d'influence soviétique. Gottfried Niedhart, « U.S. Détente and West German Ostpolitik: Parallels and Frictions » et Bernd Schäfer, « The Nixon Administration and West German Ostpolitik, 1969-1973 », dans Matthias Schulz et Thomas A. Schwartz (sous la dir. de), *The Strained Alliance. U.S.-European Relations From Nixon to Carter*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 23-44 et p. 45-64.

<sup>36</sup>. Voir les contributions publiées dans l'ouvrage collectif dirigé par Carole Fink et Bernd Schäfer (sous la dir. de), *Ostpolitik, 1969-1974: European and Global Responses*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

nationaux partiels » (*teilnationale Interessen*) qui ne souffrent pas des autolimitations imposées par la question nationale non résolue<sup>37</sup>.

Pour comprendre les buts de l'Ostpolitik, il est nécessaire de s'interroger sur ses origines conceptuelles. 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>38</sup>. C'est à ce moment qu'ils 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>39</sup>. Toutefois, quelques études récusent cette interprétation. Andreas Wilkens soutient que le discours de Tutzing n'était pas en premier lieu un plan pour la réunification, mais plutôt une stratégie pour apporter des solutions aux problèmes humanitaires causés par la division. L'idée du « changement par le rapprochement » serait ainsi une tentative de réponse au contexte précis du début des années 1960 plutôt qu'une « grande stratégie » pour arriver au dépassement de la division allemande<sup>40</sup>. En fait, l'Ostpolitik, en tant que processus d'adaptation aux réalités d'après-guerre, ne se développe que lentement et graduellement. Ainsi, il y a un long chemin entre les concepts élaborés par Brandt et

---

37. Gottfried Niedhart et Oliver Bange, « Die « Relikte der Nachkriegszeit » beseitigen. Ostpolitik in der zweiten aussenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969-1971 », *Archiv für Sozialgeschichte*, 2004, p. 415-448.

38. Voir notamment Bender, *Die « neue Ostpolitik »*, *op. cit.*; Garton Ash, *op. cit.*; Wolffsohn, *op. cit.* 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 (sous la dir. de), *Aspekte deutscher Aussenpolitik im 20. Jahrhundert*, Stuttgart, DVA, 1976, p. 249-286. Voir aussi 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*, *op. cit.*, de même qu'Egon Bahr et Dettmar Cramer, *Gefragt: Egon Bahr*, Bornheim, Zirngibl, 1975, p. 37-39.

39. 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.

40. Andreas Wilkens, « New Ostpolitik and European Integration: Concept and Policies in the Brandt Era », dans Piers N. Ludlow (sous la dir. de), *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 (sous la dir. de), *Europe, Cold War and Coexistence, 1955-1963*, Londres, Frank Cass, 2004, p. 285-296.

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 le noyau de ses idées concernant les relations avec l'Est et la question allemande, soit la nécessité d'initiatives diplomatiques à l'égard du camp communiste pour réduire les tensions et contribuer au maintien de l'unité nationale<sup>41</sup>. Cependant, Arne Hofmann, dans son étude portant sur la relation entre les idées de Kennedy et Brandt, s'inscrit en faux contre une telle continuité. Hofmann souligne qu'au cours des années 1950 le futur chancelier n'a aucunement l'intention de reconnaître l'existence de la RDA. Hofmann argumente que l'Ostpolitik est développée entre 1961 et 1963 comme une à une réponse à la détente Est-Ouest et à la politique du président américain John F. Kennedy. À notre avis, cette interprétation néglige l'importance de la question allemande<sup>42</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. 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>43</sup>. Aussi, il est clair que le chancelier chrétien-démocrate prône une nouvelle approche à l'égard du bloc soviétique<sup>44</sup>. On peut cependant douter de la justesse de l'analyse de Dirk Kroegel, qui lui accorde la paternité de l'Ostpolitik des années 1969-1974<sup>45</sup>. Kroegel considère manifestement que celle-ci se limite à une volonté de normaliser les relations avec l'Est; or, pour Brandt et Bahr, l'enjeu est beaucoup plus grand. Comme

---

<sup>41</sup> Wolfgang Schmidt, *Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte: Willy Brandt und die Deutschlandpolitik, 1948-1963*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2001.

<sup>42</sup> Arne Hofmann, *The Emergence of Détente in Europe: Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik*, Londres, Routledge, 2007, p. 4-6.

<sup>43</sup> Hans-Peter Schwarz, « Die Regierung Kiesinger und die Krise in der CSSR », *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, n° 2, 1999, p. 159-186.

<sup>44</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.* (sous la dir. de), *Kurt Georg Kiesinger: 1904-1988: von Ebingen ins Kanzleramt*, Freiburg im Bresgau, Herder, 2005, p. 455-500.

<sup>45</sup> Dirk Kroegel, *Einen Anfang finden! Kurt Georg Kiesinger in der Aussen- und Deutschlandpolitik der Grossen Koalition*, Munich, R. Oldenburg, 1997.

le souligne William Glenn Gray, Brandt et son conseiller voulaient ultimement mettre fin à l'isolement de la RDA, tandis que Kiesinger espérait au contraire l'isoler encore plus : il y a là une différence capitale<sup>46</sup>. Mais il reste que dans le domaine de la politique orientale, la Grande coalition constitue un « grand terrain d'essai conceptuel et pratique<sup>47</sup> ».

C'est durant les années de la grande coalition que Brandt et Bahr développent l'essentiel de leurs concepts diplomatiques. Pour eux, la constitution d'un nouvel « ordre de paix européen » agirait comment lien entre les volets « détente » et « question allemande » de l'Ostpolitik. Or, le concept d'un « ordre de paix européen » demeure flou et n'a pas la consistance d'un véritable projet politique<sup>48</sup>. Quelle est sa véritable signification dans la pensée politique de Bahr ? Cette problématique est liée à celle de sa conception du rôle de l'Allemagne en Europe.

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 surtout 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. À l'opposé, il est possible de se demander si l'Ostpolitik ne suit pas plutôt un « grand dessein » : 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 idéaliste, soit de créer les conditions d'une redéfinition de la place de l'Allemagne en Europe. Son projet est de rétablir l'Allemagne

---

<sup>46</sup>. William Glenn Gray, *Germany's Cold War: The Global Campaign to Isolate East Germany*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2003.

<sup>47</sup>. Bange, « Ostpolitik – Etappen und Desiderate », *loc. cit.*, p. 721.

<sup>48</sup>. Ce fait est noté par Andreas Wilkens, « Willy Brandt, Egon Bahr et la naissance du concept d'un "ordre de paix européen" », dans Gérard Bossuat (sous la dir. de), *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.

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 rôle de « puissance centrale<sup>49</sup> » du continent. 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. 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. 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. 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. Loin d'être en contradiction, ces éléments de 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>50</sup>. Pour dire les choses clairement, on peut affirmer que Bahr est un nationaliste allemand et que cette caractéristique se reflète dans sa vision de l'Ostpolitik.

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. Dès sa fondation, la

---

<sup>49.</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*) spécial échoit à l'Allemagne. Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas: Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, Siedler, 1994.

<sup>50.</sup> Willy Brandt, *Mémoires*, Paris, Albin Michel, 1990, p. 64.

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>51</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 l'élimination des hypothèques de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide qui handicapent la diplomatie de la République fédérale.

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>52</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. Mais 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. Ainsi, l'Ostpolitik n'est pas seulement un acte de réalisme; elle contient aussi une forte dose d'idéalisme.

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

---

<sup>51</sup>. Hans-Peter Schwarz, *Die gezähmten Deutschen: von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart, DVA, 1985.

<sup>52</sup>. Voir « Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger », 20 février 1970, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD)*, 1970, vol. 1, p. 299; Egon Bahr, « Entspannung ist unsere einzige Chance » (1982), dans Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Munich, Hanser, 1991, p. 105.

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*. 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>53</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>54</sup>. Malgré cela, il n'est pas exagéré de voir en Bahr l'« architecte de l'*Ostpolitik* ». En fait, 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. 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 son activité ; l'association étroite entre le nom de Bahr et l'*Ostpolitik* n'a rien d'arbitraire.

Le plan de cette étude 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.

Les chapitres un à trois portent 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

<sup>53</sup>. Bahr, *Zu meiner Zeit*, *op. cit.*, p. 52, 60.

<sup>54</sup>. Garton Ash, *op. cit.*, p. 60.



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.

Les chapitres quatre à sept examinent la mise en application entre les années 1969 et 1975 des plans développés au cours des années précédentes. Les chapitres quatre à six traitent respectivement 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). 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.