

## De l'« Ostpolitik » à la sécurité européenne

Par MICHEL TATU

Les nombreuses démarches entreprises par M. Brandt, depuis son arrivée à la chancellerie, dans le cadre de sa « politique à l'Est », ont suscité une impressionnante quantité d'études et d'analyses dans les « grosses » revues de politique internationale, et pas seulement en Allemagne. Les auteurs, qu'ils soient politiciens, professeurs ou journalistes, y trouvent cet avantage de pouvoir s'étendre à loisir — au prix, bien sûr, de nombreuses répétitions — sur le sujet de leur choix, en même temps qu'ils s'adressent à une audience plus restreinte : d'où une plus grande franchise que dans les discours, et un examen plus approfondi des arguments en présence.

Que cherche au juste M. Brandt dans sa politique à l'Est ? Deux auteurs, dont les conclusions divergent fortement par ailleurs, le secrétaire d'Etat ouest-allemand Ralf Dahrendorf dans *Preuves* (troisième trimestre 1970) et notre confrère allemand Alfred Frisch dans la *Revue de défense nationale* (juin 1970), se rejoignent au moins sur un point : l'objectif principal est de lever l'hypothèque que la tension permanente avec les pays communistes faisait peser sur la politique étrangère de Bonn, et de conquérir une plus grande liberté d'action, non seulement à l'Est mais aussi à l'Ouest. Sur ce point, M. Dahrendorf est nettement plus explicite que ses collègues du cabinet fédéral : il se refuse certes à parler d'un affaiblissement des liens de Bonn avec l'Occident et rejette comme « aberrant » le terme, employé par M. Strauss, de « finlandisation » de l'Allemagne. Il n'en reste pas moins, selon lui, que la République fédérale « veut affirmer plus clairement que par le passé ses décisions politiques, comme un pays adulte, conscient de ses intérêts propres ». L'Allemagne cesse d'être « le géant économique et le nain politique » dont on a parlé ; elle veut être un pays qui, comme tous les autres, a « besoin de respect » et non plus seulement de sympathie.

## La solidarité occidentale malmenée

M. Frisch fait la même constatation, mais il pousse plus loin la conclusion. Selon lui, ce serait rendre un mauvais service au chancelier que de passer sous silence les sérieuses divergences que cette politique a fait surgir dans le camp allié. Aussi affirme-t-il sans ambages, à propos des négociations entre Bonn et Moscou : « On n'est pas absolument convaincu, dans certaines capitales occidentales, que les négociateurs allemands agissent sur ce terrain extrêmement difficile avec toute la prudence nécessaire. » Bonn montre une fâcheuse

tendance à se montrer « trop pressé » d'obtenir un succès, pour des raisons de politique intérieure, et aussi à surestimer son potentiel politique en face de celui de l'U.R.S.S. Du côté allemand, en revanche, on soupçonne volontiers les Alliés d'insister sur leurs droits réservés en Allemagne afin de maintenir ce pays sous surveillance alors que, estime l'auteur, l'objectif essentiel des Trois est de « défendre plus sûrement les droits de la République fédérale et de Berlin envers l'Union soviétique ». Cette recherche de l'indépendance explique, selon lui, la place relativement faible faite dans les préoccupations allemandes à ce qui paraissait à l'origine devoir être l'objectif fondamental de la négociation : les améliorations apportées à la circulation entre les deux parties de Berlin et de l'Allemagne. Aujourd'hui, « les intérêts strictement politiques — pour ne pas dire nationaux — de la République fédérale semblent être devenus prédominants ».

Le jugement est-il trop sévère ? On pourrait, en cherchant bien, trouver de nouveaux arguments pour l'étayer. Ainsi, dans une interview au journal *Ruhrzeitung*, le chancelier Brandt laissait-il clairement entendre qu'après tout les Allemands étaient meilleurs juges des intérêts des Berlinoises, et que la sollicitude pointilleuse des Trois pour la défense de leurs prérogatives dans l'ex-capitale ne laissait pas d'agacer quelque peu outre-Rhin.

Souvent, d'ailleurs, lorsqu'il est question de Berlin dans les commentaires ouest-allemands, l'accent porte moins sur les droits des puissances occupantes que sur les liens de Berlin-Ouest avec la R.F.A. : le fait que Moscou soit radicalement hostile — et les Trois occidentaux plus que réservés — devant la perspective d'un « Anschluss » n'a guère atténué les revendications de Bonn sur ce point.

Quant à la surestimation du potentiel politique allemand dont parlait M. Frisch, elle est, en effet, assez répandue. C'est ainsi que dans *Europa Archiv* (n° 12, 1970), M. Nerlich, maître de recherches dans un institut près de Munich, voit, dans les Etats-Unis, l'Union soviétique et l'Allemagne fédérale, les trois « pays-clés » en Europe, « les seuls qui disposent d'options politiques pour changer unilatéralement le système en vigueur ». Le même auteur laisse clairement entendre que « l'ancrage à l'Ouest » et l'amélioration des relations avec l'Est sont deux notions peu compatibles. Selon lui, la République fédérale devra ou bien renforcer la première de ces notions et renoncer à la seconde, ou bien donner « une consistance plus effective » à ses relations

avec l'Est, mais au prix « d'un certain relâchement des liens avec l'Ouest ».

Curieusement, ce sont les auteurs communistes qui se chargent de panser les blessures portées à la solidarité occidentale. M. Alfred Ferreux, dans les *Cahiers du communisme* (juillet-août 1970), décrit M. Brandt comme un européen très convaincu et un atlantiste orthodoxe, beaucoup plus conséquent dans ses efforts pour renforcer l'OTAN que pour promouvoir la détente avec l'Est. Il admet certes que la R.F.A. cherche à jouer dans l'alliance un rôle d'« associée à part entière », voire d'« avant-garde », mais constate sur ce point « une certaine similitude » entre les thèses du S.P.D. et l'équipe Nixon. Dans l'ensemble, malgré un ton fort peu polémique, cet auteur semble s'aligner sur les thèses les plus rigides du camp socialiste, notamment lorsqu'il accuse M. Brandt de « double jeu », et lui reproche de vouloir « poursuivre les anciens objectifs avec des méthodes et un style mieux adaptés aux réalités ».

Les « querelles d'Allemands » n'ont pas pris fin pour autant. Les nombreuses analyses des positions passées montrent très clairement à quel point M. Ulbricht a durci ses revendications ces dernières années, au fur et à mesure que Bonn avançait dans sa direction. M. Dahrendorf, déjà cité, rappelle qu'un mémorandum adressé en 1966 par le ministre des affaires étrangères de la R.D.A. voyait dans une éventuelle admission des deux Etats allemands à l'ONU « un pas sur la voie du retour à une réunification allemande dans un seul Etat démocratique ». M. Bechtoldt, dans *Aussenpolitik* (n° 4, 1970), rappelle pour sa part le traité signé le 12 juin 1964 entre l'U.R.S.S. et Berlin-Est, document dans lequel Moscou réservait ses droits sur les questions panallemandes dans des termes presque identiques à ceux des accords de Paris entre Bonn et les Occidentaux.

Pas plus tard qu'en avril 1968, la Constitution adoptée par la R.D.A. présentait cet Etat comme un « Etat socialiste de nation allemande » ayant pour mission de « montrer à toute la nation allemande le chemin d'un avenir de paix et de socialisme », cela grâce à un « rapprochement progressif des deux Etats allemands jusqu'à leur unification sur la base de la démocratie et du socialisme ». Le sigle S.E.D., porté par le parti de M. Ulbricht, signifie « Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands », soit parti socialiste unifié de l'Allemagne. Pourquoi donc aujourd'hui bannir toute mention, même formelle, de réu-

nification et de « nation allemande », au point de vouloir que les deux Etats se considèrent comme « étrangers » l'un à l'autre ? M. Theodor Schweisfurth rappelle à ce sujet dans *Aussenpolitik* (n° 5, 1970) un incident survenu en décembre 1967 à Berlin-Est, lorsque M. Albert Norden, un des membres les plus « durs » du bureau politique de M. Ulbricht, qui avait parlé de deux Etats « étrangers », s'était vu rappeler à l'ordre par le quotidien du parti, *Neues Deutschland*. On faisait valoir alors à Berlin-Est que cette notion ne pouvait pas s'appliquer entre R.F.A. et R.D.A., non seulement en raison des particularités du commerce « interallemand », mais aussi parce que Berlin-Est entendait bien se réserver le droit de dire son mot sur tout ce qui se passait à Bonn, sans se voir taxer d'ingérence dans les affaires intérieures du voisin.

M. Schweisfurth n'a également pas de peine à réfuter l'argument de M. Stoph, chef du gouvernement de la R.D.A., selon lequel la création d'un Etat séparé en République fédérale, en 1949, a entraîné le « déchirement de la nation allemande » : la Pologne, fait-il observer, a-t-elle cessé d'être une nation pour avoir été partagée pendant des siècles entre trois Etats différents ? Il en est de même de l'argument « de classe » employé par M. Ulbricht : même en admettant qu'il ne saurait y avoir d'unité allemande, en République fédérale même, « entre les millionnaires et les travailleurs », n'y en aurait-il pas une, précisément, entre les travailleurs de l'une et l'autre Allemagnes ?

Il est vrai que les subtilités juridiques ne sont pas l'apanage d'un seul camp. Ainsi, selon M. Schweisfurth, un Etat A peut se voir reconnaître par B la capacité de sujet du droit international et régler ses relations sur la base de ce droit avec les Etats C, D, etc., mais non pas avec B, et cela sans que l'on puisse parler de discrimination : les deux Etats décideraient d'un commun accord, précisément parce qu'ils sont souverains, de renoncer à ce droit dans leurs relations mutuelles ; l'auteur propose notamment une représentation commune de Bonn et de Berlin-Est dans les institutions techniques et économiques des Nations unies, seules les représentations à l'ONU elle-même restant séparées.

## Non-violence et « doctrine Brejnev »

Le projet de conférence européenne de sécurité avancé par l'Est est rarement associé aux développements de l'« Ostpolitik », bien que les sujets couverts par ces deux têtes de chapitre soient fort proches. Pour M. Nerlich, déjà cité, cette

conférence n'est qu'une procédure parmi d'autres ; la notion de sécurité proprement dite dépend bien davantage de l'évolution à l'intérieur des blocs, et rien de sérieux n'est à espérer de ce côté avant au moins cinq ans. Pourtant, l'échange d'engagements de non-recours à la force, premier point de l'ordre du jour proposé à la conférence, est au cœur de la politique allemande à l'Est. Le besoin d'asseoir sur de tels principes l'« ordre de paix » recherché en Europe est apparu plus urgent que jamais après l'intervention soviétique à Prague en 1968. Or, selon M. Nerlich, le projet de traité mis au point à l'Est après la conférence des ministres des affaires étrangères du pacte de Varsovie, à Prague, en octobre 1969, contient des passages inquiétants : une de ses clauses prévoit que la renonciation à la violence n'atténuerait en rien les droits et obligations contractés sur la base des pactes et accords bilatéraux et multilatéraux : il y a là, selon l'auteur, une claire allusion à la « doctrine Brejnev ».

Que cette doctrine soit toujours en vigueur, on en aura pour preuve l'article publié par M. Matveev dans la *Vie internationale*, revue publiée en français à Moscou (n° 2-3, 1970). Ce commentateur soviétique connu y prend à partie les organismes directeurs de l'OTAN pour avoir proclamé, dans le communiqué de leur session de décembre 1969, le principe de non-ingérence « indépendamment du système politique ou social ». Or, selon lui, cette façon de poser la question, « bien qu'elle semble apparemment sensée », doit être mise en parallèle avec la vieille propension à la subversion manifestée par les puissances occidentales : elle vise en fait « le principe de la solidarité fraternelle des pays socialistes, l'aide qu'ils s'accordent mutuellement pour défendre les intérêts communs face aux attaques ouvertes ou dissimulées des va-t-en-guerre de la réaction impérialiste ». Et l'auteur énonce ce qui pourrait être un nouveau « point de doctrine » en avançant que la formule, « indépendamment du régime social », doit être accolée au principe de la « coexistence pacifique », non pas à celui de non-ingérence.

Toutes ces considérations montrent en tout cas la complication croissante des argumentations : des notions en apparence aussi simples que celle de non-recours à la force, de nation et d'Etat font apparaître toutes sortes d'implications cachées dès l'instant que les négociations et études s'enfoncent dans le vif du sujet. Pour une fois, ce sont moins les professeurs que les politiciens eux-mêmes qui sont responsables de cet état de choses.