

Rachèle Raus, L'"Ostpolitik" de Willy Brandt et la construction européenne

Source: Rachèle Raus, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris (2005).

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_l_ostpolitik_de_willy_brandt_et_la_constructi
on_europeenne-fr-076ebcb2-853c-488a-8a68-4432a35028c9.html](http://www.cvce.eu/obj/rachele_raus_l_ostpolitik_de_willy_brandt_et_la_constructi
on_europeenne-fr-076ebcb2-853c-488a-8a68-4432a35028c9.html)

Date de dernière mise à jour: 08/07/2016



L'Ostpolitik de Willy Brandt et la construction européenne

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

L'étude de la politique étrangère de la République fédérale d'Allemagne (RFA) après 1945 se divise souvent entre des analyses portant sur sa politique d'intégration européenne et celles couvrant sa politique d'ouverture à l'Est, l'accent étant mis sur l'Ostpolitik au détriment de l'Europapolitik. Toutefois, avec les récents travaux établissant le rôle de la construction européenne dans l'élaboration de la paix en Europe et l'implication de l'Ostpolitik dans le processus de détente Est-Ouest, ce déséquilibre dans l'historiographie ouest-allemande ne se justifie plus.

Il importe de savoir si ces deux politiques répondent à une même volonté de dépasser les tensions d'après-guerre et de favoriser la création d'un ordre de paix en Europe. Leur imbrication s'illustre parfaitement au moment de la mise en œuvre de la politique étrangère de Willy Brandt, qui concilie étroitement Ostpolitik et Westpolitik et affirme en 1969 que l'Ostpolitik est la « composante orientale de sa politique européenne ». Par conséquent, deux questions essentielles se posent à l'historien. Est-ce le développement de la politique à l'Est qui a su profiter du climat de relance de la politique européenne à partir de 1969 ou est-ce la mise en œuvre de l'Ostpolitik qui a contribué à mettre un terme à la crise des institutions européennes de la deuxième moitié des années soixante ?

I. A la recherche d'un règlement européen: conciliation entre intérêts nationaux et enjeux européens

La « question allemande » au centre des préoccupations européennes

Dans un contexte de Guerre froide, la France, la RFA, l'Italie et les pays du Benelux décident par le traité de Paris d'avril 1951 d'instituer la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), donnant naissance à « l'Europe des Six ». Celle-ci devait permettre la mise en commun des moyens économiques et politiques et contribuer à la reconstruction de l'Europe. La création d'une communauté d'intérêt basée sur une forte intégration économique – l'organisation politique devant suivre – s'effectue parallèlement à l'action de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), créée en avril 1948 afin de gérer l'aide américaine et renforcer le camp atlantique dans son conflit d'influence avec l'Union soviétique.

L'Allemagne d'après-guerre n'a, à aucun moment, été négligée lors de la reconstruction européenne et elle profite pleinement de l'aide Marshall dès 1947. Après l'échec de la conférence de Londres de décembre 1947, qui illustre l'impossibilité de dégager un accord sur le statut futur de l'Allemagne, il importe aux Occidentaux non pas de traiter directement la « question allemande », mais de reconstruire au plus vite les zones occidentales afin d'ancrer l'Allemagne à l'Ouest. Ils veulent éviter que la RFA ne mène une politique de bascule entre l'Est et l'Ouest, voire qu'elle ne s'érige en entité neutre au cœur de l'Europe. L'Allemagne représente ainsi un enjeu crucial de la Guerre froide. La crainte d'un renouveau du péril allemand subsiste auprès des pays voisins, notamment en France où le « mythe de Rapallo » demeure omniprésent. La solution de la « question allemande » ne peut donc être considérée en dehors du camp atlantique et européen.

La RFA doit sa reconstruction à son attachement à l'Alliance atlantique ainsi qu'au contrôle rigoureux établi par les Alliés qui placent sous tutelle sa politique étrangère et lui interdisent tout réarmement. Mais, c'est la fidélité d'Adenauer à la construction européenne qui a permis à la RFA de recouvrer sa souveraineté nationale. Au cours des années cinquante, les tensions Est-Ouest s'accroissant, la « question allemande » se trouve étroitement liée dans les négociations internationales à celle de la sécurité européenne. Les négociations de la Communauté européenne de défense (CED) rouvrent la polémique du réarmement allemand. Après son échec, c'est lors de la conférence de Paris du 23 octobre 1954 qu'est mis un terme au statut d'occupation de la RFA ainsi qu'à l'interdiction qui lui est faite de se réarmer. La RFA peut désormais définir sa politique européenne de manière plus autonome et peut tenir compte de ses propres intérêts nationaux. Le redressement économique qui s'opère parallèlement en RFA renforce la présence allemande en Europe. Par conséquent, lors des discussions conduisant aux traités de Rome de 1957, la RFA parvient à négocier des garanties pour la réunification de l'Allemagne et un protocole relatif au commerce interallemand.

Déjouant toutes les tentatives de l'URSS de vouloir briser la solidarité occidentale, la RFA refuse de faire cavalier seul dans ses réponses aux offres soviétiques de réunification en échange de la neutralisation de l'Allemagne. Les dirigeants ouest-allemands n'ont pas d'autre possibilité que de jouer la carte de l'Occident. C'est la participation de la RFA à une communauté européenne qui lui permet de regagner en partie l'autorité et les pouvoirs traditionnels d'un État-Nation.

La « question allemande » et la question européenne : une même problématique ?

Si la politique européenne de la République fédérale d'Allemagne se définit dès sa création en 1949, il s'avère que, de par son statut de nation divisée au centre de l'Europe et du caractère indéfini de ses frontières à l'Est, une politique en direction de l'Europe centrale et orientale s'impose naturellement.

La politique à l'égard de « l'autre Allemagne » (*Deutschlandpolitik*) est inhérente à la division du territoire allemand. Inscrite dans le préambule de Loi fondamentale, la solution de la « question allemande » est présentée comme l'objectif suprême des pouvoirs publics. La RFA ne reconnaît pas la République démocratique d'Allemagne (RDA) et considère qu'elle est seule habilitée à représenter la nation allemande. Les dirigeants ouest-allemands suivent avec préoccupation la soviétisation de la RDA ainsi que la détérioration des conditions de vie et de travail de la population. Avec l'établissement de la « théorie de l'aimant »¹, ils espèrent ébranler le système totalitaire en RDA. Ils essaient d'isoler les dirigeants est-allemands et d'empêcher toute légitimation de la RDA sur la scène internationale en proclamant en 1955 la « doctrine Hallstein ».

La *Deutschlandpolitik* est partie intégrante de la politique ouest-allemande d'ouverture à l'Est (*Ostpolitik*). En 1945, l'Allemagne entretient des relations tendues avec les pays satellites de l'URSS. Le conflit au sujet de la ligne Oder-Neisse avec la Pologne ainsi que les litiges avec la Tchécoslovaquie concernant l'accord de Munich de 1938 entravent le développement de leurs relations politiques. L'aliénation de ces pays à Moscou empêche la reprise du dialogue diplomatique. De plus, l'existence de groupes de pression constitués d'Allemands réfugiés ou expulsés des territoires de l'Est entrave une politique de rapprochement avec l'Est.

L'*Ostpolitik* connaît ainsi des débuts hésitants dans les années cinquante. Les dirigeants démocrates-chrétiens (CDU-CSU), à l'image du chancelier Adenauer, estiment que tout pas réalisé en direction de l'Est doit trouver sa compensation par une démarche en vue de la solution du « problème allemand », concernant à la fois le statut et les frontières de l'Allemagne. Par conséquent, jusqu'au milieu des années soixante la normalisation des relations entre la RFA et les pays de l'Est ne s'opère que sur le terrain des transactions économiques et commerciales. C'est dans cet esprit que s'inscrit, en 1961, la « politique des mouvements » élaborée par le ministre des Affaires étrangères Gerhard Schroeder, qui signe une série d'accords commerciaux avec les pays du bloc communiste à l'exception de la RDA et de Moscou.

La polémique au sujet du statut de la ville de Berlin constitue un autre volet de l'*Ostpolitik* de la RFA. Le statut quadripartite de la ville et son emplacement au centre du territoire est-allemand font que c'est au sujet de l'ancienne capitale allemande que se croisent l'*Ostpolitik*, la *Deutschlandpolitik* et la politique européenne de l'Allemagne fédérale.

La politique européenne et l'*Ostpolitik* de la RFA restent marquées par une grande convergence d'intérêts. Le président de Gaulle affirme en février 1966 que « le problème allemand est, par excellence, le problème européen ». En décembre de la même année, Willy Brandt écrit: « La tranchée qui divise mon pays divise aussi l'Europe. Qui comble cette tranchée aide aussi mon pays. Nous n'avons d'autre perspective que de surmonter la division de l'Europe »². En pratique subsistent cependant des tensions entre l'intégration de l'Europe occidentale et la recherche de liens plus étroits avec l'Europe de l'Est.

Brandt : une conception pragmatique de la politique occidentale et orientale

Lorsque Willy Brandt, maire social-démocrate (SPD) de Berlin-Ouest, énonce en 1963 devant l'Académie de Tutzing les principes fondateurs de sa politique allemande et orientale, et qu'il définit une politique des

« petits pas », il se réfère à sa longue expérience politique passée en exil et dans l'opposition.

Les priorités politiques de Brandt portent sur la reconstruction de l'Allemagne après 1945 et sur le renforcement de l'Europe, lesquels selon lui ne sont aucunement contradictoires. Au contraire, la politique européenne lui paraît être une phase préparatoire au rapprochement progressif des deux parties de l'Europe³. Les intentions à long terme de Brandt sont la construction d'une Allemagne unifiée, démocratique et si possible social-démocrate, dont la vocation est d'être intégrée à l'Europe⁴. Une politique de normalisation avec l'Est doit être conçue au sein d'une tentative englobant l'ensemble de l'Europe. Le contenu des politiques européenne et allemande de Brandt est ainsi défini avant la construction du mur de Berlin en août 1961, date traditionnellement retenue pour dater les débuts de l'*Ostpolitik* brandtienne.

Toutefois, c'est depuis Berlin et à partir de 1963 que l'équipe de Brandt et d'Egon Bahr, son plus proche collaborateur, fonde la « nouvelle *Ostpolitik* », rompant avec l'approche dogmatique de l'équipe gouvernementale. Brandt conçoit une politique de « petits pas », devant améliorer les relations avec « l'autre Allemagne » sans qu'il n'y ait plus comme condition préalable la réunification de l'Allemagne, et il privilégie les aspects techniques au détriment des considérations politiques.

La réunification n'étant plus à l'ordre du jour à moyen ou court terme, l'objectif de Brandt est de doter l'Europe d'un « ordre de paix ». Au cours des années soixante, la formule « d'ordre de paix européen » est reprise par la plupart des dirigeants politiques européens. De Gaulle parle d'un « règlement d'ensemble pour l'Europe et d'un règlement pour l'Allemagne ». L'*Ostpolitik* se définit dès lors par « une politique de « normalisation » avec les pays de l'Est, par la poursuite d'un « ordre de paix européen » fondé sur la reconnaissance diplomatique sans réserve de la souveraineté et des frontières existantes des États d'Europe de l'Est »⁵ et par la reconnaissance quasi-totale des États d'Europe centrale. Les objectifs de l'*Ostpolitik* ouest-allemande et de la construction européenne se recoupent ainsi dans leur recherche d'un « ordre de paix en Europe ». Les Alliés de l'Allemagne ne sont pas pressés de voir la réunification se réaliser à court terme, sans avoir au préalable trouvé un mode d'organisation de l'Europe capable de contenir une future Allemagne réunifiée.

Brandt, conscient que la réunification de l'Allemagne ne peut s'effectuer sans l'appui de ses voisins occidentaux et ayant vu l'impasse dans laquelle se trouvait la politique allemande à la suite de l'intransigeance des dirigeants CDU-CSU, opte pour une approche résolument européenne et atlantiste en ce qui concerne la solution du « problème allemand ». Ainsi, aussi longtemps que la réunification n'est pas à l'ordre du jour et que la RFA demeure fidèle à l'Alliance atlantique, il n'y a pas de contradiction entre sa politique européenne et l'*Ostpolitik*. Les deux politiques sont-elles pour autant complémentaires ? Cette question impose d'étudier dans quelle mesure ces politiques se sont influencées réciproquement.

II. Interférences entre la politique d'intégration européenne et la politique d'ouverture à l'Est

Européanisation du conflit Est-Ouest et émancipation de l'Europe

Sur le plan de la politique internationale, l'*Ostpolitik* de Brandt est élaborée à la suite de la crise des missiles de Cuba en 1962. Après avoir craint un troisième conflit mondial, les dirigeants américains et soviétiques ont décidé de redéfinir leurs relations autour du principe de la « coexistence pacifique ». L'installation du « téléphone rouge » entre Washington et Moscou ainsi que le traité de Moscou du 25 juillet 1963 marquent le début du dialogue stratégique entre les deux superpuissances. Le milieu des années soixante se caractérise ainsi par l'établissement de la détente dans les relations Est-Ouest malgré l'enlisement de la guerre en Asie du Sud-Est. De fait, c'est vers l'Europe centrale que se déplace l'épicentre des tensions Est-Ouest, la ligne de démarcation passant notamment par l'Allemagne et par Berlin. Les relations Est-Ouest prennent un caractère davantage européen. Cette sensation est renforcée par le discours du président Johnson du 7 octobre 1966 portant sur l'Allemagne : « il est désormais question de l'unification et non plus de la réunification sur la base de l'autodétermination »⁶.

Ces changements du contexte politique international entraînent des modifications dans les relations entre les pays européens et leur puissance protectrice. La peur d'un désengagement américain en Europe s'accroît

notamment à partir de l'adoption par les États-Unis, en juin 1962, de la « doctrine des représailles graduées ». De plus, les puissances européennes, dont la France et la RFA, ne veulent risquer que les États-Unis et l'Union soviétique ne se mettent d'accord sur les questions européennes sans leur participation à la négociation.

La réaction des pays européens devant cette situation n'est cependant pas concertée. Les négociations du traité de l'Élysée en 1963 démontrent que les priorités de la France et de la RFA ne sont pas identiques. Le général de Gaulle, dans sa volonté d'affranchir l'Europe de la tutelle des États-Unis et poursuivant l'objectif de créer une Europe s'étendant de l'Atlantique à l'Oural, entame les négociations directement avec Moscou en excluant Washington. La RFA, tout en restant fidèle à son protecteur américain, espère retrouver une politique étrangère à la hauteur de sa puissance économique. La nouvelle *Ostpolitik* de Brandt doit être considérée comme un élément de la politique d'émancipation de l'Europe. L'appropriation du conflit Est-Ouest par les pays européens s'opère ainsi simultanément à la politique d'indépendance de l'Europe.

Toutefois, la politique européenne peine à se développer au cours des années soixante et il semble que ce soit la politique d'ouverture à l'Est qui permet de pallier ce manque d'intégration politique.

La politique d'ouverture à l'Est comme substitut de la politique d'intégration européenne ?

La politique d'émancipation de l'Europe du général de Gaulle ne trouve pas un accueil uniforme dans tous les pays de l'Europe des Six. Alors que le couple franco-allemand demeure l'axe central de la Communauté économique européenne (CEE), le traité de l'Élysée démontre que les Allemands ne sont pas prêts à renoncer à leur amitié avec les Américains. L'échec du plan Fouchet en avril 1962 engendre également un important recul de la politique d'intégration européenne. En 1963, de Gaulle s'oppose à l'entrée dans la CEE de la Grande-Bretagne et, entre juin 1965 et janvier 1966, la « crise de la chaise vide » ne permet pas à la CEE de promouvoir l'intégration des politiques étrangères de ses pays membres. Le désaccord entre les membres de la CEE est tel qu'on parle de crise larvée de la Communauté, renforcée en novembre 1967 par le deuxième veto de la France à la réouverture des négociations d'élargissement.

C'est dans ce climat de tension interne au sein de la CEE que s'établit progressivement l'*Ostpolitik* de Willy Brandt. Elle lui permet d'accéder à l'indépendance de l'Allemagne à l'intérieur d'un cadre de fidélité à l'Alliance atlantique et à la CEE. Le 28 octobre 1969, en accédant à la chancellerie, Brandt - soutenu par ses partenaires libéraux de coalition - énonce un programme gouvernemental centré sur l'*Ostpolitik*. Brandt accepte dorénavant la coexistence de deux États de nation allemande et fait part de sa volonté de poursuivre les négociations avec l'Union soviétique. Parallèlement, lors du sommet de La Haye des 1er et 2 décembre 1969, Brandt contribue à la relance de l'Europe. La construction de l'Europe est un moyen pour Brandt de reconquérir un peu de pouvoir politique à l'intérieur d'une Europe communautaire. La RFA instrumentalise la CEE pour ses besoins internes. « L'*Ostpolitik* commence à l'Ouest »⁷. Vice-versa, après 1969, il s'avère que l'Allemagne prend la tête de la politique d'intégration européenne, en partie grâce aux fonctionnements de l'*Ostpolitik*⁸.

Les deux politiques sont complémentaires mais ne s'influencent pas nécessairement. Les tensions de la CEE du milieu des années soixante n'ont pas empêché les dirigeants ouest-allemands de poursuivre leur politique envers l'Est. Au contraire, les années 1969-1973 correspondent aux temps forts de l'*Ostpolitik* ouest-allemande. Le développement rapide de l'*Ostpolitik* à partir de 1969 s'explique en grande partie par le changement de l'équipe dirigeante en RFA qui renforce le dialogue avec Moscou et Pankow. Le contexte international est également favorable au développement de l'*Ostpolitik*. Après l'invasion de la Tchécoslovaquie en août 1968 par les troupes du pacte de Varsovie, il s'avère que les Soviétiques se montrent plus conciliants. Il est désormais évident que tout rapprochement avec les pays de la sphère d'influence soviétique doit obtenir l'aval de Moscou. Brandt entame donc un dialogue avec les dirigeants soviétiques, ce qui lui permettra de signer en août 1970 le traité de non-recours à la force avec l'Union soviétique. Le traité de Moscou inaugure la série des traités dits « traités de l'Est » comprenant le traité de Varsovie de décembre 1970, le traité avec la Tchécoslovaquie en décembre 1973, mais aussi le traité fondamental avec la RDA en décembre 1972 et le traité quadripartite sur Berlin en septembre 1971.

En ce qui concerne la politique communautaire, le sommet de La Haye de décembre 1969 proclame le triptyque « achèvement, approfondissement et élargissement » et annonce la relance de la CEE. Au cours de ce sommet, il est évident que l'Europe communautaire existe essentiellement au niveau de l'intégration économique. Des mesures destinées à renforcer le processus d'unification politique sont certes évoquées, mais elles demeurent en-dessous des attentes des partisans d'une Europe politique. En outre, le début des années soixante-dix est également marqué par une importante crise économique internationale greffée d'une crise monétaire européenne. Au cours de cette période, il apparaît que le profond désaccord monétaire n'entrave à aucun moment la conclusion des traités de l'Est ni la signature des accords quadripartites⁹. Brandt n'agit cependant jamais à l'encontre de l'intégration européenne au nom de l'*Ostpolitik*. En effet, que ce soit à La Haye, en ce qui concerne la politique d'ouverture à l'Est y compris les négociations quadripartites sur Berlin, la défense de la Coopération politique européenne (CPE) et du plan Davignon en 1970 ou des réunions préparatoires à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), la RFA devient le champion de la défense de la politique d'intégration européenne.

Conclusion

L'*Ostpolitik* et la politique de construction européenne prennent donc place simultanément et engagent les mêmes acteurs, tant en ce qui concerne les États que les individus. Elles ne peuvent être analysées indépendamment l'une de l'autre, bien que le degré de leurs influences réciproques demeure difficile à établir. Le plus remarquable demeure sans doute la similarité de leurs objectifs. En effet, elles sont définies après 1945 afin de reconstruire l'Europe et de doter les puissances européennes d'un « ordre de paix européen ». En outre, elles sont élaborées et mises en place souvent par les mêmes acteurs politiques. Elles sont toutes deux élaborées sur un modèle pragmatique, à savoir d'avancer étape par étape, par « petits pas » en commençant d'abord par un processus d'intégration économique, destiné à être poursuivi sur le plan politique. Ainsi, la politique étrangère de Brandt peut être qualifiée de « réalisme pragmatique » du fait que sa mise en œuvre recourt souvent à une instrumentalisation de l'économie et de par son innovation par rapport à l'action de ses prédécesseurs CDU-CSU.

Notes:

¹ Cette théorie stipule que la prospérité de la RFA attirerait irrésistiblement la RDA dans sa zone d'influence.

² Cité par T. Garton Ash, *Au nom de l'Europe. L'Allemagne dans un continent divisé*, Paris, Gallimard, 1995, p. 34.

³ A. Wilkens, « Willy Brandt, die deutsch-französischen Beziehungen und die Europapolitik (1969-1974) », in H. Möller, M. Vaïsse (dir.), *Willy Brandt und Frankreich. Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Munich, Oldenbourg, 2005, pp. 199-214.

⁴ H. Haftendorn, « Transformation und Stabilität », in H. Möller, M. Vaïsse (dir.), *op. cit.*, pp. 1-21.

⁵ T. Garton Ash, *op. cit.*, p. 48.

⁶ Archives du Ministère français des Affaires étrangères (MAE), série Europe 1961-1970, (RFA), vol. 1608.

⁷ Archives nationales de France (AN), 5AG-2, vol. 104, Entretien Brandt-Pompidou du 30 janvier 1970.

⁸ H. Mayer, « L'Allemagne, la politique de coopération européenne », in E. Du Réau, R. Frank (dir.), *Dynamiques européennes. Nouvel espace. Nouveaux acteurs (1969-1981)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, pp.129-150.

⁹ A. Wilkens, « Willy Brandt, die deutsch-französischen Beziehungen und die Europapolitik (1969-1974) », *op. cit.*, p. 203.

Bibliographie indicative :

- BENDER Peter, *Die « Neue Ostpolitik » und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung*, Munich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1995, 369 p.

- BITSCH Marie-Thérèse, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Complexe, 2004, 400 p.

- BRANDT Willy, *Mémoires*, Paris, Albin Michel, 1990, 427 p.
- BRACHER Karl Dietrich, JÄGER Wolfgang, LINK Werner, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Republik im Wandel (1969-1974). Die Ära Brandt*, Stuttgart, Deutsche Verlags Anstalt, 1986, 499 p.
- DU REAU Elisabeth et FRANK Robert (dir.), *Dynamiques européennes. Nouvel espace. Nouveaux acteurs (1969-1981)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, 318 p.
- GARTON ASH Timothy, *Au nom de l'Europe. L'Allemagne dans un continent divisé*, Paris, Gallimard, 1995, 663 p.
- GERBET Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie nationale, 1983, 559 p.
- GUILLEN Pierre, *La question allemande. 1945 à nos jours*, Paris, Imprimerie nationale, Paris, 1996, 236 p.
- MÖLLER Horst, VAÏSSE Maurice (dir.), *Willy Brandt und Frankreich. Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Munich, Oldenbourg, 2005, 277 p.
- SCHMIDT Wolfgang, *Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte. Willy Brandt und die Deutschlandpolitik (1948-1963)*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2001, 572 p.