

## Les États-Unis et la politique à l'Est (*Ostpolitik*) de la République fédérale d'Allemagne, 1969-1972<sup>1</sup>

Jean-François Juneau

### Résumé

*La République fédérale d'Allemagne, avec la nouvelle politique à l'Est (*Ostpolitik*) instaurée par le gouvernement de Willy Brandt en 1969, entreprend de normaliser ses relations avec l'Union soviétique et les pays est-européens. Cette rupture dans la politique étrangère ouest-allemande représente un défi important pour les États-Unis. En plus des risques qu'elle implique quant à un relâchement de l'ancrage occidental de la RFA, l'*Ostpolitik* modifie considérablement la dynamique des rapports Est-Ouest au moment où l'administration Nixon s'efforce de poser les bases d'une détente durable et d'un nouvel équilibre international. Cependant, les Américains réalisent, à partir de 1971, que la politique orientale de Brandt est inséparable de leurs relations avec Moscou et qu'elle peut leur offrir des avantages, notamment par l'entremise des négociations sur le statut de Berlin. En 1971-1972, les Américains sont d'avis que le succès de leur politique de détente exige d'eux qu'ils appuient la politique orientale de Bonn.*

Durant la guerre froide, les Américains considèrent la République fédérale d'Allemagne (RFA) comme la pierre angulaire de la sécurité européenne. L'unité du camp occidental dépend de l'intégration solide de l'Allemagne de l'Ouest dans les institutions atlantiques et européennes. Lorsque le gouvernement du chancelier social-démocrate Willy Brandt entreprend, à partir de 1969, de normaliser ses relations avec le bloc soviétique dans le cadre d'une nouvelle politique à l'Est (*Ostpolitik*), les Américains ne peuvent manquer de s'inquiéter des répercussions possibles pour leurs intérêts en Europe occidentale. Considérant cela, il est pour le moins étonnant que l'historiographie de la politique étrangère américaine des années Nixon ne s'intéresse

pas à cet aspect central des relations germano-américaines<sup>2</sup>. La guerre du Vietnam et la détente avec Moscou sont sans contredit les préoccupations principales de la politique extérieure des États-Unis. Pourtant, l'analyse des documents officiels américains et allemands<sup>3</sup> montre que les ouvertures de Bonn à l'égard de l'Europe de l'Est, parce qu'elles sont inséparables du contexte global de la détente Est-Ouest, dont elles modifient d'ailleurs substantiellement la donne, ont, aux yeux des Américains, des implications importantes pour leur politique étrangère. Notre analyse se concentrera sur la période la plus intense de l'*Ostpolitik*, soit entre 1969 et 1972.

### Le dilemme américain

L'entrée en fonction de Willy Brandt<sup>4</sup> en octobre 1969 annonce une rupture importante dans la politique étrangère ouest-allemande. En reconnaissant explicitement, lors de son discours inaugural, l'existence de « deux États en Allemagne », Brandt rompt avec les bases de la politique allemande et orientale de la RFA depuis sa fondation<sup>5</sup>. Le refus de la reconnaissance de la République démocratique allemande (RDA) était jusqu'alors un principe sacro-saint de la politique étrangère de Bonn, dont la traduction concrète était la « doctrine Hallstein », selon laquelle la RFA devait rompre ses relations avec tout État reconnaissant la RDA (à l'exception notable de l'URSS). Tous les gouvernements depuis Konrad Adenauer, le premier chancelier, portaient de l'idée qu'une « politique de force » basée sur l'intégration occidentale mènerait inévitablement à la réunification des deux parties de la nation.

Le véritable architecte de l'*Ostpolitik* est Egon Bahr<sup>6</sup>, conseiller de Willy Brandt en politique étrangère. Pour Bahr, il est d'abord et avant tout clair que la réunification ne peut être obtenue qu'avec l'accord de l'URSS, et non contre sa volonté. Pour établir des relations de confiance avec Moscou, il importe de reconnaître le statu quo européen et les réalités de l'après-guerre, incluant la division allemande. Le pari est que la reconnaissance du statu quo pourra à long terme créer les conditions de son dépassement. Le défi, en attendant, est de maintenir la cohésion de la nation en s'efforçant de rendre le mur de Berlin plus « poreux », faute de pouvoir le faire disparaître. Bahr qualifie sa stratégie de « changement par le rapprochement » (*Wandel durch Annäherung*)<sup>7</sup>. Le but immédiat de l'*Ostpolitik* est la normalisation des relations avec l'URSS et ses satellites sur la base de la reconnaissance du statu quo ; à long terme, elle a pour objectif ultime la révision du statu quo par la réunification des deux États allemands<sup>8</sup>.

Aussitôt arrivé au pouvoir à l'automne 1969, le nouveau gouvernement de coalition entre les Sociaux-démocrates (SPD) et les Libéraux (FDP) est déterminé à ouvrir le plus rapidement possible des négociations avec Moscou, Varsovie, Berlin-Est et Prague afin de mettre un terme au « conflit allemand particulier avec l'Est »<sup>9</sup>. À première vue, il semble que les Américains ne peuvent que se réjouir du changement dans la politique orientale de Bonn. Ils avaient depuis nombre d'années appelé une telle évolution de leurs vœux et se montraient de plus en plus exaspérés de l'attitude de blocage du gouvernement ouest-allemand, qui nuisait à leurs efforts de détente avec l'URSS et allait à l'encontre de leur intérêt dans la stabilité internationale. L'ambassade américaine à Bonn salue l'assouplissement de la doctrine Hallstein et l'abandon de la réunification comme condition de la détente : « *Improved German relations with the East are [...] clearly in the American Interest since without them the permanent peace and political stability which we seek in Europe would hardly be imaginable*<sup>10</sup>. » Nixon lui-même pousse, à l'été 1969, le prédécesseur chrétien-démocrate de Brandt, Kurt Georg Kiesinger, à plus d'ouverture envers l'Est<sup>11</sup>. De fait, lorsque Egon Bahr se rend à Washington, en octobre 1969, pour informer l'administration Nixon des grandes lignes de l'*Ostpolitik*, il note avec surprise que Henry Kissinger, le conseiller du président sur la sécurité nationale, lui donne son « entière approbation », en lui disant que « votre succès sera notre succès »<sup>12</sup>. Par la même occasion, les deux hommes établissent un canal secret (*back-channel*) entre la Chancellerie et la Maison-Blanche pour tenir l'administration Nixon informée des initiatives allemandes à l'Est<sup>13</sup>.

Sous la surface, toutefois, les Américains entretiennent des doutes sérieux. Un rapport du Conseil de planification politique du Département d'État datant de février 1968, qui soutient qu'une plus grande flexibilité de la RFA à l'égard de l'URSS est dans l'intérêt à la fois de Bonn et de Washington, insiste aussi sur les dangers potentiels d'une telle politique. Tout d'abord, la désillusion provoquée par l'absence de libéralisation dans la RDA – un des buts principaux de l'*Ostpolitik* suivant la maxime du « changement par le rapprochement » – pourrait facilement provoquer une montée du radicalisme et déstabiliser la RFA sur le plan interne. Le résultat pourrait en être l'élection d'un gouvernement radical de gauche poursuivant une politique neutraliste. Les Soviétiques pourraient amener les Allemands de l'Ouest à se retirer de l'OTAN ou à demander l'expulsion des forces américaines de la RFA en échange de progrès réels ou fictifs dans la question allemande<sup>14</sup>. Kissinger garde aussi une impression ambiguë de l'*Ostpolitik* après que Bahr lui ait exposé les objectifs de son gouvernement : « *In themselves they pose no major problems for us [...]* »

*but they could become troublesome if they engender euphoria [and] affect Germany's contribution to NATO [...]. The Germans may also become so engaged in their Eastern policy that their commitment to West European unity may decline<sup>15</sup>.*

L'avis de Kissinger est, dans l'ensemble, plus pessimiste que celui du Département d'État et de son secrétaire William Rogers<sup>16</sup>. Le vrai danger, selon Kissinger, est que les membres du gouvernement Brandt soient incapables de contrôler « *a process which, if it results in failure could jeopardize their political lives and if it succeeds could create a momentum that may shake Germany's domestic stability and unhinge its international position* »<sup>17</sup>. Le spectre de Rapallo<sup>18</sup> joue aussi un rôle dans les analyses des Américains : Kissinger rappelle que la politique étrangère traditionnelle de l'Allemagne de Bismarck à Hitler a été de manœuvrer librement entre l'Est et l'Ouest, et considère dans la même ligne de pensée que le « nationalisme résurgent » est toujours un danger avec les Allemands<sup>19</sup>. Dans le cas de l'*Ostpolitik*, il risque de s'exprimer par une volonté de mener une politique étrangère indépendante et neutre. Aussi, il craint qu'au lieu d'atténuer la division allemande, Brandt et Bahr n'en viennent plutôt à la sceller<sup>20</sup>.

Les Américains se retrouvent pris dans un dilemme. D'un côté, ils ne peuvent que se féliciter que les Allemands de l'Ouest aient décidé de mettre fin à leur attitude de blocage dans la détente Est-Ouest. Sans la réduction des tensions au cœur de l'Europe – ce qui ne peut être accompli que par la RFA et l'URSS – aucune détente européenne ne pourra s'installer durablement. De l'autre côté, ils voient dans l'*Ostpolitik* les germes d'un révisionnisme géopolitique dangereux pour l'unité occidentale et contraire à leur objectif de stabilisation du statu quo.

### Les traités orientaux

La rapidité avec laquelle progressent les négociations entre la RFA et l'URSS sur un traité de non-recours à la force ne fait rien pour apaiser les inquiétudes outre-atlantique. Les responsables ouest-allemands se voient dire par leurs collègues américains que « *things are just happening too fast* » et qu'il aurait été préférable que les initiatives de Bonn à l'Est aient d'abord fait l'objet de consultations intensives<sup>21</sup>. Le ministère français des Affaires étrangères, qui surveille de près les développements à l'est de ses frontières, note qu'à Washington, « [s]ans formuler d'objection sur le fond, l'on se montre cependant un peu agacé par la précipitation et le mystère qui ont entouré la démarche de M. Allardt [ambassadeur de la RFA en URSS] à Moscou<sup>22</sup>. »

Nixon et ses collaborateurs voient dans l'empressement ouest-allemand des risques pour leur propre politique de détente. En effet, tandis qu'à l'été 1970 les négociations entre Bonn et Moscou vont bon train, les relations américano-soviétiques stagnent en raison de l'attitude négative de l'URSS sur les dossiers intéressant les États-Unis (le Vietnam au premier titre). Moscou profite de l'empressement de Bonn à conclure un accord pour pratiquer une détente sélective visant à découpler l'Amérique de l'Europe. Pour palier ce problème, Nixon et Kissinger veulent faire en sorte que l'*Ostpolitik* soit mieux coordonnée avec leur politique de détente. Mais ils restent impuissants dans cette situation. En effet, ils ne peuvent pas risquer de bloquer ou freiner l'élan des initiatives de Brandt: cela ne ferait qu'empoisonner les relations germano-américaines. À cet effet, les Français notent avec une certaine irritation que les Américains sont particulièrement soucieux de ménager leurs alliés allemands: « Tout au long de la négociation germano-soviétique, les Américains n'ont guère été tentés de s'associer à nous pour faire preuve de fermeté vis-à-vis de Bonn, alors qu'ils confiaient par ailleurs leur agacement devant l'insuffisance ou le retard des informations que les Allemands consentaient à fournir à leurs alliés<sup>23</sup>. » Mais c'est certainement à contrecœur qu'ils pratiquent cette retenue. Certains commentaires de Nixon sont éclairants à cet égard. Ainsi, lorsqu'en mars 1970 Kissinger évoque au président Nixon la possibilité que le gouvernement social-libéral soit renversé en raison de résultats défavorables à la coalition gouvernementale lors d'élections locales, ce dernier inscrit à la main sur le rapport un jugement sans équivoque: « *if Brandt continues his soft-headed line – This would be in our interest* »<sup>24</sup>. De même, quand Kissinger avertit Nixon que les États-Unis devraient éviter d'être responsables d'un éventuel effondrement de la coalition sociale-libérale, le président note: « *I do not agree – any non-socialist government would be better* »<sup>25</sup>. »

En faisant cavalier seul dans ses relations avec l'Est, le gouvernement Brandt nuit non seulement à sa propre position de négociation, mais aussi à celle de Washington. Pour Kissinger, il est clair que c'est Washington qui doit donner le tempo de la détente; il l'exprime clairement au diplomate ouest-allemand Paul Frank en lui disant que « s'il doit y avoir une politique de détente avec l'Union soviétique, alors nous la ferons »<sup>26</sup>. D'après un ancien diplomate américain, « *it was a matter of Nixon and Kissinger wanting to run key elements of Ostpolitik* », soit les relations avec l'URSS<sup>27</sup>. Même avant l'entrée au gouvernement de la coalition sociale-libérale, les responsables ouest-allemands comprennent bien que: « Les États-Unis, lorsqu'il est question de problèmes de sécurité et par conséquent des rapports entre les deux superpuissances, réclament une certaine priorité

dans le dialogue avec Moscou et veulent maintenir sous leur contrôle chaque activité de leurs alliés dans ce domaine<sup>28</sup>. »

Pourtant, lorsque le traité de Moscou est signé en août 1970, suivi en décembre de la même année par un traité avec la Pologne (dont le point principal est la reconnaissance de la perte des territoires à l'est de la ligne Oder-Neisse, résultat de la Seconde Guerre mondiale), les Américains sont assez satisfaits des résultats. Quelques jours après la signature du traité de Moscou, Bahr rapporte au ministre ouest-allemand des Affaires étrangères, Walter Scheel, que dans les hautes sphères du gouvernement américain, il n'y a « pas la moindre expression d'inquiétude » à propos de la politique orientale, car le succès que représente le traité de Moscou a renforcé l'image du gouvernement Brandt à Washington<sup>29</sup>. De même, l'ambassadeur ouest-allemand à Washington, Rolf Pauls, note que d'après lui, les doutes graves de l'été précédent ont fait place dans la capitale américaine à une grande confiance dans l'*Ostpolitik*<sup>30</sup>. Ce revirement s'explique certes par les succès diplomatiques de la RFA dans ses négociations avec l'Est, de même que par la constatation que les scénarios négatifs imaginés quelques mois auparavant ne sont absolument pas en voie de se réaliser. La nouvelle confiance de Nixon et de Kissinger résulte cependant du rôle qu'ils sont appelés à jouer dans les négociations sur Berlin, qui occupent l'avant-scène des relations internationales en Europe après la signature du traité de Moscou.

### Détente et *Ostpolitik*

Les négociations quadripartites sur Berlin donnent l'occasion aux États-Unis à la fois d'imposer certaines limites à l'*Ostpolitik*, mais aussi de l'utiliser pour leur propre politique de détente. En d'autres mots, à partir de la seconde moitié de l'année 1970, Nixon et Kissinger comprennent de plus en plus que l'*Ostpolitik* est inextricablement liée à leurs efforts de détente globale et constitue en fait un appui de taille qui renforce leur position de négociation vis-à-vis de l'URSS.

Pour tous les protagonistes de la guerre froide, il est clair que la détente ne pourra jamais survivre si Berlin, ville littéralement déchirée par le rideau de fer, reste un foyer de tensions. Les quatre puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale (États-Unis, URSS, Grande-Bretagne et France) discutent depuis quelques mois déjà de la possibilité de négociations sur la normalisation du statut de Berlin quand celles-ci démarrent finalement le 26 mars 1970. Brandt avait enjoint Nixon d'amorcer les discussions dès le 25 février, mais le président et Kissinger préfèrent en retarder l'ouverture par besoin de développer une position

occidentale commune<sup>31</sup>. Aussi, devant les progrès rapides des négociations germano-soviétiques, le conseiller du président estime que la lenteur des négociations quadripartites ne peut qu'avantager les États-Unis. En effet, cela laisse du temps aux Américains pour négocier secrètement l'établissement de relations diplomatiques avec la Chine. Ces contacts non officiels entre la Maison-Blanche et le gouvernement chinois serviront plus tard, lorsque révélés au monde le 15 juillet 1971 par l'annonce surprise d'un voyage de Kissinger en Chine, à rendre le Kremlin plus conciliant dans les diverses négociations en cours, incluant celles sur l'ancienne capitale du Reich<sup>32</sup>.

À l'automne 1970, la RFA et l'URSS font front commun pour la conclusion rapide d'un accord sur Berlin. Le gouvernement Brandt ne soumettra les traités de Moscou et de Varsovie pour ratification au parlement, le *Bundestag*, que si les quatre puissances parviennent à conclure un accord sur la normalisation du statut de Berlin : c'est ce qu'on nomme alors le *Junktim* (lien). Le gouvernement allemand, après avoir reconnu les réalités d'après-guerre à l'Est, estime nécessaire comme contrepartie que Moscou fasse de même à Berlin. Ainsi, la RFA et l'URSS, pour s'assurer du succès de l'ensemble des traités à l'Est (*Ostverträge*), font pression sur les États-Unis pour la conclusion rapide d'un accord quadripartite. Mais l'administration Nixon refuse que le tempo des négociations soit dicté par Bonn<sup>33</sup>. En outre, Kissinger, dans un mémorandum de septembre 1970 pour le président, explique qu'en négociant sur le statut de Berlin, les États-Unis légitiment indirectement l'*Ostpolitik*, Nixon notant : « *excellent perceptive analysis (and somewhat ominous): Brandt has maneuvered the situation so that we have been pushed into the position of being responsible both for Berlin and for the success of his initiative* »<sup>34</sup>.

Afin de répondre de manière appropriée au défi de la nouvelle situation, le *National Security Council* (NSC) clarifie les intérêts américains en Allemagne dans un document important, le NSDM 91. Ce dernier indique que la situation à Berlin est satisfaisante du point de vue de Washington : « *A new four power agreement is, therefore, not an essential requirement in terms of our interests and our policy* »<sup>35</sup>. Malgré cela, la conclusion d'un nouvel accord est dans l'intérêt américain, ne serait-ce que pour maintenir l'unité occidentale. En effet, le NSDM 91 rappelle que le maintien d'une relation de confiance avec la RFA et la création de conditions dans lesquelles elle sera incitée à maintenir et développer ses liens avec les institutions occidentales sont les objectifs premiers des États-Unis en Allemagne. Aussi, le président approuve le *Junktim* entre la ratification des traités orientaux et les négociations à propos de la ville divisée<sup>36</sup>.

Cet appui au principe du *Junktim* signale que les Américains réalisent qu'il vaut mieux pour eux « *to try to get on board and get something for the US* », c'est-à-dire exploiter la situation pour obtenir un accord avantageux sur Berlin<sup>37</sup>. Mais il y a plus : en rendant son *Ostpolitik* dépendante d'un accord sur Berlin, le gouvernement Brandt place les États-Unis dans une position avantageuse par rapport à l'URSS dans le contexte des négociations Est-Ouest. En effet, le lien établi par Bonn entre les traités orientaux et les négociations sur Berlin crée un intérêt soviétique considérable dans la conclusion d'un accord quadripartite, qui ne peut être conclu sans les Américains. Berlin permet donc de faire pression sur les Soviétiques pour les amener à se montrer plus conciliants dans d'autres domaines. Au début de 1971, Kissinger décide de s'impliquer personnellement dans les négociations quadripartites pour exploiter celles-ci afin de faire progresser les pourparlers sur les limitations d'armements, qui se trouvaient dans une impasse jusqu'à ce moment<sup>38</sup>. Les États-Unis recherchent un accord sur une limitation des armements nucléaires stratégiques, dans le cadre des *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT), tandis que les Soviétiques sont avant tout intéressés par un traité sur les systèmes défensifs antibalistiques, les *Anti-Ballistic Missiles* (ABM), et se montrent peu accommodants dans SALT. En janvier 1971, Kissinger imagine une solution pour débloquer l'impasse, qui s'appuie sur l'*Ostpolitik* et l'intérêt primordial – vital même – des Soviétiques dans l'acceptation du statu quo par Bonn : Kissinger fait savoir à Anatoli Dobrynin, l'ambassadeur soviétique à Washington, « *that SALT would be kept in step with the Berlin negotiations* »<sup>39</sup>. La constitution d'un niveau non officiel et secret de négociation entre Valentin Falin, Kenneth Rush (les ambassadeurs soviétique et américain à Bonn) et Egon Bahr, ayant pour objectif de concilier les points de vue sur le statut de Berlin, montre bien l'entrelacement des intérêts américains, ouest-allemands et soviétiques dans le processus de la détente<sup>40</sup>. Kissinger, pratiquant le *linkage* qui lui est caractéristique – consistant à lier entre eux différents problèmes internationaux –, ficelle ainsi toutes les négociations Est-Ouest dans un paquet<sup>41</sup>. Il espère restreindre l'aventurisme des Soviétiques, les encourager à coopérer dans les questions du Vietnam et de SALT, et donner des bases solides à la détente ; en fait, le but est d'intégrer l'URSS en tant qu'élément stable dans une « structure de paix » reposant sur l'équilibre des puissances<sup>42</sup>.

Cette stratégie montre rapidement des résultats. Le 20 mai 1971, Nixon peut annoncer une percée dans les négociations SALT : le lien avec les négociations ABM est accepté par Moscou<sup>43</sup>. Les Soviétiques veulent reculer par la suite, mais ne peuvent le faire, Kissinger gardant l'accord sur Berlin en otage : « *The Soviets could not risk a crisis with us if they wanted*

*the Berlin agreement concluded or the German treaties ratified*<sup>44</sup>. » Les négociations dans le « Groupe des Trois » (Bahr, Rush et Falin) aboutissent rapidement à un résultat quasi final, mais Kissinger, pour être certain de garder l'avantage, incite Rush à ralentir le rythme jusqu'au 15 juillet, date à laquelle il annonce, à la grande surprise de la communauté internationale, sa visite prochaine en Chine<sup>45</sup>. Le fait que la question berlinoise ne soit pas encore réglée empêche les Soviétiques de protester. Après l'annonce du voyage de Kissinger en Chine, les négociations progressent rapidement et l'accord peut être conclu le 3 septembre 1971.

Les Soviétiques y vont aussi d'un *linkage* de leur cru : sans la ratification des traités orientaux, dont le vote est prévu pour le printemps 1972, ils n'appliqueront pas l'accord sur Berlin. L'intérêt des Américains à ce que ces traités soient ratifiés s'en trouve donc accru. Il est, par exemple, significatif que Bahr écrive au sujet d'une rencontre avec Kissinger le 28 mars 1972 que « pour la première fois, l'atmosphère pouvait être qualifiée de cordiale »<sup>46</sup>. L'administration Nixon, même si elle évite de prendre position officiellement sur le sujet, est pleinement consciente que sans la ratification des traités par le Bundestag, tout l'édifice de la détente Est-Ouest risque fort bien de s'écrouler. L'ambassadeur ouest-allemand Pauls y voit deux intérêts fondamentaux des États-Unis : d'abord, le passage de la « confrontation à la négociation » dans les relations américano-soviétiques, qui n'est que pure illusion si l'Europe centrale reste un foyer de crise ; ensuite, le maintien et le soin de la relation spéciale entre les États-Unis et la RFA en tant que base indispensable de la position américaine en Europe centrale et orientale<sup>47</sup>. Une hausse des tensions en Europe centrale ne manquerait pas d'affaiblir considérablement la diplomatie américaine dans le dossier du Vietnam<sup>48</sup>. Conséquemment, Pauls écrit en mai 1972, quelques jours avant le vote fatidique, que le Congrès et le gouvernement américains verraient d'un très mauvais œil un « non » du Bundestag aux traités<sup>49</sup>. Le sous-secrétaire d'État John Irwin considère, de son côté, que « les conséquences d'une non-ratification seraient le chaos »<sup>50</sup>. Les Américains ne seront pas déçus : le 17 mai 1972, le Bundestag approuve la ratification des traités de Moscou et de Varsovie, les Chrétiens-démocrates ayant opté pour l'abstention<sup>51</sup>.

## Conclusion

L'examen des relations entre la RFA et les États-Unis, de 1969 à 1972, montre à quel point la *Ostpolitik* influence non seulement l'état des relations Est-Ouest, mais aussi la dynamique des rapports à l'intérieur de l'Alliance atlantique. Par conséquent, la politique à l'Est de

Bonn constitue une préoccupation centrale de l'administration Nixon. D'abord, parce qu'elle risque de porter atteinte à la politique de détente américaine et peut-être, ce qui est plus grave encore, de découpler la RFA des États-Unis, dont la relation étroite constitue le fondement de l'Alliance atlantique ; ensuite, à partir du tournant de l'année 1971, parce que l'*Ostpolitik* appuie la politique de détente de Nixon et de Kissinger et aussi parce qu'elle est nécessaire pour une réduction durable des tensions en Europe. L'harmonie entre les politiques ouest-allemande et américaine à l'égard de l'Union soviétique et de ses satellites, en 1971-1972, est fondée d'un côté comme de l'autre sur la *Realpolitik*, sur une évaluation « réaliste » de l'intérêt national. Les intérêts communs de Bonn et de Washington font que leur coopération devient très étroite<sup>52</sup>. Enfin, le cas particulier que nous avons étudié démontre l'impossibilité de comprendre la dynamique de la détente globale séparément des rapports à l'intérieur des deux systèmes d'alliances et souligne que les relations internationales durant la guerre froide ne sauraient être réduites au schéma classique de la bipolarité rigide.

## Notes

1. L'auteur tient à remercier les organismes dont l'aide a été indispensable pour la réalisation de cette étude: le CRSH, le GERSI, le Bureau international de l'Université de Montréal ainsi que la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Société allemande pour la politique étrangère) à Berlin.
2. Voir notamment Joan Hoff, *Nixon Reconsidered*, New York, Basic Books, 1994; Richard S. Parmet, *Richard Nixon and His America*, Boston, Little & Brown, 1990; Walter Isaacson, *Kissinger. A Biography*, New York, Simon & Schuster, 2005. Le côté occidental de l'*Ostpolitik* fait l'objet d'études plus récentes, entre autres, Helga Haftendorn, « German *Ostpolitik* in a Multilateral Setting », dans Helga Haftendorn et al. (dir.), *The Strategic Triangle. France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006, p. 209-227; Gottfried Niedhart, « Frankreich und die USA im Dialog über Détente und Ostpolitik 1969 », *Francia*, vol. 31, n° 3 (2004), p. 65-85. C'est dans cette lignée que veut s'inscrire notre recherche.
3. Les principales archives que nous avons exploitées sont: National Archives and Records Administration (ci-dessous cité NARA), College Park, Maryland; *Politisches Archiv im Auswärtigen Amt* (PA AA), Berlin; *Archiv der sozialen Demokratie* (AdsD), Bonn. Pour compléter notre recherche, nous avons aussi eu recours à des documents français que nous avons pu consulter aux Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE), Paris. Finalement, soulignons que les plus importants documents diplomatiques allemands font l'objet d'une édition annuelle dans les *Akten zur Auswärtigen Politik Deutschlands* (AAPD), publiés à Munich par R. Oldenburg Verlag. Toutes les traductions de l'allemand ont été effectuées par l'auteur.
4. Né en 1913, Willy Brandt est maire de Berlin-Ouest de 1957 à 1966, où il est profondément marqué par la timidité de la réponse de Bonn et des capitales occidentales au moment de la construction du mur de Berlin en 1961. De 1966 à 1969, il occupe le poste de ministre des Affaires étrangères au sein du gouvernement de grande coalition sous le chancelier chrétien-démocrate Kurt Georg Kiesinger. Brandt est chancelier de la coalition sociale-libérale de 1969 à 1974.
5. Discours inaugural de Brandt, 28 octobre 1969, dans Willy Brandt, *Berliner Ausgabe*, tome 6: *Ein Volk der guten Nachbarn. Außen- und Deutschlandpolitik 1966-1974*, Bonn, Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger, 2005, p. 236-246 (citation à la page 237).
6. Egon Bahr est né en 1922. Il dirige le bureau de presse de Willy Brandt à la mairie de Berlin-Ouest entre 1960 et 1966. De 1967 à 1969, il dirige le bureau de planification du ministère de Affaires étrangères. Sous le gouvernement Brandt, il est secrétaire d'État à la chancellerie et ministre avec attributions spéciales. Bahr joue un rôle déterminant dans la négociation du traité de Moscou (1970) et du traité fondamental avec la RDA (1972).
7. Voir son célèbre discours à l'Académie évangélique de Tutzing en 1963 dans Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Munich, Carl Hanser Verlag, 1991, p. 11-17. Voir aussi les documents produits par Bahr à l'automne 1969 alors qu'il est toujours directeur du bureau de planification du ministère des Affaires étrangères: « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr », AAPD, 1969, Bd. II, p. 1030-1047; « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York », AAPD, 1969, Bd. II, p. 1047-1057.
8. Sur l'*Ostpolitik*, voir Peter Bender, *Die « Neue Ostpolitik » und ihre Folgen: vom Mauerbau bis zur Vereinigung*, Munich, DTV, 1995; Timothy Garton Ash, *In Europe's*

Name: *Germany and the Divided Continent*, New York, Random House, 1993; Gottfried Niedhart, « Ostpolitik: Phases, Short-Term Objectives and Grand Design », *Bulletin of the German Historical Institute*, supplément 1 (2004), p. 118-136. Voir aussi les mémoires d'Egon Bahr, *Zu meiner Zeit*, Munich, Karl Blessing Verlag, 1996.

9. Heinrich August Winkler, *Histoire de l'Allemagne XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle. Le long chemin vers l'Occident*, Paris, Fayard, 2000, p. 701.
10. Message de l'ambassade de Bonn au Département d'État, 11 avril 1968, NARA, RG 59, Central Files, Box 2136.
11. Mémorandum d'une conversation entre le président Nixon et le chancelier Kiesinger à la Maison-Blanche, 7 août 1969, NARA, RG 59, Central Files, box 2137.
12. « *Ihr Erfolg wird unser Erfolg sein.* » Note de Bahr sur une conversation avec Kissinger, 14 octobre 1969, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 439, reproduit dans AAPD, 1969, Bd. II, p. 1114-1118. Le secrétaire d'État William Rogers déclare aussi à Brandt, le 8 décembre 1969, que « personne à Washington n'a jamais eu à aucun moment le moindre doute sur les intentions allemandes » ; voir « Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt. 8. Dezember 1969 », AAPD, 1969, Bd. II, p. 1384-1386.
13. Mémorandum de Kissinger pour le président, 20 octobre 1969, NARA, NIXON, NSC, Country Files - Europe, Box 682.
14. « Germany and the Future of Western Europe », 23 février 1968, NARA, RG 59, Central Files, box 2117. Entre 1969 et 1972, Bahr tient Kissinger informé de ses discussions et négociations avec les représentants de l'URSS et des pays est-européens. Ses archives personnelles documentent bien l'importance du *back-channel*: voir AdsD, Depositum Bahr, Ordner 439.
15. Mémorandum de Kissinger pour le président, 20 octobre 1969, NARA, NIXON, NSC, Country Files - Europe, Box 682.
16. Rogers conclut que « *we can endorse the general objective sought by Brandt's Government which, it should be added, accord with Kissinger's objectives when he was Chancellor. We wish to avoid creating the impression in the FRG that an effort to improve relations with the East is incompatible with continued cooperation with the West.* ». Mémorandum de Rogers pour le président, 16 juillet 1970, NARA, NIXON, NSC, Country Files - Europe, Box 683.
17. Mémorandum de Kissinger pour le président, 16 février 1970, NIXON, NSC, Country Files - Europe, Box 683.
18. L'accord de Rapallo, signé en 1922 entre l'Allemagne et l'URSS, représentait une alliance des deux puissances révisionnistes contre l'ordre de Versailles. Pour les Occidentaux, Rapallo symbolise le danger que représente un rapprochement germano-soviétique pour l'ordre européen.
19. Henry A. Kissinger, *White House Years*, Boston et Toronto, Little, Brown & Company, 1979, p. 409-410.
20. *Ibid.*, p. 411.
21. « Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete. 27. November 1969 », AAPD, 1969, Bd. II, p. 1338-1341
22. Dépêche d'actualité pour diplomatie Paris, direction d'Europe, de l'ambassade de France aux États-Unis, 21 novembre 1969, AMAE, Europe, RFA 1961-1970, Volume 1546.

23. Note de la sous-direction d'Europe centrale, 4 décembre 1970, AMAE, Europe, RFA 1961-1970, Volume 1547.
24. Mémoire de Kissinger pour le président, 10 mars 1970, NARA, NIXON, NSC, Country Files - Europe, Box 683.
25. Mémoire de Kissinger pour le président (sans date, juillet 1970), NARA, NIXON, NSC, Country Files - Europe, Box 684.
26. « [...] *wenn schon Entspannungspolitik mit der Sowjetunion, dann machen wir sie.* » Paul Frank, *Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur*, Stuttgart, DVA, 1981, p. 287 Traduction et italiques de l'auteur. Dans la même lignée, Kissinger déclare, le 13 avril 1970, à l'ambassadeur français à Washington que s'il doit y avoir un accord entre l'Est et l'Ouest, « il serait fait entre les États-Unis et l'URSS et non pas entre les Allemands et l'URSS ». Dans Georges-Henri Soutou, *La guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ouest 1943-1990*, Paris, Fayard, 2001, p. 509.
27. Conversation de l'auteur avec Robert Gerald Livingston, 31 mai 2006, Washington. Livingston a été directeur de la division des affaires européennes de la légation américaine à Berlin entre 1964 et 1968, a fait partie de la section politique à l'ambassade de Bonn entre 1968 et 1971 et a été membre du *National Security Council* en 1972-1973.
28. « [...] *dass die Vereinigten Staaten dort, wo es um Fragen der Sicherheit und damit das Verhältnis der beiden Weltmächte zueinander geht, eine gewisse Priorität im Dialog mit Moskau beanspruchen und den Wunsch haben, jede Aktivität ihrer Alliierten in diesem Bereich unter Kontrolle zu behalten.* » « Botschafter Knappstein, Washington, an das Auswärtige Amt. 30. Januar 1968 », *AAPD*, 1968, Bd. II, p. 117-120. Traduction de l'auteur.
29. « [...] *nicht den leisesten Ausdruck von Sorge.* » Message de Bahr à Scheel, 20 août 1970, PA AA, B 150, Bd. 210. Traduction de l'auteur.
30. « Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt. 18. Dezember 1970 », *AAPD*, 1970, Bd. III, p. 2293-2295.
31. Lettre de Nixon à Brandt, 12 mars 1970, NARA, NIXON, NSC, Presidential Correspondence 1969-1974, Box 753.
32. Kissinger, *op. cit.*, p. 698-708.
33. Horst Ehmke, chef de la Chancellerie sous Willy Brandt, constate, en septembre 1970, que les Américains ne sont pas pressés d'aller de l'avant avec les négociations sur Berlin, car ils ont vraisemblablement été surpris par la vitesse avec laquelle le traité germano-soviétique a été conclu. La nouvelle indépendance de la RFA préoccupe aussi Washington. Voir Horst Ehmke, *Mittendrin. Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit*, Berlin, Rowohlt, 1994, p. 140.
34. Mémoire de Kissinger pour le président, 1<sup>er</sup> septembre 1970, NARA, NIXON, NSC, Country Files - Europe, Box 684 (souligné dans l'original).
35. *National Security Council Decision Memorandum 91*, 6 novembre 1970, NARA, NIXON, NSC, Country Files - Europe, Box 685.
36. *National Security Council Decision Memorandum 91*, 6 novembre 1970, NARA, NIXON, NSC, Country Files - Europe, Box 685.
37. Conversation de l'auteur avec Robert Gerald Livingston, 31 mai 2006, Washington.
38. Kissinger, *op. cit.*, p. 805.
39. *Ibid.*, p. 804.

40. Les négociations informelles de ce « Groupe des trois » sont peu documentées. Les documents les plus informatifs à ce sujet sont les messages de Bahr à Kissinger dans AdsD, Depositum Bahr, Ordner 439. Lire aussi à ce sujet David C. Geyer, « The Missing Link: Henry Kissinger and the Back-Channel Negotiations on Berlin », *Bulletin of the German Historical Institute*, Supplement 1 (2004), p. 80-97, ainsi que Wjatscheslaw Keworkow, *Der Geheime Kanal. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik*, Berlin, Rowohlt, 1995.
41. Les Soviétiques ajoutent aussi la question d'une conférence de sécurité européenne à cet ensemble, que les Américains lient à des pourparlers sur la réduction des armements conventionnels en Europe, le processus intitulé *Mutual Balanced Force Reductions* (MBFR). Sur le *linkage* établi par Nixon et Kissinger entre la reconnaissance du statu quo territorial et les questions de réductions et de limitation des armements, voir Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe. Forty Years of German Foreign Policy*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1989, p. 98.
42. Isaacson, *op. cit.*, p. 323; John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2005. p. 287.
43. Kissinger, *op. cit.*, p. 819.
44. *Ibid.*, p. 821.
45. *Ibid.*, p. 830.
46. « Die Atmosphäre war zum ersten Mal herzlich zu nennen. » Note de Bahr, 1<sup>er</sup> avril 1972, AdsD, Depositum Bahr, Ordner 439. Traduction de l'auteur.
47. « Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt. 25. März 1972 », *AAPD*, 1972, Bd. I, p. 327-330.
48. Télégramme de Pauls, Washington, à Bonn, 1<sup>er</sup> mai 1972, 2 pages, PA AA, B 150, Bd. 254.
49. Télégramme de Pauls, Washington, à Bonn, 10 mai 1972, 2 pages, PA AA, B 150, Bd. 254.
50. « ...die Folge einer Nichtratifizierung wäre ein Chaos. » « Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem Staatssekretär im amerikanischen Aussenministerium, Irwin, in Washington. 30. November 1971 », *AAPD*, 1971, Bd. III, p. 1861-1864. Traduction de l'auteur.
51. Arnulf Baring, *Machtwechsel. Die Ära-Brandt-Scheel*, Stuttgart, DVA, 1982, p. 447.
52. Egon Bahr écrit qu'au début des années 1970, « l'intensité et l'intimité [des relations] entre Bonn et Washington ont atteint un degré qui ne peut être meilleur entre alliés et amis ». Bahr, *Zu meiner Zeit, op. cit.*, p. 409.