

NOTE DE M. BLOT.

ALL - 1. 1

OCT 1989

REFLEXIONS SUR LA QUESTION ALLEMANDE

-----

I	Les relations franco-allemandes : sortir de l'ère du soupçon.	p. 2
II	Le souhaitable et le possible.	p. 6
III	La souveraineté allemande	p. 10
IV	Le problème des frontières	p. 19
V	Premières conclusions	p. 23
VI	La matrice européenne	p. 25
VII	Quelle Europe ?	p. 29
VIII	De l'immobilisme au mouvement	p. 39
IX	La dimension sécurité	p. 46
X	Berlin	p. 52
XI	Suggestions pour une position française	p. 53
XII	Remarques conclusives	p. 60

MINISTERE  
DES  
AFFAIRES ETRANGERES  
DIRECTION D'EUROPE  
Le Directeur

REPUBLIQUE FRANCAISE  
Paris, le 30 Octobre 1989.

REFLEXIONS SUR LA QUESTION ALLEMANDE

DOCUMENT DE TRAVAIL

Le problème allemand est trop complexe, trop lourd d'un passé d'affrontements, de suspicions et de risques pour que, habituellement, on s'écarte d'un langage convenu. La conviction qu'il s'agit d'une question insoluble, comme une nécessaire prudence, conduisent au conformisme du discours.

Mais voilà que ce qui paraissait, depuis longtemps et pour longtemps, figé se met à bouger sous le triple effet d'un exode massif de jeunes fuyant la RDA, du choc émotionnel que celui-ci a provoqué en République Fédérale et de son effet déstabilisant sur l'Etat est-allemand. N'est-ce pas pour nous le moment d'actualiser notre discours ?

Ce qui suit se veut simplement une contribution à un nécessaire effort de réflexion.

\*

.../...

I - Les relations franco-allemandes : sortir de l'ère du soupçon.

Le premier objectif que l'on pourrait aujourd'hui s'assigner serait de tenter de débarrasser la relation franco-allemande de suspicions réciproques.

Dès que la question allemande resurgit, renaissent toujours aussi vivaces, les soupçons.

En France, celui d'une République fédérale infidèle, prête à trop de concessions pour obtenir de Moscou des progrès vers un objectif prioritaire : la réunification.

Du côté allemand, celui d'une France d'autant plus ardente à défendre le droit à l'unité et à l'autodétermination des Allemands que Moscou se chargerait de maintenir le statu quo, et qui trouverait dans la responsabilité qu'elle exerce avec ses anciens Alliés sur l'ensemble de l'Allemagne "un moyen plus de maintenir les Allemands sous curatelle que de rétablir l'unité du pays".

Si ces suspicions sont si fortes, c'est que le passé, quoi qu'on en dise, n'est pas effacé : d'un côté, la crainte d'une Allemagne qui, lorsqu'elle est puissante, ne résiste pas à la tentation hégémonique et lorsqu'elle est faible - complexe de Rapallo revenu - cherche à l'Est son salut. De l'autre, le sentiment que le discours français est trop beau pour être vrai, l'ambition de grandeur trop inhérente au destin de la France pour que celle-ci ne cherchât point à rabaisser et à contraindre, par tous les moyens, qui lui porte ombrage, que le coeur est trop inconstant pour fonder une union durable et communément profitable.

Pour comprendre cet état d'esprit, rappelons seulement le passé le plus récent.

A la fin de la guerre, c'est la France qui prône la division. Nous l'avons oublié, peut-être pas les Allemands. En 1945, dans l'espoir d'assurer sa sécurité par le morcellement de l'Allemagne, la France préconise le détachement de la Rhénanie, le contrôle international de la Ruhr, une quasi-annexion de la Sarre et, pour le reste du territoire, un système décentralisé de Länder privé de pouvoir central fort(\*).

Qu'on le veuille ou non, depuis cette époque, le soupçon renaît sans cesse outre-Rhin d'une France préférant la division de l'Allemagne à l'existence d'un voisin réuni, politiquement et économiquement dominant.

La France se considère comme l'un des vainqueurs. Les Allemands l'ont-ils jamais vraiment tenue pour tel ? Absente des conférences qui régleront le sort du monde, si elle joue un rôle en Allemagne, c'est par la décision des trois autres Alliés; si elle obtient des zones d'occupation en Allemagne et à Berlin, c'est parce que Anglais et Américains lui rétrocèdent une part des leurs. Pourtant, la France est restée longtemps la plus sourcilleuse sur la défense de ses prérogatives. Elle n'acceptera que sous la pression des événements l'intégration de sa zone dans l'ensemble économique qui préfigurera la RFA. Lors de la négociation du nouveau statut de Berlin, elle obtiendra, non sans raison et sans talent, la préservation d'un lien avec les droits originaires des Alliés, mais cela devait-il aller jusqu'au refus de reconnaître à la version allemande du texte une valeur officielle ? Il a fallu attendre la visite à Berlin du Président Mitterrand pour que de premières "entorses" soient faites à ce que l'on considérait jusqu'alors comme un protocole quasi-sacralisé.

(\*) M. Gorbatchev vient de rappeler à Berlin qu'à l'époque, l'Union Soviétique était, elle, hostile à la division de l'Allemagne.

Les progrès dans l'entente franco-allemande, les gestes symboliques qui ont été faits n'ont pas suffi à ce que, dans les consciences, la page soit définitivement tournée. Et de fait, elle ne l'est pas.

L'Allemagne vit toujours dans un statut non définitif qui résulte d'un système voulu par les vainqueurs de la dernière guerre.

Tandis que cinq traités de paix étaient signés en 1947 avec l'Italie, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Finlande, plusieurs conférences internationales n'ont pas alors suffi à rapprocher les points de vue des Alliés ou à ébaucher une solution au problème allemand. L'avenir de l'Allemagne s'est dessiné en même temps que celui de l'Europe: ce sera celui de la division et de l'affrontement. Berlin va devenir le symbole de cette séparation, en même temps que le lieu premier d'un affrontement global, politique, idéologique et militaire entre l'Est et l'Ouest du continent.

La division de l'Europe, que figera la dissuasion, fige le problème allemand. Près de cinquante ans après la fin de la guerre, c'est-à-dire le temps de deux générations, Allemands de l'Est et Allemands de l'Ouest sont séparés, sans qu'on puisse leur opposer d'autre justification que celle d'une sorte de raison d'Etat à l'échelle du continent. Pour que ne soit pas menacée la stabilité de l'Europe, ils doivent subir le poids d'un héritage, celui de la guerre, qui, pour les moins de 50 ans, ne les concerne plus.

Or il y a, répandue outre-Rhin, l'idée que Paris trouve son compte dans le maintien de cette situation: non seulement la division, mais le statut diminué de l'Allemagne, moralement, politiquement et militairement. Pour la France,

.../...

au contraire, le maintien de la situation actuelle lui conférerait un poids politique supérieur à la réalité de sa puissance.

Faut-il vraiment exclure que cette donnée ait été absente des analyses françaises ? Mais l'heure du choix est venue : si l'on veut progresser dans la construction européenne et faire de l'entente franco-allemande son moteur, il faut enlever aux Allemands les raisons de leur suspicion.

Il ne suffit donc plus de dire que nous sommes favorables à la libre autodétermination du peuple allemand, il faut ajouter que ceci est désormais un objectif de la politique française. De passif, notre langage doit devenir actif, c'est-à-dire de proposition.

Il ne suffit pas non plus que nous nous affirmions solidaires de la RFA, il faut que Bonn reconnaisse qu'en raison des liens de plus en plus étroits existant entre les deux pays, la question allemande est devenue également notre problème, non pas seulement en raison du passé, mais surtout en raison d'un avenir que l'on veut partager. Ceci revient à dire qu'avec les Allemands nous prenons, pour une part conforme à nos liens et à nos intérêts, en charge le problème allemand dans sa complexité et ses contradictions.

Ne faut-il pas aller plus loin et annoncer que la France, pour sa part, souhaite que soit mis un terme définitif au régime issu de la guerre? Comment admettre que s'ouvrent des négociations sur tout ce qui touche à l'avenir du continent européen sans que, parallèlement, soit repris l'examen de la question allemande ?

La France ne doit-elle pas déclarer qu'elle est favorable à l'établissement d'un règlement de paix définitif ?

Bien entendu, une telle prise de position devrait s'accompagner d'une réflexion sur nos modes de présence en Allemagne et à Berlin.

Dans les relations franco-allemandes, les gestes symboliques sont importants. Ne serait-ce pas à Berlin, en présence du Président allemand et du Chancelier, qu'une telle déclaration pourrait être faite par le Président de la République ? La France ne redoute pas l'unité du peuple allemand, elle est décidée à agir pour lui permettre de choisir librement son destin. Elle est donc prête à reprendre avec tous les Etats intéressés des consultations pour tenter de faire progresser une solution acceptable par tous.

## II - Le souhaitable et le possible:

La nature de la relation franco-allemande est telle que, au-delà des arrière-pensées, il existe Outre-Rhin une forte attente d'une prise de position française sur le fond du problème. On y sait que la RFA ne saurait rien entreprendre de durable sans la France ou contre la France, sauf à prendre le risque de réveiller un passé que l'on veut révolu. On veut aussi croire que c'est le propre du "génie" français, à un moment déterminant, de donner au verbe la force de l'action. Notre capacité à imaginer et à construire provoque l'irritation dans le quotidien, mais peut se révéler un formidable atout dans les moments de grands changements. On attend donc de nous que non seulement nous exprimions notre solidarité, mais que nous donnions notre vision de l'avenir allemand. N'est-ce pas ce que fit en son temps le Général de Gaulle : personne ne saurait nier une filiation entre le contenu de son discours et le début de l'Ostpolitik.

.../...

Comment définir le souhaitable ?

(1) Il faut refuser toute prédétermination du cadre juridique où devrait se réaliser l'unité des Allemands: un Etat, deux Etats; réunification ou maintien d'entités séparées mais confédérées.

Le libre choix, c'est la liberté d'exprimer un choix, c'est aussi l'acceptation du droit à l'union si telle est la volonté des Allemands. La France au nom des principes qui sont les siens reconnait comme légitimes le droit des Allemands à l'autodétermination et à l'union.

Mais compte-tenu des droits des Alliés et du contexte international, les modalités de l'autodétermination et de l'union ne peuvent être laissés à l'appréciation des seuls Allemands.(\*)

---

(\*)A noter que les Soviétiques, lors de la signature du Traité de Moscou (12 août 1970), acceptèrent de recevoir - sans accusé de réception - une déclaration unilatérale allemande, annexée au Traité, soulignant que "le Traité n'est pas en contradiction avec le but de la République Fédérale d'Allemagne, d'agir en vue d'un Etat de paix en Europe, dans lequel le peuple allemand retrouve son unité par sa libre auto-détermination".

La déclaration germano-soviétique de Juin 1989 reprend l'expression d'auto-détermination. M. Gorbatchev a depuis marqué que celle-ci avait fait l'objet d'interprétations erronées en RFA. Il conviendra donc d'interroger Moscou pour connaître son interprétation.

.../...



(2) L'autre exigence est de préserver la paix et la stabilité en Europe. Qui oserait prendre le risque, à propos du problème allemand, de recréer une zone d'instabilité au centre de l'Europe?

Pour cela, il faut rendre le choix des Allemands acceptable par leurs voisins. Ceci suppose la réconciliation avec tous. Dans l'immédiat, la France doit dire qu'elle souhaite et approuve la réconciliation totale et définitive avec la Pologne.

Peut-elle aller jusqu'à déclarer que, ne se sentant plus menacée par l'Allemagne et désormais solidaire de celle-ci, elle apporte la garantie que l'Allemagne d'aujourd'hui ne menace personne et qu'il faut créer les conditions - parmi lesquelles le règlement du problème allemand - pour qu'il en soit ainsi à l'avenir ?

Aujourd'hui, ne serait-ce pas le maintien de l'immobilisme sur la question allemande qui serait le plus grand facteur d'instabilité dans le futur?

Il nous revient aussi de faire comprendre aux Soviétiques qu'à trop longtemps refuser de reprendre l'examen de la question allemande (ils la considéraient, il y a seulement quelques semaines, comme un problème réglé), on retarde une issue inéluctable qu'il faudra peut-être traiter un jour à chaud. L'alerte actuelle doit nous faire comprendre que notre politique, la nôtre comme celle des Soviétiques, doit s'appuyer sur le respect d'un double droit :

- le droit à l'espérance.
- le droit à l'assurance.

Espérance : Il faut la redonner aux jeunes Allemands, notamment ceux de la RDA. Les difficultés actuelles de la RDA ne viennent pas de l'apparition d'un quelconque "revanchisme" en RFA, mais de l'absence d'espoir en DDR. Dans une Europe en complet changement, notamment grâce à la Perestroïka, l'Allemagne de l'Est était restée un îlot anachronique d'immobilisme, de gérontocratie et de dogmatisme. Il faut redonner aux Allemands, à tous les Allemands, une vision de leur avenir qui leur redonne confiance.

Assurance : Le problème allemand ne doit pas redevenir une cause d'instabilité en Europe. L'immobilisme, en générant l'insatisfaction, crée, à plus ou moins long terme, un risque majeur de crise. Une évolution brutale et mal contrôlée aurait des effets tout aussi négatifs sur la stabilité du continent. On ne peut donc ni occulter le problème ni le laisser se développer de manière anarchique. La reprise d'un dialogue ouvert permettrait déjà d'affirmer que le droit à l'espérance et le droit à l'assurance sont compatibles. Reste à examiner le possible, c'est-à-dire à tenir compte des réalités.

Nous examinerons, dans un premier temps, les aspects juridico-politiques du problème (souveraineté et frontières), avant d'aborder les questions liées au contexte international.

\*

.../...

III - La souveraineté allemande.

1 - La capitulation sans condition du Reich créa un vide juridique. Par la "Déclaration de Berlin" (5 juin 1945), les vainqueurs s'octroyèrent l'autorité suprême, décidant ainsi d' exercer conjointement la souveraineté allemande.

D'où la responsabilité des Alliés dans l'élaboration d'un règlement de paix : ce fut l'un des sujets majeurs des premières conférences de l'après-guerre.

D'où aussi le fait qu'en raison de cette césure juridique, aucun des deux Etats allemands ne se considère comme l'héritier du 3ème Reich. Il en découle cette question : peut-on conclure aujourd'hui un traité de paix avec un Etat (ou des Etats) qui n'existait pas au moment de la guerre ?

2 - Après l'échec des négociations sur la réunification et les premières tensions de la guerre froide (création du Kominform, blocus de Berlin), les positions vont se fixer. A la création de la République fédérale d'Allemagne, qui fédère les 11 Lander des trois zones d'occupation occidentales, répond la création d'une République Démocratique Allemande.

A l'ère nucléaire, il ne pouvait être question d'un changement par la force. Il y eut donc progressive consolidation de la réalité dualiste de l'Allemagne.

Mais chacun des deux Etats allemands va revendiquer le statut d'Etat souverain et la représentation de l'ensemble du peuple allemand.

3 - Les Accords de Paris (23 oct. 1954), qui mettent fin au régime d'occupation des Occidentaux, stipulent que "la République fédérale exercera, en conséquence, la pleine autorité d'un Etat souverain sur ses affaires intérieures et extérieures" (art. 1-2).

Dès sa création en 1949, la RFA, se fondant sur le fait que, seule, sa création repose sur un processus démocratique, se considère comme l'unique représentant du peuple allemand.

Pour le Chancelier Adenauer, le problème de la souveraineté de l'Allemagne devait être réglé par l'autodétermination. Celle-ci ferait naître une nouvelle autorité politique pour l'ensemble de l'Allemagne avec laquelle les Alliés négocieraient le règlement de paix. Jusqu'à ce moment, la République Fédérale représentera le peuple allemand dans son ensemble, et accordera à tous les Allemands le droit à sa citoyenneté (art. 116 de la loi fondamentale). Ses actes internationaux ne sauraient engager la future entité allemande réunifiée : ni héritage du 3ème Reich, ni filiation avec la future Allemagne.

Saisie de la question de la constitutionnalité du traité fondamental, la Cour Constitutionnelle de la RFA (Arrêté du 31 Juillet 1973), constatant que persistent la responsabilité des Quatre puissances pour l'Allemagne dans son ensemble et le lien du droit intérieur (de la RFA) avec "la nation allemande" et "la nationalité allemande", en a tiré la conclusion que toute reconnaissance de droit international (de la RDA) par la République fédérale reste interdite.

La Cour s'appuie sur la position constante de la République fédérale : existence de l'Allemagne dans son ensemble, avec un peuple de citoyens de nationalité allemande (pour l'Allemagne dans son ensemble).

Depuis, on a établi en RFA une distinction entre nation et Etat : une nation, deux Etats.

Faut-il également rappeler que dans les différents traités signés par Bonn entre 1970 et 1973, des clauses dites de "non-affectation" (articles 4 du Traité de Moscou et du Traité de Varsovie, art. 9 du Traité fondamental) sont autant de sauvegardes pour préserver les bases juridiques de l'entité allemande dans ses frontières du 31 décembre 1937. (Ce n'est pas un hasard si cette question revient dans le débat actuel en Allemagne).

Il reste que la normalisation des rapports de la RFA avec ses voisins de l'Est, tout en réservant l'avenir, a apporté un élément nouveau fondamental : l'acceptation mutuelle des deux Etats et la reconnaissance internationale de l'Etat est-allemand. Abandonnant l'idée de la CDU que l'Allemagne de l'Est n'avait aucun droit à constituer un Etat, la RFA reconnaissait, dans le Traité fondamental, que "la souveraineté de chacun des deux Etats se limite à son territoire".

4 - Dès sa fondation, la RDA revendique également la représentation de l'ensemble du peuple allemand. Sa Constitution de 1949 affirme même que l'Allemagne est "une République démocratique indivisible".

Mais elle insiste surtout sur la nature particulière de sa réalité étatique.

Pour expliquer le fondement idéologique de sa légitimité, on peut se référer à la deuxième Constitution de 1968 qui stipule que la RDA est "un Etat Socialiste de nation allemande" ou à la réforme constitutionnelle de 1974 qui introduit l'idée que la RDA est désormais "un Etat Socialiste des ouvriers et des paysans".

.../...

Ce caractère socialiste, la RDA affirme qu'il est irréversible : "La République Démocratique Allemande est, à jamais, et de manière irrévocable, liée à l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques... (Elle est) partie intégrante et indissociable de la communauté des Etats Socialistes". (Constitution de 1968).

Toute idée de règlement de paix, incluant la notion d'autodétermination, se heurtera à la position est-allemande selon laquelle "le peuple de la République démocratique allemande a réalisé son droit à l'autodétermination socio-économique, étatique et nationale". (Préambule de la Constitution révisée de la RDA - 1974).

Dans la conception marxiste-léniniste, l'Etat prolétarien, étape de transition vers le communisme, n'est plus tout à fait un Etat, c'est un Etat qui dépérit, un "demi-Etat" (cf Lénine, l'Etat et la Révolution). Un tel Etat peut-il être totalement souverain ? Cette souveraineté est limitée par le principe de l'internationalisme prolétarien. D'où la doctrine de la souveraineté limitée pour justifier l'intervention des autres Etats socialistes. (Cf. invasion de la Tchécoslovaquie). L'abandon par Moscou de la doctrine Brejnev signifie-t-il le renoncement à la notion de "Souveraineté limitée" ou seulement celui de recours à la force ? M. Gorbatchev a, pour sa part, souligné à plusieurs reprises que les relations entre pays socialistes devaient être fondées "sur l'indépendance absolue". C'est donc admettre que la RDA pourrait évoluer. Mais jusqu'où ?.

Sur ce point central de l'existence d'un Etat Socialiste allemand (et donc le maintien des deux Etats), la position soviétique pourrait-elle évoluer?

Dans les premières propositions de traité de paix avancées par l'URSS, notamment en 1954, la négociation devait se faire avec une Allemagne réunifiée (la réunification intervenant au préalable par accord entre les deux Etats). A partir du projet de Janvier 1959, le traité devrait être conclu avec les deux Etats allemands.

Aujourd'hui, la position soviétique paraît bloquée. Pour M. Gorbatchev, "il y a deux Etats allemands dotés de systèmes politiques et sociaux différents. Chacun d'eux a ses valeurs propres. L'un et l'autre ont tiré les leçons de l'histoire, et chacun peut contribuer aux affaires de l'Europe et du monde. Et quant à ce qu'il adviendra dans cent ans d'ici, laissons l'histoire en décider. Pour l'heure, il convient de se fonder sur les réalités existantes..." (Perestroïka p.289)... "Il existe deux Etats allemands, réalité reconnue par les traités internationaux. Tout homme politique à l'esprit conséquent ne peut que se laisser guider par cette donnée de fait et par elle seule".

On risque donc de se trouver en présence d'une position soviétique d'une grande fermeté : rien ne peut se faire sans la confirmation de deux Etats allemands. Si tel était le cas serait-il vraiment impossible de progresser ? L'acceptation de l'existence de deux entités étatiques, qui n'est pas remise en cause à Bonn, ne pourrait-elle être acceptable si, sur le fond, c'est-à-dire essentiellement la nature du régime est-allemand et le caractère évolutif d'une solution, les Soviétiques et leurs alliés acceptaient de faire des concessions ?

5 - En effet, quelle que soit sa nature, l'Allemagne de l'Est est bien, au regard des normes internationales, un Etat souverain, reconnu par la Communauté internationale. En s'en tenant au strict plan juridique, comment pourrait-il être appelé à disparaître ?

.../...

Les mutations territoriales des Etats sont admises en droit international. Si la mutation entraîne une modification radicale et définitive du statut d'un territoire, elle entraîne la suppression de l'Etat dont le territoire était le support.

Ainsi en est-il de l'annexion, qui résulte généralement d'un acte de force. Une telle formule (Cf. annexion des Etats baltes par l'URSS) serait contraire aux engagements internationaux de Bonn et méconnaîtrait les droits des Alliés.

La réunion de plusieurs Etats peut se faire également par voie de fusion ou d'absorption (c'est ainsi que s'est réalisée l'unité italienne). La fusion fait disparaître les entités préexistantes au bénéfice d'une nouvelle entité étatique. L'absorption confirme un Etat dans son existence et en élargit le territoire (dans le cas italien, ces mutations ont eu lieu après consultation populaire sous forme de plébiscites).

A titre spéculatif, on pourrait envisager, si un effondrement total de la RDA venait à se produire sous le coup d'événements dramatiques, que la France admit le principe de l'absorption de la RDA par la RFA, sous réserve d'une consultation populaire et d'un accord de garanties avec les Alliés.

Dans l'hypothèse d'une autorité nouvelle sur le territoire de la RDA demandant la réunification, la France pourrait admettre le principe d'un processus négocié de fusion auquel seraient associés les Alliés.

Car en tout état de cause, les Alliés, face à de telles novations, ne sauraient être exclus. Imaginons



même un effondrement de la RDA : le problème de l'Allemagne dans son ensemble se reposerait comme il y a presque 50 ans : les quatre Alliés auraient à se prononcer sur le sort du territoire (les Soviétiques feraient-ils valoir leurs droits sur leur zone d'occupation ?).

6 - Il importe donc de comprendre comment se marient droits des Alliés et droits des deux Etats souverains.

D'abord ces droits existent.

En transférant à la RFA la pleine autorité d'un Etat souverain, les Alliés occidentaux précisent dans l'accord de Paris de 1954 (art. 2) qu'en raison de la situation internationale, qui a jusqu'alors empêché la réunification de l'Allemagne et la conclusion d'un règlement de paix, "les Trois Puissances se réservent les droits et les responsabilités antérieurement exercés ou détenus par elles en ce qui concerne Berlin et l'Allemagne dans son ensemble, y compris la réunification de l'Allemagne et un règlement de paix".

Ils ont renouvelé cette réserve lors de l'admission des deux Etats allemands à l'ONU : "Cette admission n'affectera en aucune façon les droits et responsabilités des quatre puissances ni les accords, décisions et pratiques quadripartites correspondantes qui s'y rattachent".

Ces droits et responsabilités seront expressément rappelés dans le Préambule de l'Accord quadripartite sur Berlin de 1971 (donc avec l'accord de Moscou) : celui-ci indique que les quatre puissances agissent "sur la base de leurs droits et responsabilités quadripartites et des accords et décisions correspondants des quatre puissances au temps de la guerre et de l'après-guerre, qui ne sont pas affectés".

Ceci étant, en dehors de leur point d'application à Berlin, ces droits, dans la situation actuelle apparaissent théoriques (des droits en réserve, peut-on dire, que des rappels successifs empêchent de tomber en désuétude). Mais ce sont eux qui donneraient aux quatre Puissances une responsabilité particulière dès lors qu'il s'agirait d'amorcer le processus d'un règlement de paix ou en cas de crise grave en RDA.

N'est-ce point d'ailleurs la dégradation de la situation qui a conduit M. Gorbatchev à insister sans détour, lors de son récent discours à Berlin, sur les responsabilités particulières des Alliés en ce qui concerne la question allemande ?

Nous sommes donc dans une situation où les quatre Alliés conserveraient en quelque sorte la souveraineté de la nation allemande dans son ensemble, elle-même se juxtaposant avec la double souveraineté des deux Etats allemands.

7 - Dans l'immédiat, que pouvons-nous faire sur ce point :

(1) Réaliser une étude sur les droits originaires des Alliés à partir des Accords et documents de l'époque.

(2) Sonder les autorités de Bonn sur leur interprétation actuelle des problèmes de souveraineté. Ou elles admettent l'idée que la souveraineté allemande est désormais l'apanage des deux Etats allemands, et l'on peut envisager un processus d'où sortirait un accord entre ceux-ci que viendrait sanctionner la garantie des quatre Alliés. Ou bien elles considèrent, pour limiter le statut de la RDA, que la souveraineté de l'Allemagne dans son ensemble met en cause

.../...

la responsabilité des Alliés, et Bonn non seulement ne peut s'étonner que nous intervenions, mais doit au contraire solliciter notre intervention et notre action.

(3) Interroger les Américains et les Anglais sur leur interprétation actuelle.

(4) Parmi les demandes à formuler à la RDA (dans le cadre d'un processus de réformes démocratiques), faire figurer l'acceptation d'un processus négocié soumis à l'approbation de l'ensemble des Allemands.

(5) S'appuyer sur nos responsabilités conjointes découlant des droits originaires pour reprendre avec les Soviétiques une analyse de la question allemande.

(6) Elaborer notre propre doctrine :

Ne pourrions-nous soutenir l'idée que la souveraineté appartient au peuple allemand dans son ensemble ; qu'il revient aux deux Etats allemands qui se sont reconnus comme Etats souverains et aux quatre Alliés de définir les voies et moyens d'un accord ; qu'il appartiendra en dernier ressort au peuple allemand dans son ensemble d'accepter ou de refuser par voie référendaire l'accord de paix fixant son avenir.

\*

.../...

IV- Le problème des frontières.

Un règlement de paix implique que soient réglés les problèmes de frontières. S'agissant de l'Allemagne, il s'agit d'une question très sensible à la fois pour l'Allemagne, mais aussi pour la Pologne et l'URSS. En revanche les questions frontalières avec les autres voisins semblent définitivement réglées.

1. L'Allemagne dans ses frontières de 1937.

Le Protocole de Londres sur les zones d'occupation (12 sept. 1944), en se référant à "l'Allemagne, à l'intérieur de ses frontières telles qu'elles existaient le 31 décembre 1937" confirmait la position des Alliés selon laquelle les annexions postérieures à cette date étaient sans valeur.

Il suffirait, si nécessaire, de confirmer cette position.

Mais l'expression "l'Allemagne dans ses frontières de 1937" pose la question de la frontière orientale de la RDA et donc celle de la Pologne, ainsi que le problème de l'annexion par l'URSS de la Prusse Orientale.

2. La frontière orientale et les problèmes territoriaux.

Jusqu'à la fin de la guerre, rien ne fut décidé quant au tracé des frontières. Tout dépendait de la solution qui serait apportée au problème de la Pologne, dont les Russes entendaient conserver la partie que leur avait attribué le partage avec le Reich hitlérien. A Yalta, "la détermination définitive des frontières occidentales de la Pologne" fut renvoyée à la Conférence de la paix.

.../...

Staline plaça ses alliés devant le fait accompli (1er mars 1945) : les territoires allemands situés à l'Est de la ligne ODER-NEISSE seraient placés sous administration polonaise et l'URSS annexerait le nord de la Prusse orientale et Königsberg. Dès lors il n'était plus question d'une Allemagne dans ses frontières de 1937.

A la Conférence de Potsdam, le principe de l'annexion par l'URSS de Königsberg et de la région limitrophe fut acquis. Mais la question des frontières ne fut pas définitivement réglée. Les autres territoires situés à l'est de l'ODER-NEISSE furent - formule équivoque - confiés à l'administration de la Pologne, sous la dénomination "anciens territoires allemands". Si aucune décision d'annexion ne fut adoptée, celle-ci fut largement anticipée par les transferts massifs de populations. Près de 12 millions d'Allemands furent ainsi contraints de migrer vers l'ouest de l'Allemagne occupée.

### 3. Les positions actuelles.

Pour les Soviétiques, le problème est définitivement réglé : affirmer que le "problème allemand" reste ouvert, que "tout n'est pas réglé avec les pays de l'Est" et que "les accords de Yalta et Potsdam sont illégitimes", entretenir l'illusion d'un retour à "l'Allemagne des frontières de 1937", tout cela revient à "miner la confiance en la RFA auprès de ses voisins et des autres nations". (Perestroïka p. 289).

La RDA reconnaîtra très vite la frontière ODER-NEISSE : dès 1950 elle signe avec la Pologne un accord garantissant son caractère définitif. Il faudra attendre l'Ostpolitik pour que la RFA accepte de constater (il s'agit d'un constat, non d'une reconnaissance formelle) que la ligne frontière existante "constitue" la frontière d'Etat occidentale de la République populaire de Pologne" (Traité du

.../...

7 décembre 1970) et reconnaisse l'inviolabilité des frontières existantes (bien noter que "l'inviolabilité" n'est pas "l'intangibilité", expression utilisée par les membres du Pacte de Varsovie pour marquer le caractère irrévocable des frontières en Europe centrale et orientale).

La RFA, on l'a vu, a fait réserver, par des clauses de "non affectation" fondées sur les droits et responsabilités des Alliés les positions juridiques fondamentales pour l'Allemagne dans ses frontières du 31 décembre 1937 (Cf. R. Frisch-Bournazel, "l'Allemagne un enjeu pour l'Europe"). Afin de sauvegarder la possibilité théorique d'un rétablissement de l'unité allemande par autodétermination, les Traités signés ne comprennent pas la reconnaissance formelle des transferts opérés à Potsdam, mais ils reprennent les principes de la Charte des Nations Unies (abstention d'un recours à la force, règlement des différends par des moyens pacifiques), ce qui revient à dire que, sans accepter juridiquement les annexions, la RFA ne pourrait les remettre en cause que par des moyens pacifiques.

Ce sont les mêmes principes auxquels souscriront les deux Etats allemands dans l'Acte final d'Helsinki, dont on a pu dire qu'il avait constitué un "ersatz de traité de paix". Le texte énonce notamment que "les Etats participants respectent mutuellement leur égalité souveraine". Mais ceci implique également que "leurs frontières peuvent être modifiées, conformément au droit international, par des moyens pacifiques et par voie d'accord".

Le rappel de ce principe dans un article signé conjointement par les Ministres des Affaires Etrangères français et allemand et paru dans le Monde à l'ouverture de la Conférence de Vienne provoqua une vive émotion en Pologne où il fut interprété comme un appui donné par la France à la remise en cause par la RFA de la frontière ODER-NEISSE.

La Pologne vit en effet dans la crainte que tout changement du statu quo en Europe et notamment en Allemagne ne conduise à remettre en cause ses acquis territoriaux et donc sa frontière occidentale.

Du côté français, on n'a cessé depuis 30 ans de rassurer les Polonais.

Dès 1959, le Général de Gaulle, tout en affirmant que la réunification était "le destin normal du peuple allemand", y mettait comme première condition que celle-ci ne remette pas en cause les frontières actuelles à l'Ouest, à l'Est, au Nord et au Sud".

#### 4. Distinguer frontière et ...frontière.

Aujourd'hui, le problème des frontières se pose sous deux aspects différents :

1°) Il faut réaffirmer qu'un éventuel règlement de paix ne pourrait remettre en cause la frontière occidentale de la Pologne. (Le problème des frontières soviétiques posant d'autres questions mérite un examen particulier : problème des pays baltes notamment). Une procédure d'autodétermination ne concernerait que les Allemands vivant à l'intérieur des frontières de la RFA et de la RDA.

Ceci n'exclut pas que des négociations pacifiques d'Etat à Etat permettent des rectifications de frontières. Mais elles seraient exclues du champ d'une éventuelle négociation internationale.

2°) Il existe également une frontière entre la RDA et la RFA : elle sépare deux Etats souverains . Les principes

.../...

de la Charte des Nations Unies et de l'Acte Final d'Helsinki s'appliquent donc à cette frontière. Tout changement du régime frontalier devrait passer par un accord entre les Etats.

Au sein de la Communauté, la porosité des frontières s'accompagne d'un transfert de compétence et donc de souveraineté à l'échelle européenne. Peut-on envisager une plus grande porosité entre les deux Etats allemands sans que le problème de la souveraineté ou du transfert de souveraineté à une entité commune aux deux Etats se trouve de fait posé ?

On ne voit pas que l'on puisse trouver une solution à cette question sans envisager, si les deux structures étatiques devaient être maintenues, la création d'une sorte de confédération allemande à laquelle seraient transférées certaines compétences et au sein de laquelle il serait possible de trouver une solution au problème de Berlin. De même faudrait-il envisager un accord spécifique avec la Communauté.

**V - Premières conclusions.**

1. La crise en RDA a fait resurgir la question allemande dans l'actualité et nous oblige à prendre position.

2. Notre prise de position doit tenir compte de la relation particulière entre la France et la République Fédérale. Etroite, cette relation est encore empreinte de soupçons. Il faut les lever.

3. Il ne faut plus qu'on nous soupçonne outre-Rhin de tirer parti de la division de l'Allemagne et de vouloir perpétuer un statut découlant d'une situation soit de vainqueur soit de vaincu.



4. Pour cela, nous devons prendre en charge l'avenir allemand comme part de notre propre avenir.

5. Nous devons déclarer qu'il faut mettre un terme à une situation née de la guerre et que nous sommes disposés à reprendre la négociation d'un règlement de paix.

6. Avec qui? Les quatre Puissances ont conservé de leurs droits originaires vocation à négocier un tel règlement. Toutefois, rien ne saurait se faire sans que soient associés les deux Etats allemands qui sont des Etats souverains.

7. La souveraineté allemande appartient au peuple allemand, qui aura à se prononcer en dernier ressort sur un accord négocié par les quatre Puissances et les deux Etats allemands.

8. Tout accord devra respecter la frontière actuelle entre la Pologne et la RDA.

9. Le peuple allemand s'entend par les Allemands citoyens de la RFA et de la RDA.

10. Tout règlement de paix tiendra compte des intérêts des Etats voisins des deux Etats allemands.

\*

.../...

VI - La matrice européenne.

Si l'on a insisté dès l'abord sur les aspects politico-juridiques de la question allemande, c'est qu'il était important d'en préciser les données et les bornes. On voit ainsi que le problème essentiel qui se pose est celui des relations entre les deux Etats allemands. Il reste à se demander si, à ce problème, il peut exister une réponse viable et acceptable par les parties directement concernées.

Nous excluons ici l'hypothèse d'une évolution dramatique, notre but étant plutôt de suggérer qu'une reprise de l'examen de la question dans un cadre approprié et l'esquisse de solutions sont de nature à favoriser une évolution bénéfique et contrôlée.

Peut-on suggérer comme ligne directrice d'une deuxième approche qu'il ne saurait y avoir de solution au problème allemand en dehors de son contexte européen.

Il n'y a là rien d'original puisque l'idée est admise depuis que la question existe. Elle implique, cependant, ne faut-il pas le dire, qu'il ne saurait y avoir de solution purement allemande au problème de la division.

Mais parle-t-on bien de la même Europe ?

L'Europe, ce peut être la grande Europe : force est de constater que la politique engagée il y a vingt ans, celle d'un rapprochement entre les deux Allemagnes lié à un processus de rapprochement paneuropéen, est actuellement dans l'impasse.

.../...

Aussi voit-on réapparaître la thèse d'Adenauer : développons la construction européenne et, le moment venu, la puissance et le dynamisme de l'Union européenne permettront de régler le problème allemand (en schématisant, c'est l'approche Delors).

M. Genscher, même s'il a depuis amendé ses propos, a suggéré une version différente de l'attraction ouest-européenne : le problème allemand doit trouver sa solution dans l'Europe communautaire, mais une Communauté élargie à l'Est qui, en écartant de sa compétence les problèmes militaires, faciliterait l'adhésion des Etats neutres, ainsi que celle de la Pologne, de la Hongrie... et bien sûr de la RDA. Une sorte de fédéralisme allemand trouverait sa place dans un fédéralisme européen à dominante économique ....

La limite de l'approche "attraction de la Communauté" tient à ce qu'elle sous-estime la réalité géostratégique du continent. En schématisant, la solution de la question allemande se trouverait dans le résultat d'une sorte de rapport de forces - politico-économique dans un cas, essentiellement économique dans l'autre - que sanctionnerait le passage d'un certain nombre de pays d'un camp à l'autre. Poser ainsi le problème, c'est s'exposer soit à un blocage soviétique, soit au droit de regard soviétique sur la construction européenne. Comment en effet imaginer que la grande puissance orientale puisse accepter que l'ensemble ouest-occidental s'agrandisse jusqu'à ses portes... et l'en exclue. Dans la maison commune, s'il ne restait que deux appartements et donc deux décideurs, l'URSS peut-elle prendre le risque de s'y retrouver en position inférieure et donc de se voir imposer les décisions ?

Sans tension en RDA, on pourrait prendre le risque d'une telle évolution en tablant sur l'attitude présente de l'URSS, plus ouverte. Mais est-on sûr que la crise actuelle ne va pas se prolonger ou même s'aggraver : ce danger d'évolution incontrôlable est une raison suffisante pour reprendre l'examen de la question allemande, et de le faire pour éviter que se créent en Europe de nouvelles causes d'instabilité.

Là encore, de manière commode, distinguons le souhaitable et le possible.

Le souhaitable pourrait se résumer en trois objectifs :

(1) Sauvegarder toutes les potentialités de la construction communautaire;

(2) Trouver un cadre permettant d'apporter un progrès au problème allemand et facilitant les évolutions en Europe de l'Est.

(3) Eviter de créer, en Europe, les conditions d'une nouvelle instabilité future; ceci revient à dire que tout schéma de solution doit s'inscrire dans une vision globale de l'avenir européen.

Compte tenu des réalités actuelles, peut-on suggérer le schéma suivant :

(1) La Communauté à Douze poursuit sa construction dans sa globalité.

(2) L'équilibre de l'Europe exclut dans l'immédiat une extension de la Communauté jusqu'aux limites de l'URSS.

.../...

(3) Il faut favoriser l'émergence au centre de l'Europe d'un ensemble (peu importe le cadre) susceptible de favoriser l'évolution des pays en voie de libéralisation. Cet ensemble (collectivement ou sur un plan bilatéral) devrait avoir des liens privilégiés avec la Communauté (éviter qu'à la division idéologique succède une division économique), mais pourrait conserver des liens étroits, voire les développer, avec l'Union Soviétique.

(4) La RDA, si elle évoluait, trouverait sa place dans cet ensemble. Ceci conduirait à préserver sa réalité étatique, sans exclure des liens nouveaux avec la RFA (confédération).

(5) L'ensemble du Centre Europe (qu'il soit institutionnel ou non) devrait offrir des garanties de sécurité à l'Union Soviétique.

(6) L'institutionnalisation du processus CSCE (concession faite aux Soviétiques) créerait un premier cadre paneuropéen au sein duquel les trois groupes - Communauté, centre, URSS, organiseraient leur coopération.

(7) Les dispositions adoptées pourraient être assorties de clauses temporaires ou évolutives.

(8) La logique de ce schéma conduirait à repousser, dans l'immédiat, tout nouvel élargissement de la Communauté.

Reprenons, pour les expliciter et en s'appuyant sur les leçons des dernières décennies les raisons susceptibles de justifier cette démarche.

\*

.../...

VII - Quelle Europe ?

1°/ Tandis qu'au début des années 1950, la France voyait dans l'intégration européenne un moyen de contrôler l'Allemagne, le Chancelier Adenauer voulait en faire l'instrument de la réunification : celle-ci serait précédée par des élections libres et la nouvelle Allemagne démocratique trouverait naturellement sa place dans l'Europe démocratique.

En proposant à ses compatriotes d'adopter la nation européenne comme substitut à la nation allemande mise au ban du monde, le Chancelier renonçait au caractère purement allemand de la réunification pour en faire le problème de l'Europe communautaire. "Si l'intégration réussit, déclarait-il en 1956, nous pourrons mettre le poids d'une Europe unie sur les plateaux de la balance...".

Comment ne pas être frappé par l'actualité de ce discours. Le Chancelier Kohl ou Jacques Delors disent-ils aujourd'hui autre chose ?

Nous pouvons également nous y référer, mais sans oublier qu'à l'époque - celle de la guerre froide - dominait l'idée que la réunification résulterait d'une modification du rapport de forces au profit des nations démocratiques. Ne serait-ce pas le même calcul que l'on serait maintenant tenté de faire, même si l'équation est désormais plus économique que militaire ?

Prenons garde toutefois à ce qu'une telle approche ne soit pas perçue par les Soviétiques, tout autant aujourd'hui qu'hier, comme une sorte de défi ou l'expression d'une volonté de confrontation : pour faire évoluer la

.../...

question allemande, leur faudrait-il accepter que le rapport de forces et l'équilibre européen fussent modifiés à leur détriment ? La seule approche possible est celle de la coopération.

Veillons également à ce que le développement de la construction européenne si, comme nous le souhaitons, il s'accélère, ne conduise pas, dans la logique d'Adenauer, à une situation où ce ne serait plus l'Allemagne qui serait divisée, mais la Communauté. Si rien ne changeait, c'est-à-dire si l'on ne reprenait pas l'examen d'un règlement global, comment éviter la prise en charge au niveau communautaire des implications de la division au fur et à mesure que la RFA renoncerait, comme ses partenaires, à une part de sa souveraineté? Bonn chercherait alors, à tous les stades, à imposer sa conception de la question allemande: la RDA aurait automatiquement sa place et sans condition dans la Communauté, même si cette place devait rester vide encore quelque temps.

Toutes ces raisons conduisent à suggérer que, tout en soulignant le rôle positif, voire même essentiel, de la construction européenne au regard de la question allemande, nous devons également marquer qu'elle ne saurait constituer, à elle seule, la clé d'une solution : il s'agit d'un atout indispensable mais insuffisant pour aboutir à une solution acceptable par tous et durable.

2'/ Plus concrètement, rappelons que c'est à cette conception des années 50 que l'on doit l'existence d'un "régime exceptionnel" de relations commerciales entre la RDA et la Communauté (Protocole annexe du Traité de Rome). Pouvant librement exporter vers la RFA (ni droits de douane, ni restrictions quantitatives), l'Allemagne de l'Est a ainsi accès à l'ensemble du marché communautaire.

Rappelons aussi, pour mémoire, que les relations commerciales avec la CEE ne représentent aujourd'hui que 25% des échanges est-allemands (dont la moitié des 25% avec la RFA), contre 70% avec les pays socialistes; que le commerce inter-allemand représente seulement 12% du commerce franco-allemand; qu'avec un volume d'échanges de 14 milliards de DM, la RFA n'est que le 4ème partenaire de la RDA, loin derrière l'URSS (70 milliards de DM), la Tchécoslovaquie et la Pologne... Quarante ans de dépendances ne s'effacent pas d'un trait. Ajoutons toutefois que la solidarité inter-allemande se traduit par un transfert financier annuel de plus de 3 milliards de DM.

Autant dire que, dans la situation actuelle, nous n'avons pas à redouter le développement des relations inter-allemandes et des transferts financiers. Il faut même le souhaiter. De même, doit-on s'attendre à ce que la Communauté soit amenée à faire un effort massif. Ceci n'est pas en contradiction avec les remarques précédentes : nous devons affirmer que la Communauté a un rôle fondamental à jouer, même s'il n'est pas unique.

Le cadre de cette étude ne permet pas de s'étendre sur les relations économiques entre les deux Allemagnes. Qu'il soit simplement permis, alors que l'on voit réapparaître en France la crainte que tout rapprochement entre les deux Etats ne donne à l'Allemagne un poids insupportable, de formuler l'interrogation suivante : peut-on vraiment prouver que l'équation RFA+RDA modifiée pour nous de manière substantielle les termes de notre relation avec la puissance économique allemande ?

3°/ L'approche gaullienne de la question allemande a été, à bien des égards, novatrice.



Au projet kennedien de communauté atlantique qui, au début des années 60, séduit la RFA, s'oppose la vision d'une Europe indépendante - de l'Atlantique à l'Oural - seule susceptible d'apporter une solution aux problèmes européens : "Les problèmes de l'Europe doivent être considérés dans un cadre européen". Quels sont ces problèmes ? "La sécurité européenne et la question allemande (Déclaration franco-soviétique, 1966).

Cette entente, qui permettra de traiter le problème "du sort de l'Allemagne et celui de la sécurité qui sont évidemment liés" suppose, pour le Général de Gaulle, la reconnaissance par l'Ouest de l'intangibilité des frontières européennes, mais aussi l'acceptation par l'Est du principe d'autodétermination des peuples sans lequel il n'y aurait plus d'espoir pour les Allemands de voir un jour leur pays réunifié. Car la réunification ne peut être que "le destin normal du peuple allemand".

La conception gaullienne s'apparente à un système à deux étages :

-La construction communautaire, dont le moteur est constitué par l'entente franco-allemande que consacre le Traité de l'Elysée. En lui assignant trois objectifs : achèvement, approfondissement, élargissement, le Président Pompidou y verra le meilleur moyen d'amarrer l'Allemagne à l'Europe occidentale. (Cf. A. Fontaine : "Un seul lit pour deux rétées", p. 248).

-L'ensemble paneuropéen, dont le moteur est franco-soviétique et qui peut servir de cadre à la solution du problème allemand. Cette "européisation" doit conduire à la

.../...

réconciliation des Allemands avec leurs voisins et, à terme, à la création d'une Confédération allemande (la RDA étant pour le Général de Gaulle une construction factice qu'il refuse de reconnaître, il parle de la République fédérale, de la Prusse et de la Saxe..).

Bien entendu, la situation a changé, notamment avec la reconnaissance des deux Etats allemands. Mais, de l'approche gaullienne, ne peut-on garder l'idée qu'une action de la France sur la question allemande suppose de mener de front une concertation franco-allemande et une concertation franco-soviétique, de même que se révèle indispensable une double approche, communautaire et paneuropéenne. Retenons enfin que la France ne saurait renoncer au principe d'autodétermination et que la solution devrait s'inscrire dans un processus évolutif où pourrait trouver place une union allemande sous forme de Confédération.

4°/ Le thème paneuropéen se retrouve, central, dans la position constante des Soviétiques. Mais ce qui devait être mouvement et transformation pour le Général de Gaulle n'est, vu de Moscou, que le moyen de consolider le statu quo européen.

La recherche d'un ordre paneuropéen, reflet de l'obsession sécuritaire de l'URSS, apparaît dès 1954 avec la proposition Molotov d'un pacte paneuropéen d'une durée de 50 ans. L'Union Soviétique ne cessera depuis lors d'avoir les mêmes objectifs : obtenir la consécration de la nouvelle situation territoriale européenne, assurer sa sécurité, consolider le camp socialiste, chercher à neutraliser l'Europe occidentale ou, à tout le moins, à la détacher des Etats-Unis, se faire reconnaître comme puissance européenne à part entière.

Qui peut prétendre que ces objectifs ne seraient plus, pour l'URSS, d'actualité ? Avec la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, Moscou obtiendra satisfaction pour certains d'entre eux (statu quo territorial, statut de puissance européenne), mais devra également accepter un processus global de coopération dont les principes ne sont pas étrangers aux évolutions actuelles.

Pour les Soviétiques, il faut le redire, la question allemande est réglée. Les réalités issues de la deuxième guerre mondiale ont un caractère définitif : d'ailleurs, les Traités signés dans les années 70 leur ont apporté une consécration internationale.

M. Gorbatchev s'en est expliqué clairement dans son livre Perestroïka : "Les Etats européens, au gré des conditions concrètes et des occasions, ont fait leur choix : certains sont devenus capitalistes alors que d'autres évoluaient vers le socialisme. Une politique authentiquement européenne et un processus authentiquement européen ne peuvent être promus que sur la base de la reconnaissance et du respect de cette réalité". Ou encore : "Chaque fois que le socialisme se relâche, le militarisme, la politique de la force et les ambitions impérialistes relèvent la tête ... En fortifiant le socialisme, nous redonnons un surcroît de force et de vitalité au processus d'Helsinki !!

Il a été tout aussi clair avec le Président von Weizsaecker en juillet 1987 ou avec le Chancelier Kohl en octobre 1988. Plus récemment encore, à Paris, M. Gorbatchev s'est encore expliqué : "En Europe, nous détenons ce que nous avons reçu à la suite de certains événements, et les responsables de ces événements, qui ont entrepris certaines actions dont les conséquences sont connues, ceux-là vivaient à Berlin. C'est l'histoire qui en a disposé ainsi" (Conférence de presse).

Ne faisons pas d'erreur d'appréciation : l'ouverture, la flexibilité de M. Gorbatchev ne valent pas renoncement. Il peut accepter de larges évolutions en Hongrie, voire en Pologne. M. Chevardnadzé peut affirmer : "Nous reconnaissons à tout pays le droit à une absolue liberté de choix". Pour Moscou, le problème allemand est d'une autre nature, le rappel des droits des Alliés est explicite à ce sujet.

La politique de l'URSS semble donc être de subordonner l'évolution en Allemagne (la RDA doit se réformer) au respect des réalités issues de la guerre (les affaires de la RDA se traitent à Berlin) et au rappel des droits des vainqueurs auxquels incombent toujours des responsabilités particulières.

Ces conditions acceptées, le rapprochement entre les deux Etats allemands peut s'opérer dans le cadre de la coopération paneuropéenne, sur la base des réalités politiques et économiques existantes (dernier exemple de cette approche : la proposition que M. Gorbatchev vient de faire ces jours derniers à Helsinki d'une coopération entre les trois organisations économiques existant en Europe : Communauté, AELE, CAEM). S'agissant du problème allemand, la finalité serait en quelque sorte d'aménager dans la "maison commune" deux appartements allemands où chacun resterait maître chez soi, mais qui communiqueraient entre eux : la séparation serait surmontée, la frontière maintenue.

Au risque de choquer, on est tenté de dire : acceptons le cadre et comme pour la CSCE, modifions-le de l'intérieur. Il peut être la base d'une solution évolutive : insistons donc sur la condition qui permettra l'évolution dans le sens souhaité : la liberté pour tous les Allemands.

Le cadre susceptible de convenir aux Soviétiques, c'est l'institutionnalisation du processus CSCE. Voilà la concession majeure que nous pouvons faire en contrepartie d'un avenir allemand acceptable par les Allemands eux-mêmes. L'attraction communautaire serait compensée par l'ensemble paneuropéen. Celui-ci créerait le cadre du rapprochement juridique entre les deux Etats allemands (Confédération), l'attraction communautaire en réaliserait l'union réelle sur le plan économique et humain.

Vue théorique? Y en a-t-il une autre, susceptible de répondre aux problèmes et aux réalités du moment ?

5°/ Avec l'Ostpolitik, la RFA, depuis vingt ans, a voulu tenir compte des réalités européennes.

Sans renoncer à ses alliances occidentales, elle a entrepris la réconciliation avec l'Est, puisque rien ne saurait se faire en Europe contre la volonté de Moscou. L'Ostpolitik, ce n'est ni l'expression d'une volonté de puissance, ni un grand dessein pour l'Europe, c'est plus simplement et avant tout la volonté de faire progresser le problème allemand; c'est, selon le mot de J. Rovin, une politique envers et avec la RDA, une politique pour les Allemands de la RDA (ces 16,7 millions d'otages allemands, dira le Chancelier Schmidt).

Elle part de l'idée que la clé du problème se situe à Moscou : nul ne peut ignorer l'URSS dont l'importance "découle de son triple rôle : puissance mondiale, leader des membres du Pacte de Varsovie et membre du groupe quadripartite responsable du problème allemand" (W. Brandt, 1968).

.../...

Par une inversion de la proposition bismarkienne - l'Allemagne puissance centrale, facteur d'équilibre entre des puissances hostiles à l'Est et à l'Ouest -, la RFA, en se réconciliant avec l'Est comme avec l'Ouest, en faisant de ses anciens ennemis des partenaires, retrouve sa fonction d'équilibre, sa position centrale en Europe et, puissance économique aidant, donne un nouveau cours à son influence au coeur du continent. La politique européenne de l'Allemagne devient une politique pour l'Allemagne -son union, son influence - au coeur de l'Europe.

En même temps, plus consciente que la France des risques d'une entente avec Moscou, elle confirme son engagement communautaire et son attachement atlantique, auxquels elle donne une fonction de réassurance. C'est assez dire que pour la RFA, il n'y a jamais eu, il n'y a pas de choix entre deux politiques ; il y a seulement la volonté de les rendre conciliables.

Aujourd'hui, alors que la question se repose avec acuité, l'objectif de l'Allemagne est de rendre conciliable son engagement - qui ne doit pas être soumis à soupçon - dans la construction communautaire avec l'espoir de l'union et la volonté de renforcer son influence en Europe centrale ; le tout devant être acceptable par Moscou.

Cette politique peut être acceptable pour nous si elle devient une politique commune franco-allemande. Nous devons faire en sorte d'avoir avec Bonn une politique commune au coeur de l'Europe, conçue comme un élément d'une action plus large de coopération avec l'ensemble des pays d'Europe non membres de la communauté.

6°/ Tandis que, dans l'approche gaullienne, le changement en Europe devait être le résultat d'un rapprochement entre l'Est et l'Ouest, c'est, dans celle des

.../...

Allemands, l'action propre de l'Allemagne qui doit jouer un rôle majeur dans cette évolution. D'où l'idée, si souvent affirmée, d'une responsabilité particulière des deux Etats allemands dans le processus devant conduire à un ordre de paix européen.

Dans le mouvement de l'Ostpolitik, la "politique des petits pas" devait, en permettant le rapprochement des deux Etats, faire prendre patience aux Allemands de l'Est, grâce à une amélioration relative de leur sort. La séparation juridique entre deux entités étatiques n'excluait pas la symbiose des différentes composantes de la nation allemande.

C'est cette approche là, symbolisée par la visite à Bonn de M. Honecker en octobre 1987, que les événements récents de RDA viennent de remettre en cause. La situation actuelle montre la limite d'une politique fondée prioritairement, pour favoriser le changement, sur l'action conjointe des deux Etats. Elle redonne une nouvelle légitimité au rôle des Alliés.

Ceci étant, aucun des principaux dirigeants allemands ne conteste aujourd'hui l'existence de deux Etats, comme la nécessité de favoriser le développement de liens étroits entre eux. Nous devons prendre acte de cela, en soulignant que telle est aussi notre position. Mais comment désormais, dans une Europe qui cesse d'être figée et connaît des bouleversements considérables, poursuivre cet objectif de rapprochement ?

\*

.../...

VIII/- De l'immobilisme au mouvement

Toutes les approches que nous avons examinées partaient du constat d'une situation bloquée. Aujourd'hui, le contexte est totalement différent, c'est celui d'une Europe en plein mouvement. Le point essentiel sur lequel nous devons insister, c'est que le problème allemand ne peut pas rester en dehors du mouvement, sous peine de s'y installer de lui-même, mais de manière anarchique et déstabilisante. Pour l'intégrer dans le mouvement, il faut d'une part que la RDA s'engage sur la voie des réformes et que d'autre part soit recréée une enceinte spécifique où l'on puisse en reprendre l'examen ; il faut également établir un lien entre la progression d'une solution et les autres grandes négociations; il faut enfin insérer celle-ci dans une vision globale de l'avenir européen.

L'Europe bouge :

- A l'Ouest, malgré ses difficultés, l'Europe communautaire renforce sa cohésion, prouve son dynamisme économique, tente de s'affirmer sur le plan politique et s'engage plus résolument vers un avenir solidaire. Elle acquiert de ce fait un formidable pouvoir d'attraction sur les autres Etats européens, qu'ils appartiennent au monde socialiste ou non. Au moment où le train communautaire s'ébranle, il ne faut pas rester sur le quai. Et que dire du mythe qui se crée dans les différents pays socialistes : pour un jeune, l'avenir se situe à l'Ouest, un peu comme, après la guerre, il se trouvait de l'autre côté de l'Atlantique.

Nous avons à gérer cette force d'attraction. Il faut la rendre positive, mais non déstabilisante. L'objectif ne doit pas être de vider les pays de l'Est de leur contenu humain le plus actif, mais de les aider à retrouver leur

.../...



dynamisme et leur liberté. Il doit être clair que l'adhésion n'est pas une potion magique. La priorité, pour la Communauté, c'est de préserver son dynamisme et de renforcer sa cohésion.

Ceci vaut pour l'Autriche comme pour la RDA.

- A l'Est, le mouvement est historique, il s'accélère, bouleverse les données du problème européen, même s'il ne touche qu'une partie des pays socialistes.

L'URSS de la Perestroïka, en même temps qu'elle se libéralise, découvre la profondeur de sa crise économique, la persistance et l'acuité du problème national. Voulu ou imposé, le changement à l'égard des pays frères est non moins réel : dès lors, la Pologne et la Hongrie tentent, en se dégageant de l'emprise soviétique, de se créer un espace de liberté. La RDA elle-même est interpellée : chaque pays doit accepter de prendre la voie des réformes.

Ce que l'on osait espérer, ce grand rapprochement entre l'Est et l'Ouest qu'appelaient de leurs vœux les signataires de l'Acte d'Helsinki, ne le voit-on pas se produire sous nos yeux ?

Paradoxe de l'histoire : ce mouvement, qui devait, en entraînant les deux parties de l'Allemagne, faciliter les retrouvailles du peuple allemand, a conduit au résultat inverse : la RDA a refusé de s'engager sur la voie du changement, elle s'est drapée dans son idéologie, s'est durcie dans son comportement. Aucun modèle extérieur n'était nécessaire : en raison de la justesse de ses analyses comme des succès de sa politique, Berlin-Est n'avait de leçon à recevoir de quiconque. Pas plus de Bonn que de Moscou.

Les changements intervenus en Pologne et en Hongrie, rendus possibles par les évolutions en URSS même, n'en rendaient que plus frappant le contraste avec le conservatisme de la RDA et plus insupportables, pour les Allemands de l'Est, l'immobilisme et les contraintes dont ils étaient les victimes.

Si bien que, comme un choc en retour, au lieu de l'atténuer, le mouvement allait aggraver le problème allemand, au point d'en faire un nouveau foyer de crise et d'instabilité pour l'Europe.

A nouveau l'Allemagne inquiète : plus que jamais elle se trouve au coeur des problèmes européens.

Aussi n'est-il pas surprenant de voir avec quelle insistance les dirigeants Ouest-Allemands soulignent ce caractère "européen" de la question allemande, sans que les ambiguïtés antérieures soient pour autant levées. Chacun en parle, mais s'agit-il bien de la même Europe ?

Le Chancelier Kohl, qui se veut l'héritier d'Adenauer, reste fidèle à l'idée que la division de l'Allemagne pourra être surmontée dans un cadre fédéral européen. Son parti, la CDU, n'a d'ailleurs jamais officiellement renoncé à l'objectif de la réunification. Son allié la CSU va souvent plus loin...

Willy Brandt parle d'un "modèle confédéral" ou d'un "toit étatique commun", bien entendu situé, avec les autres membres de la Communauté, dans la Maison commune européenne.

M. Genscher exprime un point de vue plus complexe, qui mérite un examen particulier ne serait-ce qu'en raison du poids qu'a pris sa voix dans le débat actuel (cf. discours de

Vienne, 14/09 ; interview Spiegel, 25/09 ; interview Die Welt 17/10 ; discours de Francfort, 19/10 ; interview Die Zeit, 20/10).

Que dit M. Genscher ? Du mois de septembre au mois d'octobre son discours a changé.

La première approche (interview Spiegel) peut être ainsi résumée :

(1) C'est dans une Europe réconciliée que les Allemands de l'Est et de l'Ouest retrouveront leur unité. Vision classique assortie de la non moins habituelle réserve : l'union n'est pas la réunification, cette dernière pouvant suggérer le rétablissement de l'unité étatique dans les frontières de 1937 et donc remettre en cause les frontières avec la Pologne, ce que M. Genscher ne demande pas.

(2) Plus importante est la voie proposée : accueillir la RDA dans le cadre d'une Communauté européenne élargie aux Etats d'Europe centrale et orientale. Ainsi n'existerait-il aucune contradiction entre "unité des Allemands" et "achèvement de la Communauté européenne". (Rappelons-nous cette constante : une politique de l'Allemagne au coeur de l'Europe pour régler la question allemande).

(3) Cette approche repose sur l'idée que la réalité étatique est dépassée et qu'il doit être possible de marier tradition fédérale allemande et fédéralisme européen en voie de formation. Elle évite de "déseuropéaniser" la question allemande.

(4) Pour faciliter une telle évolution, il convient d'éviter de donner à la communauté une dimension militaire, c'est-à-dire d'exclure expressément les "questions militaires" de la compétence communautaire (renvoi à l'UEO).

.../...

Devant les réactions que ses propos ont suscitées, M. Genscher les a amendés : l'adhésion de la Pologne et de la Hongrie "relève d'un futur lointain" (Die Welt) ; s'agissant de la Communauté il faut "réaliser le grand objectif qui est l'Union européenne, y compris en matière de politique étrangère et de sécurité" (discours de Francfort).

Le comportement allemand récent dans les différentes enceintes où se traitent les problèmes de sécurité ne permet pas d'exclure que la version première soit le meilleur reflet de la pensée du Vice-Chancelier. N'exprime-t-il d'ailleurs pas l'opinion de la majorité des Allemands quand il appelle à "la démilitarisation progressive des relations Est-Ouest et à la création de structures de sécurité coopérative en Europe".

L'idée serait étudiée à Bonn d'une construction européenne à partir de cercles concentriques de plus ou moins forte solidarité. Pour M. Genscher, la Communauté ne serait qu'un moment dans la constitution d'une Europe plus vaste (Gesamteuropa), à laquelle il accorde, sinon la priorité, du moins sa préférence. N'est-ce point dans un tel cadre que la "question allemande" trouverait le mieux sa solution ?

Approche européenne, approche paneuropéenne, on voit bien qu'une solution oscille entre ces deux pôles. La conciliation que propose M. Genscher, présente deux dangers :

(1) Il bride les potentialités d'un développement global de la Communauté. Il suffit à cet égard de rappeler les engagements pris dans l'Acte Unique (art. 30 § 6) : "... Une coopération plus étroite sur les questions de sécurité est de nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure"... (à noter le § 12 du même art. 30 qui prévoit la possibilité de reviser l'ensemble du Titre III au bout de 5 ans).

(2) Pour faciliter l'entrée de la RDA, M. Genscher soutient le principe d'une adhésion de la Pologne et de la Hongrie, et bien sûr celle de l'Autriche, dont il compte faire un précédent. Ceci revient à admettre que l'ensemble de l'Europe Centrale pourrait entrer dans une Communauté élargie.

Même si celle-ci était bridée sur le plan de la sécurité pour rendre cette perspective acceptable à Moscou, est-on sûr que l'URSS n'y verrait pas une tentative de l'affaiblir et de l'isoler. Sauf à changer la nature de la Communauté, qui deviendrait alors une zone de coopération économique où l'URSS trouverait sa place. A Helsinki, M. Gorbatchev vient de dire qu'il ne verrait pas d'obstacle à l'adhésion de la Finlande à la Communauté. Mais sous quelles conditions ? Et dans quelle perspective ? Ne serait-ce pas donner aux Soviétiques, ce qu'ils cherchent depuis longtemps, un droit de regard sur la construction européenne dont ils ont, après l'avoir violemment combattue, toujours voulu changer la nature ?

Ou bien la communauté reste ce qu'elle est et l'élargissement à l'Est devient difficilement acceptable pour les Russes qui ont toujours perçu l'Alliance avec le centre de l'Europe comme le moyen permettant à l'Est comme à l'Ouest de dominer l'Europe. Ou bien la communauté change de nature : telle ne semble pas être la politique que nous entendons mener.

Il faut donc refuser de suivre M. Genscher dans la voie qu'il propose. Nous ne devons renoncer à aucune des potentialités de la construction européenne. Aussi faut-il rechercher une solution au centre de l'Europe pour lui rendre sa vocation de zone d'équilibre et de stabilité. Une zone liée à la Communauté dans tous les domaines de coopération dans le cadre d'une Europe à géométrie variable, mais politiquement et

.../...

militairement différente. La dominante pourrait y être une forme de neutralité, encore que certains pays appartenant à l'une ou l'autre alliance pourraient s'y retrouver.

Une telle option - qui peut être présentée comme une solution temporaire -, conduit à repousser dans l'immédiat l'entrée de l'Autriche dans la Communauté.

Cette politique européenne "au centre de l'Europe" devrait être une politique commune franco-allemande.

\*

#### IX/- La dimension sécurité

Les problèmes de sécurité, depuis toujours partie intégrante de la question allemande, en demeurent l'une des clés. Leur complexité est toutefois trop grande pour qu'ils soient ici traités dans toutes leurs implications. Rappelons donc seulement quelques données.

1. A la fin de la guerre, la sécurité en Europe, c'est éviter que réapparaisse la menace allemande. Les Soviétiques prétendent aujourd'hui qu'une stricte application des accords de Potsdam aurait suffi à régler définitivement la question (cf. Perestroïka p. 288). C'eût été une Allemagne unie mais amputée, dénazifiée, démilitarisée et démocratisée (?).

Nous devons contester sur ce point l'analyse soviétique. Les accords de Potsdam n'apportaient pas de solution satisfaisante à la question allemande. En tout état de cause, ils sont insuffisants pour régler le problème aujourd'hui : il faut qu'une solution apporte la sécurité à qui se sentirait menacé, mais aussi qu'elle soit acceptable par tous les Allemands. Il n'est plus question de leur imposer les conditions des Alliés.

2. En 1946, les Américains (discours Byrnes) proposent un traité garantissant le désarmement et la démilitarisation de l'Allemagne pour 40 ans. Le temps a passé : remarquons que cette durée serait maintenant écoulee.

3. Avec la guerre froide, la perception de la menace a changé de nature. Les anciens Alliés sont devenus adversaires et, pour les Occidentaux, la menace provenait désormais de l'URSS.

.../...

Dans ce contexte, l'entente franco-allemande, que scellera le Traité de l'Elysée, va demeurer, pour la France, l'un des piliers d'une politique de sécurité, dont les autres seront l'Alliance occidentale et, ultérieurement, une défense autonome. Peut-être faut-il en ajouter un quatrième, inavoué : le maintien de la division de l'Allemagne.

Il faut faire comprendre aux Allemands qu'en agissant pour favoriser l'unité des Allemands, nous ne pouvons prendre le risque qu'en France même ceci soit perçu comme l'émergence d'une nouvelle menace. Il convient donc de renforcer la coopération entre les deux pays, dans tous les domaines, y compris celui de la défense.

4. La démarche soviétique, à l'origine, est inverse de la nôtre : l'URSS prône la réunification, assortie de la neutralisation. (Staline notamment en 1952).

Dans le contexte actuel, l'URSS peut être tentée de reprendre la même démarche dans les négociations de désarmement. A la solidarité des Occidentaux sur la question allemande, doit répondre la solidarité de la RFA en matière de sécurité.

N'oublions pas qu'en russe "sécurité" signifie "absence de danger" et que, pour supprimer le danger, Moscou n'a jamais trouvé meilleur moyen que la conquête. (L'URSS de Gorbatchev amorcerait-elle une autre politique ?). Pour satisfaire son obsession sécuritaire, Moscou s'est donc constitué, à la fin de la guerre, un glacis d'alliés grâce à une double conquête, militaire et idéologique. La frontière de ce glacis traverse l'Allemagne.

Ne pouvant menacer les Etats-Unis, protecteurs de l'Europe Occidentale, l'URSS s'est assignée comme objectifs :

.../...



Nous sommes là face à notre propre responsabilité. Si nous estimons qu'une telle évolution serait sans danger pour l'avenir, alors nous ne devons pas nous y opposer, voire même l'encourager. Dans le cas contraire ou si nous estimions qu'une telle mutation serait prématurée en l'état actuel des relations intereuropéennes, il faut, de notre propre chef, favoriser, autant que se peut, une autre évolution.

N'est-on pas conduit à raisonner, tant qu'existera une situation de confrontation et si l'on veut éviter des évolutions incontrôlées et conflictuelles, en termes d'unité de l'Allemagne dans la diversité.

L'unité, ce peut être un rapprochement confédéral évolutif. La diversité, ce devrait être, pour la RFA, la confirmation de son double engagement atlantique et communautaire ; pour la RDA, le maintien de son statut étatique, une profonde évolution interne préservant ses caractéristiques propres, le choix entre son alliance actuelle et un statut de neutralité. Peut-on espérer davantage de Gorbatchev ?

6. Rappelons qu'en 1955, l'URSS proposa à l'Allemagne le modèle autrichien. Par le Traité d'Etat, l'Autriche s'engageait à mener une politique "libre de toute alliance" militaire. Moscou fit alors savoir que "si Bonn suivait l'exemple autrichien, l'Allemagne comme nation serait durablement gagnée à la paix mondiale".

Dans un contexte différent, ce qui était proposé à l'ensemble de l'Allemagne ne serait-il pas valable aujourd'hui pour la seule RDA ?

En tout cas, le rappel de cet arrière-plan historique n'est peut-être pas inutile alors que, au moment où se repose le problème allemand, l'Autriche sollicite son adhésion à la Communauté.

.../...

7. On ne saurait non plus omettre de rappeler le lien fondamental qui existe entre question allemande et désarmement. Pour ne citer que cet aspect, depuis le plan Rapacki, les zones spéciales en Europe centrale englobent toujours les deux Allemagnes.

8. De même, doit-on rappeler qu'en matière de sécurité, la France et la RFA ont pris des options différentes. Marquons seulement la spécificité essentielle que représente la possession de l'arme nucléaire. Depuis l'échec de la Force Nucléaire Multilatérale (et même après qu'ils eurent signé le TNP), les Allemands entretiennent la conviction que, pour retrouver une souveraineté sans limitations, l'Allemagne devra attendre la fin de l'ère nucléaire.

Le nucléaire est perçu par nos voisins comme une cause d'infériorité et donc, en termes de sécurité, comme un pis-aller, voire même un danger : non sanctuarisé, le territoire allemand - les deux Etats confondus, serait la première cible et le lieu majeur de confrontation. Cette crainte n'est pas étrangère à une sorte de connivence qui s'est établie sur ce thème entre les deux parties séparées de l'Allemagne, désormais unies dans le risque d'un même destin tragique. (cf. l'attitude de la RFA à l'égard de nos missiles Pluton et Hadès).

9. Les problèmes de sécurité ne peuvent que tenir une place centrale dans l'examen d'un règlement de paix définitif. Les Soviétiques tenteront, à n'en pas douter, de rechercher sur ce plan des compensations aux concessions politiques qu'ils seraient amenés à accepter.

Pour notre part, notre préoccupation devrait être double :

.../...

- éviter que, d'une manière ou d'une autre, la crédibilité de notre propre défense soit affectée. D'où l'idée d'établir désormais un lien entre désarmement et question allemande (cause potentielle d'insécurité).

- éviter une trop grande flexibilité de la RDA. Notre solidarité politique doit avoir comme contrepartie un renforcement de notre coopération en matière de sécurité tant au plan bilatéral qu'au niveau ouest-européen.

\*

.../...

X/- Berlin

Si, depuis près de 50 ans, le problème allemand se trouve au centre des problèmes européens, au coeur de la question allemande il y a Berlin.

A elle seule, cette question mérite une étude particulière.

Peut-on simplement suggérer qu'elle ne saurait être faite utilement avant que soient connues les lignes de force de notre position.

Ou bien nous pensons que l'évolution actuelle va conduire inéluctablement à la réunification, et la question de Berlin se trouve implicitement résolue, sauf à examiner, le moment venu, les garanties de sécurité que les Alliés, séparément ou collectivement, seraient en droit d'exiger.

Dans toute autre hypothèse fondée sur le maintien de deux structures étatiques, les options théoriques pour un statut nouveau de Berlin vont du maintien de la division actuelle assorti d'un rattachement de chacune des parties à un Etat, jusqu'à la formule unitaire et donc l'autonomie par rapport aux deux entités étatiques. Il existe entre ces deux options extrêmes, toute une gamme de solutions intermédiaires combinant double rattachement et modalités d'unité dans un cadre confédéral.

Ce qui paraît important, c'est que le problème de Berlin ne soit pas, quand serait repris l'examen de la question allemande, le premier prétexte saisi pour arriver à une situation de blocage.

\*

.../...

## XI/ Suggestions pour une position française

La présente étude n'avait pour objet ni d'analyser les différentes hypothèses d'évolution en RDA, ni de décrire les rapports inter-allemands actuels ou futurs.

Face à une situation de crise perçue comme potentiellement dangereuse, il s'agissait de cerner les principales données du problème et de proposer quelques jalons pouvant servir à définir une position et un discours français.

Tentons en conclusion d'ordonner ces suggestions.

### 1. Plusieurs raisons nous conduisent à prendre position :

- (1) Notre responsabilité de puissance alliée.
- (2) Notre relation particulière avec la RFA.
- (3) Notre qualité de signataire de l'Acte final d'Helsinki.
- (4) Sur le fond, la gravité de la crise et son impact en Europe.
- (5) Le caractère anachronique d'un régime issu de la défaite allemande, près de 50 ans après la fin de la guerre.

### 2. Une prise de position pourrait s'assigner les objectifs suivants :

- (1) Modifier la perception allemande de notre attitude au regard de la question allemande.
- (2) Aider à redonner confiance aux Allemands de l'Est sur la possibilité de faire évoluer leur situation (nécessité de réformes en RDA, renforcement des liens entre Allemands).  
Confirmer la visite du Président de la République en RDA (avant la fin de cette année, si les circonstances le permettent).

.../...

(3) Annoncer que la France est disposée, en liaison avec la RFA, à apporter son concours à la RDA, comme elle le fait pour la Pologne et la Hongrie, à la condition que s'engage un véritable mouvement de réformes. Demander à la Communauté dans son ensemble d'adopter la même démarche.

(4) Réaffirmer le droit pour les Allemands à l'union et l'autodétermination. Déclarer que la France est prête à prendre des initiatives pour que ce droit ne reste pas théorique.

(5) Souligner que les nécessaires évolutions en RDA et dans les rapports inter-allemands ne doivent pas être déstabilisantes et donc risquer d'être à terme compromises.

(6) Mettre en évidence le fait que la question allemande ne peut être résolue par les seuls Allemands, notamment en raison du statut de Berlin.

(7) En déduire que les évolutions nécessaires doivent être "encadrées" pour les rendre acceptables dans le contexte européen actuel. Rappeler les responsabilités des Alliés.

(8) Souligner que la France estime le moment venu de reprendre l'examen d'un règlement de paix global. Préciser que, pour nous, l'objectif devrait être d'avoir, au plus tard en 1995, soit 50 ans après la fin de la guerre, mis un terme définitif à une situation que nous jugeons anachronique.

(9) Insister sur le fait que la question allemande ne saurait être tenue à l'écart du grand mouvement de négociations qui se déroule actuellement au niveau paneuropéen, qu'il s'agisse de sécurité ou de coopération.

(10) Constater que la question allemande ne saurait trouver de solution durable hors d'une vision globale de l'avenir du continent.

(11) Rappeler que tout processus d'évolution doit se référer aux dispositions arrêtées à Helsinki et à Vienne et respecter les engagements internationaux souscrits depuis la guerre.

(12) Appeler les Quatre Puissances Alliées et les deux Etats allemands à entreprendre des consultations exploratoires en vue de fixer les conditions d'ouverture d'une Conférence internationale qui pourrait se tenir à Paris.

3. Sur le fond, la position française pourrait s'ordonner ainsi :

(1) La France confirme qu'elle est favorable à l'autodétermination du peuple allemand et qu'elle entend agir pour que celle-ci puisse se réaliser. L'autodétermination s'applique aux Allemands citoyens de l'un ou l'autre Etat allemand. Elle doit s'exercer en tenant compte de l'existence des deux Etats allemands, du caractère inviolable de la frontière occidentale de la Pologne et des droits des Alliés.

(2) La France ne refuse aucune solution qui permettrait aux Allemands de réaliser leur union. Si tel était leur choix et si l'ensemble des parties concernées l'acceptaient, elle ne ferait pas obstacle à une réunification sous la forme d'une seule entité étatique et à l'entrée de celle-ci dans la Communauté.

(3) Sauf à tabler sur des évolutions dramatiques ou sur une politique de fait accompli, une telle solution ne paraît pas en ce moment réaliste. D'ailleurs, pas plus en RFA qu'en RDA, elle n'est actuellement réellement préconisée. Une approche plus pragmatique doit permettre de concilier unité et réalités internationales.

(4) L'union pourrait prendre la forme d'une Confédération; chacun des deux Etats garderait son statut international et la possibilité de conserver (ou de modifier) ses alliances. De même, chaque Etat serait libre d'organiser son propre système institutionnel et social (soit réserve qu'il soit accepté par les citoyens de cet Etat).

Il existerait une double citoyenneté (étatique et confédérale), chacune étant assortie de droits et de devoirs. Le principe de la liberté de circulation entre les deux Etats serait acquis.

Les autres modalités des relations seraient réglées directement par les deux Etats (limitation du droit d'installation pendant une certaine période ?). La confédération serait dotée de certaines compétences.

(5) La Confédération pourrait être une structure évolutive. On pourrait envisager qu'au terme d'une période donnée (20-30 ans), elle puisse se transformer en structure fédérale si telle était la volonté des deux Etats (et sous réserve de l'accord des puissances signataires de l'accord de Paix ?).

(6) Le sort de Berlin serait réglé dans le cadre confédéral. Plusieurs options sont envisageables : rattachement de Berlin-Ouest à la RFA et acceptation du rattachement de Berlin-Est à la RDA avec création d'un organe dépendant de la confédération et organisant la coopération entre les deux parties de la ville; création d'une entité autonome du Grand Berlin, rattachée à la Confédération.

En tout état de cause, un règlement de paix mettrait un terme au statut actuel auquel pourrait se substituer un autre système de garanties.

(7) La nouvelle organisation allemande s'inscrirait dans une vision globale de l'avenir européen (c'est pourquoi il est préférable d'utiliser l'expression "règlement de paix", plus large et susceptible de recouvrir plusieurs actes juridiques à l'expression plus précise de "traité de paix").

En contrepartie d'un règlement satisfaisant de la question allemande, la France accepterait la création d'une organisation paneuropéenne, aboutissement du processus d'Helsinki.

Dans ce cadre seraient abordées les questions de sécurité et les problèmes de coopération intéressant l'ensemble du



continent. Sa création serait subordonnée à l'acceptation d'un état de droit européen, système de références juridiques communes s'imposant à tous, notamment dans le domaine des garanties démocratiques et des droits de l'homme.

- La Communauté européenne donnerait la priorité au renforcement de sa cohésion et ne renoncerait à aucune de ses potentialités, notamment sur les questions de sécurité. En contrepartie, elle s'engagerait à développer de nouvelles formes de coopération avec les autres Etats européens.

- Les pays d'Europe centrale pourraient progressivement renforcer leurs solidarités. L'Autriche pourrait jouer un rôle éminent dans ce processus. Membres de l'AELE et pays socialistes en voie de libéralisation retrouveraient d'anciennes affinités et pourraient organiser leurs relations dans un ensemble souple au sein duquel la RDA pourrait trouver sa place.

(8) L'accord relatif à l'organisation institutionnelle de l'Allemagne serait soumis au peuple allemand par voie référendaire organisée au sein de chaque Etat.

(9) Dès que possible s'engageraient des conversations exploratoires afin d'examiner à quelles conditions pourrait s'ouvrir une Conférence internationale consacrée au règlement de paix avec l'Allemagne.

#### 4. Sur le plan pratique, nous pourrions :

(1) Entreprendre sans tarder des consultations bilatérales sur la question allemande avec la RFA, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et l'Union Soviétique.

(2) Proposer à la RFA la création d'un groupe ad hoc franco-allemand pour suivre l'évolution en RDA, et coordonner nos prises de position, amorcer une politique commune au centre de l'Europe.

(3) Préparer une initiative conjointe franco-allemande au niveau communautaire.

.../...

(4) Choisir le lieu et le moment d'une prise de position publique.

(5) Donner au voyage du Président de la République en RDA une place essentielle dans la présentation de nos idées sur l'avenir européen.

5. A titre spéculatif et pour la mise en ordre chronologique des propositions, on pourrait imaginer le calendrier suivant :

- |              |  |
|--------------|--|
| (1)- 1989    | - Prise de position française<br>- Sondages bilatéraux<br>- Visite du Président de la République en RDA (Déc. 1989 ou Janvier 1990)  |
| (2) -1990    | - Conversations exploratoires<br>- Elaboration d'une politique commune franco-allemande au centre de l'Europe<br>- Début de la conférence internationale   |
| (3) -1990/92 | - Appui politique au processus de réformes en RDA<br>- Accompagnement international, notamment plan d'aide communautaire<br>- Pas de nouvelle adhésion à la CEE, laquelle accélère la mise en place de l'Union Européenne<br>- Développement d'une Europe à géométrie variable (type Euréka)<br>- Incitation à la mise en place d'une structure souple de coopération en Europe centrale<br>- Poursuite du processus de désarmement. |

.../...

- (4) - 1992/95
- Conférence d'Helsinki sur la CSCE (1992)
  - Institutionnalisation du processus CSCE
  - Règlement de paix avec l'Allemagne
  - Création d'une confédération allemande
  - Vote référendaire dans les deux Etats allemands
  - Avant ces novations, pas de nouvelle adhésion à la Communauté
  - Organisation des rapports entre Communauté, groupe central et URSS.

(5) - Au terme d'une période à fixer (20-30 ans)

- Possibilité pour l'Allemagne de passer du statut confédéral à une organisation fédérale
- Création d'une Confédération paneuropéenne.

### XII. Remarques conclusives.

1. Réfléchir aujourd'hui sur la question allemande, c'est d'abord constater qu'une réflexion novatrice sur le problème s'est tarie en France depuis plus de 20 ans. Depuis lors, l'Europe a changé, modifiant certaines données du problème. Aujourd'hui toute analyse doit prendre compte une constante : la division du peuple allemand et les novations : deux Etats allemands souverains reconnus internationalement, les changements à l'Est, l'attraction communautaire, le processus d'Helsinki, le désarmement.

.../...

2. C'est de 1960 que date la dernière tentative des quatre Puissances de trouver une solution à la question allemande. La crise de Berlin, la Conférence avortée de Paris, l'impuissance manifeste des Alliés amenèrent les Allemands à chercher une autre voie. Les événements récents constituent peut-être un autre tournant : la crise en RDA met en échec l'approche bilatérale allemande. Les Alliés ne retrouvent-ils pas là une raison de reprendre un rôle primordial ?

3. Notre position traditionnelle met en exergue un principe fondamental: le droit des Allemands à l'autodétermination sur la base d'élections libres, lesquelles conduiraient inéluctablement à la réunification, laquelle se ferait inéluctablement au sein de la Communauté.

Si ce schéma devient réalisable, nous ne devons pas y faire obstacle.

Mais, pour nous, maintenir cette position n'est-ce pas accepter au départ une quasi-certitude de blocage? Si l'on estime que la situation en RDA peut devenir dangereuse et qu'elle appelle donc une intervention de notre part, ne faut-il pas rechercher une autre approche? Nous avons tenté de l'esquisser :

- l'autodétermination n'interviendrait pas au début du processus, mais à une étape ultérieure. Elle prendrait la forme référendaire. Ceci n'exclut pas de subordonner la conclusion d'un accord à la "démocratisation" de la RDA.

- l'union ne signifierait pas automatiquement réunification.

- on ne parlerait plus de traité de paix, mais de règlement de paix qui pourrait regrouper plusieurs accords : l'un d'eux concernerait l'avenir institutionnel de l'Allemagne et serait soumis à l'approbation populaire.

4. Faut-il ajouter, en conclusion, que ce travail n'a d'autre but, en provoquant la critique, que de susciter une plus large réflexion./.

Jacques BLOT