HAL
open science

La politique extérieure des anciens satellites de l'URSS. Le cas de la RDA : première approche

Pierre Jardin

To cite this version:

Pierre Jardin. La politique extérieure des anciens satellites de l'URSS. Le cas de la RDA : première approche. Cahiers du CEFRES, 2010, Les politiques étrangères des Etats satellites de l'URSS, 25, pp.31-48. halshs-01162674

HAL Id: halshs-01162674

https://shs.hal.science/halshs-01162674v1

Submitted on 11 Jun 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cahiers du CEFRES
N° 25, Les politiques étrangères des Etats satellites de l'URSS
Antoine Marès (Ed.)

Pierre JARDIN

La politique extérieure des anciens satellites de l'URSS. Le cas de la RDA : première approche

---

Référence électronique / electronic reference :
Pierre Jardin, « La politique extérieure des anciens satellites de l'URSS. Le cas de la RDA : première approche », Cahiers du CEFRES. N° 25, Les politiques étrangères des Etats satellites de l'URSS 1945-1989 (ed. Antoine Marès).
Mis en ligne le / published on : mars 2010 / march 2010
URL : http://www.cefres.cz/pdf/c25f/jardin_2001_politique_exterieure_rda.pdf
Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE
http://www.cefres.cz

Ce document a été généré par l'éditeur.
© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

La politique extérieure des anciens satellites de l'URSS
Le cas de la RDA : première approche

Pierre Jardin (CNRS – Centre Marc-Bloch, Berlin)

L'objet de la recherche est de tenter de mieux cerner ce qu'a été la politique extérieure des pays qui ont appartenu à l'ensemble que l'on désignait globalement comme « satellite » de l'URSS. Mieux cerner, parce que beaucoup d'aspects en ont déjà été étudiés et souvent, malgré les difficultés que présentait le manque de sources, bien étudiés. L'ouverture des archives qu'a provoquée l'effondrement du système soviétique, malgré les restrictions, permet toutefois de reprendre et de compléter éventuellement ces études. Il ne saurait toutefois être question d'y procéder sans faire au préalable un bilan des travaux existants, nécessaire pour pointer les manques et pour fixer les premières orientations de l'enquête.

On part ici d'une hypothèse : les pays satellites de l'URSS auraient bien eu une politique extérieure propre. Le but de l'enquête est précisément de l'invalider ou de la confirmer, quitte bien entendu à marquer les limites de l'affirmation. Cela dit, pour mener l'enquête à bien, il semble judicieux d'établir une double grille de lecture qui permette d'abord une analyse du fonctionnement interne du système de chacun des pays concernés, puis une analyse de leurs relations entre eux. Dans un premier temps il s'agira donc de procéder à un certain nombre de repérages : description des acteurs, articulation entre les administrations, étude du processus de prise de décision, recrutement et formation du personnel spécialisé. Dans un second temps, il s'agira d'étudier les articulations du système que constituait le « bloc » de l'Est : répartition éventuelle des tâches entre les satellites au sein de celui-ci, rôle de l'URSS elle-même dans sa gestion et son contrôle, degré d'indépendance et d'initiative de chaque pays, maintien de la notion d'intérêts nationaux ou sujétion absolue aux intérêts du bloc.

Le texte suivant est une première approche, à partir du cas de la République démocratique allemande. On abordera successivement plusieurs questions : problème des sources ; fondements de la politique extérieure ; acteurs, au sens institutionnel du terme ; processus de prise de décision ; sociologie du personnel spécialisé ; esquisse d'une étude de cas avec le problème des relations France / RDA.

1) Les sources

En ce qui concerne la RDA, on dispose aujourd'hui d'un éventail de sources assez diverses.

La chute du mur a amené l'ouverture complètes des archives du parti socialiste unifié (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*/*SED*) qui se trouvent regroupées dans une fondation particulière des Archives fédérales (*Stiftung Partei- und Massenorganisationen / SAPMO*) à Berlin-Lichterfelde. Du fait du rôle clé joué par le *SED*, ce sont évidemment les archives dont on peut attendre le plus, mais cette attente est souvent déçue car on constate vite à les fréquenter que les séries sont lacunaires, constituées souvent d'une documentation de peu d'intérêt, trop souvent encombrée d'amples développements rhétoriques qui ne peuvent intéresser que les spécialistes de la linguistique communiste.

La définition et la conduite de la politique extérieure impliquant par ailleurs en RDA plusieurs organes, il convient de prendre en compte plusieurs autres fonds d'archives, à commencer bien entendu par ceux du ministère des Affaires étrangères (*Ministerium für auswärtige Angelegenheiten*/*MfAA*) qui ont été versés dans les archives de *Auswärtiges Amt* et sont soumis aux mêmes conditions d'accès.

À cela s'ajoutent les collections de documents imprimés (la RDA a édité une série de *Dokumente zur Außenpolitik der DDR*) et, bien entendu, la presse, source importante dans la mesure où, étant étroitement sous contrôle, les indications qu'elle donne peuvent être considérées comme officieuses.

Ces différentes sources doivent (devraient) être par ailleurs complétées par l'étude des sources diplomatiques des autres grands acteurs de la guerre froide : c'est une banalité que de dire que l'URSS, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France, ces quatre puissances qui ont des droits « sur l'Allemagne dans son ensemble » suivent de près ce qui se passe en RDA[1]. Et, là encore, il ne faut pas négliger la presse[2], pas plus que les publications contemporaines sur l'« autre Allemagne ».

2) Les fondements de la politique extérieure

La politique extérieure des pays socialistes a la prétention de se fonder sur une idéologie ; elle serait l'expression - une des expressions - de la théorie marxiste. Les dirigeants de la RDA le revendiquent hautement, se posant d'ailleurs volontiers en « meilleurs interprètes » de la pensée de Marx et en donneurs de leçons. Cela dit, la politique extérieure de la RDA ne se constitue pas seulement à partir de principes théoriques, elle s'inspire aussi d'une ambition très pragmatique - que la théorie peut servir à cacher - qui est de faire pièce à la politique de la République fédérale : ses principes ne sont donc pas seulement des principes empruntés au marxisme, ils sont aussi les principes inversés de la politique du rival dans la mesure où la RDA se pose en antithèse du « système RFA ». La cohérence est, il est vrai, rétablie dans la mesure où la RFA est systématiquement présentée comme le parangon des pays capitalistes et impérialistes et l'héritier du fascisme (le terme étant préféré le plus souvent à celui de nazisme) et sa politique extérieure comme l'expression de cette nature.

L'idéologie commune à la RDA et aux autres pays socialistes établit entre eux un lien très fort, au moins en apparence. Cela doit (devrait) se manifester dans le parallélisme des démarches en politique extérieure : la question sera de voir si ce parallélisme existe ou si chacun des pays du bloc suit une politique propre : la notion d'intérêts nationaux est-elle ici encore opératoire, et jusqu'à quel point ?

Par ailleurs, la rivalité avec l'Allemagne fédérale fonde la spécificité et le caractère exemplaire du système est-allemand : il est par excellence le pays de la « ligne du front », non seulement parce qu'effectivement la ligne de démarcation qui coupe l'ancien territoire du *Reich* en deux est celle d'un front de part et d'autre duquel s'alignent les forces militaires des deux blocs, mais aussi parce qu'il lui appartient entre tous de lutter sur le plan idéologique contre l'impérialisme incarné par le frère et rival allemand.

Deux autres traits viennent renforcer le caractère particulier de la situation de la RDA.

Bien que sa proclamation comme État en 1949 paraisse *a priori* régler la question, elle semble encore hésiter pendant une dizaine d'années entre deux priorités, la réunification de l'Allemagne d'un côté, l'affirmation de son existence étatique propre par la recherche d'une reconnaissance internationale de l'autre.

Faire le premier choix, c'est enlever *ipso facto* toute importance à l'idée même de politique extérieure ou du moins (mais s'agit-il encore là de politique extérieure ?) la limiter à la réalisation d'une tâche précise, la négociation avec les quatre puissances qui ont des « droits réservés sur l'Allemagne dans son ensemble » et en occupent le territoire, sur les conditions de

---

[1] Cf. par exemple aux Archives diplomatiques du ministère des Affaires étrangères à Paris, les séries Europe 1944 - 1955 (sous-séries Allemagne 1944 - 1949 et Allemagne de l'est) et Europe 1956 - 1960 (sous-série République démocratique allemande).

[2] C'est ainsi que le journal *Le Monde* a publié à plusieurs reprises des interviews de dirigeants de l'Allemagne de l'Est, qui avaient fait l'objet de préparations extrêmement soigneuses de leur part.

cette réunification, dans la mesure du moins où les Allemands auraient leur mot à dire dans le processus.

Faire le second choix, c'est rompre les liens inter-allemands et s'affirmer comme un nouvel État sur la scène internationale, affirmation qui ne peut avoir de valeur que par la reconnaissance de cet Etat par les autres acteurs de la politique internationale, à commencer par les Quatre. Mais la RDA y est d'une certaine façon contrainte par la nécessité où elle se trouve de contester la prétention de la RFA a être la seule représentante légitime de l'Allemagne et de rompre l'isolement dans lequel elle se trouve du fait de l'application de la « doctrine Hallstein ».

Ces deux scénarios sont-ils réellement antinomiques ? À coup sûr, chercher la reconnaissance paraît renvoyer l'espoir de la réunification aux calendes grecques. Mais avancer sur la voie de la reconnaissance peut être un moyen de pression pour amener Bonn (et ses alliés occidentaux) à transiger sur les conditions de la réunification. Il semble y avoir là tout un nœud de questions complexes, qui mériteraient une analyse approfondie, à commencer par celle de l'existence de groupes qui, sous une unité de façade, s'opposeraient sur des orientations différentes : y a-t-il eu ici débat ?

Par ailleurs - et c'est le second trait mentionné ci-dessus - la RDA se trouve dans une situation différente de celle des autres satellites de l'URSS. Ceux-ci sont certes des démocraties populaires et à ce titre peuvent être considérées comme autant de manifestations d'un phénomène politique nouveau, révolutionnaire, ce qui a évidemment des incidences sur la définition de leur politique extérieure et sa mise en œuvre. Mais en même temps, ils sont les héritiers d'une tradition, celle d'États qui n'ont pas à chercher leur place dans le système international ou qui peuvent assez rapidement la retrouver. La RDA a, sur ce plan, tout à faire. Son identité est d'abord celle d'un État socialiste, avant d'être allemand, mais elle ne tarde pas à sentir ici une insuffisance et la nécessité de retrouver une histoire. Elle tentera de résoudre la difficulté en se réclamant de plus en plus d'un passé allemand sélectif, celui de la démocratie et du progressisme, annexant pour finir les réformateurs prussiens et Frédéric II lui-même. Mais il demeure constamment une sorte de complexe d'infériorité qui tient à cette situation particulière et qui se manifeste dans les relations avec l'extérieur. Le besoin de reconnaissance n'est pas seulement politique, il est affectif.

3) Description des acteurs

Deux niveaux doivent être distingués ici, celui de la décision et celui de l'exécution.
La décision relève des organes directeurs du SED, s'affirme de plus en plus nettement avec le temps. « Le Congrès du parti (*Parteitag*), le Comité central (*Zentralkomitee*), le Bureau politique (*Politbüro*) et le Secrétariat du Comité central (*Sekretariat des ZK*) déterminent la ligne générale de la politique étrangère, des relations économiques avec l'extérieur et des relations internationales du parti et établissent les tâches concrètes. Les organes étatiques concernés sont responsables de la réalisation de ces tâches. [...] Il ne peut y avoir aucun doute sur le fait que, dans le domaine des relations extérieures de notre république également, le rôle du parti s'accroît[3]. » Donc ce sont les organes directeurs du parti, et eux seuls, qui décident et, en matière de relations extérieures comme dans les autres domaines, le rôle du parti tend à se renforcer avec le temps.

Cela dit, cette constatation amène trois remarques.

- D'abord, il faut ici établir une hiérarchie qui n'est pas celle de l'énumération que l'on a citée. Si en effet le Congrès du parti est mentionné en premier, c'est évidemment pour des raisons cosmétiques : la « démocratie » l'exige. Dans les faits, l'ordre est différent : c'est le *Politbüro* qui exerce une prééminence absolue et prend les décisions, préparées par le *Sekretariat*

[3] SAPMO, DY 30/IV A 2/20/1142, Referat des stellv. Leiters der Abteilung Internationale Verbindungen beim ZK der SED, 11 - 18 juin 1967.

du comité central qui dispose d'un certain nombre de bureaux (*Abteilungen*) spécialisés (*Internationale Verbindungen, Auslandsinformation,...*)[4]. Cet état de choses confère aux directeurs de ces bureaux une place éminente sur laquelle on reviendra.

- Ensuite, les organes d'exécution ne sont pas seulement « les organes étatiques concernés » auxquels fait allusion le texte cité ci-dessus. En effet, le parti est lui-même un organe d'exécution de la politique extérieure, bien qu'organe non-étatique. Et d'autres organes non-étatiques sont largement impliqués dans la mise en œuvre de cette politique.

- Enfin - et ceci ressort clairement des archives - la ligne à suivre en matière de politique extérieure est fixée de façon précise selon de véritables plans annuels ou semestriels fixant les mesures à prendre (*Maßnahmenplan*), fondés sur les résultats déjà atteints et désignant les nouveaux objectifs à atteindre et, pour chaque objectif, le (ou les) exécutant supposé le mieux à même de l'atteindre en fonction de sa spécialisation. Cela donne l'image d'un système planifié exactement sur le modèle de la planification économique, c'est-à-dire particulièrement rigide, où tout est prévu avec un soin maniaque[5].

L'exécution est donc le fait d'acteurs qui constituent trois ensembles et se situent à trois niveaux dans la mesure où il n'est pas impossible d'établir entre eux une hiérarchie. Cette notion doit cependant être maniée avec précaution car ici tout est affaire de circonstances : en vertu des « plans de route » cités plus haut, chacun a un rôle spécifique, unique ou privilégié en fonction de l'objectif défini. Ces ensembles sont le parti, les organes étatiques, les organisations non-étatiques autres que le parti.

Le parti joue un rôle important dans la mesure où c'est lui qui d'abord entretient des liens avec les partis-frères dans les pays du bloc soviétique, qui ensuite noue et entretient des liens semblables avec les partis-frères ou des partis « progressistes » dans les pays capitalistes. Mais il n'est pas le seul, dans la mesure où il n'est - respectons la fiction - pas le seul parti de RDA. Les partis « démocratiques - petits bourgeois » (*kleinbürgerlich-demokratische Parteien*), le parti libéral démocratique (*LDP*), le parti paysan démocratique (*DBD*), l'union démocrate-chrétienne (*CDU*) se voient investis eux-aussi de la mission d'établir et d'entretenir des liens avec leurs homologues des partis socialistes ou des pays capitalistes[6].

---

[4] On trouve parfois ces bureaux mentionnés sous l'appellation de « groupe » (*Gruppe*), ce qui pose un problème : simple variation dans la terminologie ou institutions différentes ?

[5] On peut en donner un exemple concernant le développement des relations culturelles avec le Canada en 1966 :

« Plan de mesures:
I. Ministère de la culture
a) Littérature et édition :
- établissement de contacts avec des écrivains et des maisons d'édition ;
- invitation en RDA d'un écrivain ou d'un éditeur pour dix jours.
b) Arts figuratifs
- invitation en RDA de gens du théâtre ou de spécialistes de l'art dramatique.
c) Musique :
- envoi d'un violoniste et d'un membre du jury au concours international de violon du Canada.
d) Beaux-arts
- séjour d'étude d'un artiste pendant l'année en cours ;
- envoi d'une exposition d'affiches au musée royal de l'Ontario ;
- envoi d'une exposition de livres à la bibliothèque publique de Toronto.
II. Ministère de l'Éducation
- invitation d'un Canadien et de son épouse pour un séjour d'études de 3 semaines.
III. Secrétariat d'État pour l'Enseignement supérieur et technique
(se reporter au plan USA) »
(Source : MfAA, C 1297)

[6] Cf. par exemple, SAPMO, DY 30/IV A2/20/2, Abteilung Internationale Verbindungen. Vorlage für die Außenpolitische Kommission beim Politbüro des ZK der SED, 6. 8. 63, Arbeitsgruppe Befreundete Organisationen. Bericht über die Beziehungen der kleinbürgerlich-demokratischen Parteien des DDR zu Parteien, Organisationen und Persönlichkeiten im Ausland.

Les organes étatiques sont d'abord les ministères spécialisés, c'est-à-dire le *MfAA* et le ministère pour le Commerce extérieur et le Commerce inter-allemand (*Ministerium für Außenhandel und Innerdeutschen Handel*). Il faut évidemment y ajouter le ministère de la Défense nationale (*Ministerium für Nationale Verteidigung*) et le ministère de la Sécurité d'Etat (*Ministerium für Staatssicherheit*). En outre, pratiquement tous les ministères ont une direction chargée des relations extérieures.

Les organisations non-étatiques sont innombrables. Leur importance tient au fait que la RDA s'est vue contrainte, aux débuts de son existence, à mener une politique extérieure par procuration en prenant langue avec des organisations non-étatiques des pays étrangers : partis politiques, syndicats, organisations sportives, universités, organisations culturelles, etc... Si le parti, comme on l'a mentionné, joue un rôle capital dans ces échanges[7], il ne faut pas oublier celui des multiples courroies de transmission que sont la *Liga für Völkerfreunschaft*, la *Freie Deutsche Jugend*, le *Demokratischer Frauenbund*, la *Gesellschaft für Völkerrecht*, le *Komitee der antifaschistischen Wiederstandskämpfer in der DDR*, le *Verband bildender Künstler der DDR*, le *Berliner Büro der Internationalen Konferenz zur friedlichen Lösung der deutschen Frage*, etc... sans oublier la Chambre pour le commerce extérieur, la *Kammer für Außenhandel*, dont les bureaux dans les pays occidentaux jouent longtemps le rôle d'erstaz de représentations permanentes, ou la *Deutsch-französische Gesellschaft*, chargée plus spécifiquement d'actions en direction de la France. On se trouve ici devant une nébuleuse complexe d'associations qui se constitue progressivement, dont les activités sont étroitement ciblées, coordonnées et contrôlées par le parti et qui agissent ensemble pour établir des faisceaux de liens avec l'extérieur.

À partir de ce constat tout un ensemble de questions se posent, et d'abord une question très générale, celle de la rigidité du système. On a évoqué ci-dessus la précision des plans établissant les démarches à entreprendre. Dans quelle mesure sont-ils susceptibles d'adaptation rapide à des conjonctures changeantes alors que les objectifs sont planifiés de façon rigide ?

Par ailleurs, si l'on entre dans le détail, on dira que chacun des ensembles cités mérite une analyse indépendante, étant entendu qu'une analyse du contrôle exercé en tout état de cause par les organes de direction du parti s'impose également. Toutes les actions entreprises à ces différents niveaux s'accomplissent en effet *ad referendum* : chaque exécutant doit rendre compte constamment de son action au responsable de la direction compétente du *Sekretariat des ZK*, supposé assurer le suivi et la coordination des actions entreprises. Premières questions donc : comment se répartissent ces tâches de contrôle[8] ? La coordination est-elle réellement assurée ou bien y a-t-il autant de directions relativement autonomes ? Quel rôle jouent les organisations du parti à l'intérieur des ministères, des ambassades, des représentations commerciales à l'étranger, etc... ?

Troisième série de questions, celles qui ont trait à l'analyse des différents niveaux pris séparément. Quand et comment se forment-ils ? Quelles évolutions peut-on discerner dans leur action ou dans le poids relatif dont ils sont investis par rapport aux autres niveaux ? S'agit-il d'adaptations structurelles liées à une réorientation idéologique, à des adaptations conjoncturelles ou à de simples impératifs techniques ? À propos de leur poids relatif, on peut noter qu'il y a une hiérarchie dans les ministères, qui tient au fait que le détenteur du poste de ministre appartient - ou non - au *Politbüro*, donc à l'instance décisionnelle suprême et n'est donc

---

[7] Cf. par exemple la correspondance avec le Parti communiste français ou la CGT, les invitations en RDA de délégations du Labour britannique, etc...

[8] Bien évidemment l'*Abteilung Internationale Verbindungen* du *Zentralkomitee* joue un rôle clé. Mais il existe aussi au sein de ce même comité une *Kulturabteilung*, dont le rôle n'est certainement pas moindre si l'on pense à l'importance attribuée à la culture comme moyen de pénétration dans les pays avec lesquels la RDA n'entretient pas de relations diplomatiques. Il en va de même de l'*Auslandsinformation*, dont le chef, Werner Lamberz, est considéré comme le successeur d'Honecker avant que sa carrière ne soit interrompue par un accident d'hélicoptère en Lybie en 1978...

pas seulement le patron d'un organe d'exécution : c'est le cas pour le ministre de la Sécurité d'État ou celui de la Défense nationale, ce n'est pas le cas pour celui des Affaires étrangères...

4) Le processus de prise de décision

On l'a déjà abordé plus haut en mentionnant le rôle éminent des organes centraux du parti SED à la fois dans la définition des objectifs et des moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre. Ces organes ne sont pas les seuls et s'inscrivent au sein d'un ensemble relativement complexe dont différents éléments concourent à la préparation des décisions en matière de politique étrangère. Il conviendrait donc de s'interroger sur le rôle de chacun des éléments de cet ensemble et sur la façon dont ils s'insèrent dans l'ensemble du processus, à quel niveau et avec quel résultat. On ne peut donner ici qu'une énumération très générale et d'ailleurs limitée à quelques exemples, sans pouvoir encore entrer dans une estimation précise du rôle de chacun.

Depuis 1953, il existe une commission de politique extérieure auprès du Bureau politique (*Außenpolitische Kommission beim Politbüro*) à laquelle appartiennent des membres du Comité central et des représentants des différents ministères évoqués plus haut, ainsi que d'organisations de masse : c'est donc un organisme interministériel, à caractère essentiellement consultatif, qui assiste la direction du parti dans la définition des tâches assignées à la politique extérieure. Définir e rôle de cette commission amène à poser plusieurs questions : se réunit-elle régulièrement ? Quels sont les dossiers qui lui sont soumis ? Quels sont les résultats de ses délibérations ? Dans quelle mesure sont-ils pris en compte ? Cette appréciation pourrait s'appuyer sur des documents internes de la commission, à condition de disposer d'une série complète[9] - avec la réserve supplémentaire que de tels documents sont par nature positifs.

Le secrétaire de cette commission est le chef de la direction de l'appareil du parti chargée des affaires étrangères (*Abteilung Außenpolitik/Internationale Verbindungen*), Peter Florin de 1953 à 1966, Paul Markowski de 1966 à 1978. Cette direction est donc un organe interne du parti, placé sous les ordres du secrétaire et membre du Comité central responsable des affaires internationales. Le directeur de la section est lui-même membre du Comité central. Assisté de deux sous-directeurs, il a sous ses ordres quatre chefs de secteurs : *Sozialistisches Ausland* (4 rédacteurs), *Kapitalistisches Ausland* (6), *Auslandspropaganda und Information* (2), *Betreuung und Emigration* (3). Les missions de la section ne cessent de s'accroître avec le temps : certaines sont spécifiques (liaisons avec les partis communistes étrangers, rédaction des instructions pour les délégations du parti à des conférences à l'étranger), d'autres sont des missions effectuées en collaboration avec le *MfAA* dont la section est en quelque sorte le correspondant dans le parti. Aussi le nombre des collaborateurs passe-t-il à plus de 100 dans les années 80. Toute une série de questions se posent alors : quel est le détail de ces missions ? quel est le degré d'autonomie de *l'Abteilung* vis-à-vis du *Politbüro* ? Comment fonctionne le tandem *MfAA*/*Abteilung* ?

Le *MfAA* est l'organe technique par excellence. C'est à lui qu'il revient de préparer - en réponse à une demande spécifique (*Vorgabe*) du *ZK* ou pour l'exécution des « plan de route » semestriels mentionnés plus haut, ou encore en fonction de l'évolution de la situation - un projet de décision élaboré après consultation de la *Länderabteilung* compétente, des bureaux extérieurs intéressés et de l'*Abteilung Außenpolitik/Internationale Verbindungen*. Le projet est ensuite envoyé soit à la *Außenpolitische Kommission beim Politbüro* ou directement au *Politbüro*. Les termes définitifs de la décision sont rédigés par le *Sekretariat* avant d'être soumis à la décision du *Politbüro*, dont dépend l'acceptation ou le rejet du projet. Accepté, celui-ci est encore soumis

[9] Cf. par exemple SAPMO, DY 30/IV 2/2 115/10, Einschätzung der bisherigen Tätigkeit der APK und Schlufolgerungen für die weitere Arbeit vom 28. 1. 1969. Cette commission est présidée jusqu'en 1961 par le ministre du commerce extérieur Heinrich Rau, qui est membre du *Politbüro*. Lui succède Werner Lamberz, responsable de la propagande au ZK, puis, en 1966, Hermann Axen, secrétaire du Comité central chargé des questions internationales, puis président de la commission des Affaires étrangères de la *Volkskammer*.

pro forma au conseil des ministres qui peut, au moins jusqu'au début des années 60, faire valoir ses objections[10]. Après 1960 la sanction est automatique.

On voit ici paraître une nouvelle question : dans le processus décrit ci-dessus, l'hypothèse est que l'élaboration de la décision est le fait de professionnels des relations extérieures, de techniciens (du moins en grande partie) et répond à des critères qui se veulent objectifs et efficaces : analyse de la situation existante, intérêt de la RDA. Au niveau du *Politbüro*, les considérations politiques (rapports de force entre le monde progressiste et le monde socialiste, place de la RDA dans le bloc de l'Est) entrent en ligne de compte et peuvent jouer au détriment des techniciens. Il faudrait partir d'analyses de cas concrets pour montrer comment la décision est préparée, quels critères sont retenus pour élaborer le projet, quels autres critères interviennent éventuellement pour le corriger (voire même suggérer une décision inverse) lorsqu'il parvient au niveau du secrétariat. La difficulté est que le plus souvent les dossiers techniques étaient détruits une fois la décision prise[11] : il est donc difficile - mais on peut espérer qu'il n'est pas impossible - de reconstituer les détails du processus.

5) Les hommes

Les débuts de la RDA sont placés sous le signe de la politique du « Front antifasciste », qui impose de faire une place à des représentants des partis autre que le *SED*. De ce fait, la *CDU* et le *LDP* exercent une influence particulière dans le domaine des affaires extérieures, qui apparaît en quelque sorte comme leur domaine réservé. En particulier le secrétaire général de la *CDU* et premier ministre des Affaires étrangères, Georg Dertinger, arrive à obtenir la nomination d'hommes venus du milieu traditionnel de la diplomatie, des techniciens donc, mais socialement marqués car représentants d'une certaine élite allemande. Le *SED* s'emploie rapidement à imposer ses hommes, représentants d'une nouvelle élite, d'origine ouvrière de préférence, soigneusement formés en outre pour se montrer supérieurs à ceux qu'ils sont destinés à remplacer[12]. Ce mouvement peut s'accélérer après l'élimination de Dertinger, condamné à 15 ans de travaux forcés pour espionnage en 1953[13].

Au sein de ce nouveau personnel, peut-être faut-il distinguer deux générations successives. Il y a d'abord une génération « héroïque », celle qui a connu le nazisme et le parti communiste allemand d'avant-guerre, les luttes antifascistes (en particulier la guerre d'Espagne) et l'exil. Certains ont pris le chemin de Moscou et y ont été formés dans le milieu très spécifique du Komintern. D'autres ont connu l'exil en France et ont pu participer à la Résistance, épisode capital qui leur a permis de nouer des liens avec des groupes qui dépassent largement le seul parti communiste français et fait d'eux les garants de la « véritable » réconciliation franco-allemande. Le premier ambassadeur de la RDA en France, Ernst Scholz, incarne parfaitement cette génération puisque cet ancien combattant de la guerre d'Espagne était également officier des FFI.

La seconde génération n'est pas marquée de la même façon par la mémoire militante du mouvement ouvrier et les luttes anti-fascistes. C'est une génération de techniciens, de fonctionnaires passés par les universités et par les écoles du parti, avec fréquemment un stage à l'École supérieure du parti communiste d'URSS ou une autre école à Moscou. Paul Markowski, déjà cité, semble assez représentatif de ce nouveau type de cadres : né dans une famille ouvrière, il a étudié d'abord les sciences politiques à Berlin, puis a passé deux ans à l'Ecole supérieure du parti communiste d'URSS.

---

[10] Le ministre des Affaires étrangères n'appartient en outre au SED qu'après 1965.

[11] Déclarations à l'auteur de Mme Muth, secrétaire du *Verband für Internationale Politik und Völkerrecht*.

[12] MUTH Ingrid, *DDR-Außenpolitik 1949 bis 1972. Inhalte, Strukturen, Mechanismen*.- Berlin, 1999.

[13] Né à Berlin en 1902, Dertinger, après des études de droit, avait été journaliste dans la presse *DNVP*, puis collaborateur de von Papen en 1933. Il avait participé à la fondation de la CDU en zone soviétique.

On voit ainsi s'esquisser un schéma qui demandera évidemment une analyse fouillée : extension du monopole du *SED* au détriment des représentants des partis du « Front » d'abord ; substitution progressive d'une nouvelle génération de cadres à une génération plus âgée de militants ensuite. Ceci impose un repérage précis du personnel diplomatique d'une part, des responsables impliqués dans les processus décrits de prise de décision de l'autre. Une analyse des documents du *SED* et du MfAA (signataires, destinataires, listes de présences aux réunions, etc...) a déjà permis un repérage d'une quarantaine de responsables cités avec une certaine fréquence, dont il s'agit maintenant d'établir le cursus, tout en continuant le travail de repérage, de façon à définir le ou les profils des hommes qui interviennent aux différents niveaux dans la définition et la mise en œuvre de la politique extérieure.

Un point devrait être en particulier de mis en relief, celui du passage par les écoles du parti soviétique ou les instituts de formation de Moscou (Ecole supérieure de diplomatie, Institut de relations internationales) qui semblent non seulement jouer un rôle important dans une carrière[14], mais peuvent permettre de nouer des liens avec des dirigeants du « centre » et de constituer des réseaux. De ce point de vue, certaines promotions peuvent éventuellement apporter des enseignements sur les inflexions de la politique soviétique, une hypothèse qui mériterait d'être systématiquement étudiée.

6- Le cas des relations avec la France

Dès sa naissance la RDA est rapidement reconnue par les « pays socialistes » et peut ainsi commencer à établir un système de relations avec l'extérieur qui s'appuie en priorité sur le bloc des satellites de l'URSS. Cela ne va pas sans quelques difficultés : les Allemands de l'Est ne manifestent par exemple qu'un enthousiasme relatif à admettre la ligne Oder-Neiße, et il faut toute l'amicale pression de l'URSS pour les convaincre de la nécessité de faire passer les intérêts nationaux de leur pays après les impératifs de l'amitié socialiste.

Par ailleurs, le nouvel État tente d'établir des relations avec les « pays non-socialistes », c'est-à-dire en priorité les trois puissances occidentales victorieuses de l'Allemagne. Malgré le peu d'écho que reçoivent ces démarches[15], le régime est-allemand multiplie avec constance les tentatives d'ouverture, en particulier en direction de la France. Cet intérêt tient sans doute au fait que la France est, des trois, celle qui a le plus intérêt à voir s'établir un ordre de paix fondé sur un traité signé avec une Allemagne régénérée, parce qu'elle a été trois fois en moins d'un siècle victime d'une agression de la part de son voisin allemand. Cette considération amène à supposer que la France pourrait jouer le rôle d'un allié objectif de l'URSS dans la recherche d'une solution au problème allemand.

Jusqu'à la fin des années 50, la question de la réunification allemande est encore à l'ordre du jour[16], même si le dialogue entre l'Est et l'Ouest sur ce point à ce sujet a tout d'un dialogue

---

[14] Egon Winkelmann, chef du bureau de relations internationales au *Zentralkomitee* de 1978 à 1980, ambassadeur à Moscou de 1981 à 1987, président de la *Liga für Völkerfreundschaft* à partir de cette date, a commencé une carrière diplomatique comme premier conseiller à l'ambassade de RDA en Corée du Nord en1962, puis est passé par l'Ecole supérieure de diplomatie de Moscou, avant d'être reçu docteur en économie de l'Institut de relations internationales de Moscou en 1972.

[15] AD, Europe 1944 - 1960, Allemagne, vol. 679, tel. n° 790 - 793 à l'attention de l'ensemble des postes diplomatiques : « Les cinq gouvernements [i. e. les gouvernements du Bénélux, de la France et de la Grande-Bretagne] et le gouvernement des États-Unis sont opposés, dans les circonstances actuelles, à la reconnaissance *de jure* ou *de facto* de la République allemande démocratique. » [souligné dans l'original]
On remarquera que la formule « dans les circonstances actuelles » n'exclut pas une éventuelle reconnaissance dans d'autres circonstances. Cette position de principe est reprise dans un document de la Commission permanente du traité de Bruxelles classifié Top secret (AD, Europe 1944 - 1960, Allemagne, vol. 679, Document N° A/561, « Attitude vis-à-vis de la zone soviétique en Allemagne »).

[16] Sans entrer dans les détails, on rappellera la proposition d'Adenauer de mars 1950 visant à la tenue d'élections libres dans toute l'Allemagne, à laquelle Grotewohl répond en décembre 1950 par la proposition de réunion d'un

de sourds. Cela n'empêche pas la RDA d'y tenir sa partie en concertation étroite, cela semble clair, avec Moscou : sa stratégie diplomatique, si l'on peut donner ce nom à l'ensemble des démarches auxquelles elle procède, constitue une partie de la stratégie diplomatique de l'URSS au sein de laquelle elle accomplit des missions spécifiques. Un des objectifs en est de faire fructifier le capital dont elle peut disposer en France pour rallier celle-ci à la conception d'une réunification sur la base des accords de Potsdam[17].

De quel capital s'agit-il ? Tout d'abord, il faut bien entendu tenir compte de l'existence en France d'un parti communiste puissant et d'associations syndicales qui en sont proches : même si les relations avec le PCF ne semblent avoir été ni particulièrement cordiales, ni particulièrement étroites, il peut apporter un soutien aux campagnes de la RDA pour la naissance d'une Allemagne réunifiée sous le signe de la « démocratie » et du pacifisme[18]. Plus important sans doute est le souvenir de la Résistance, à laquelle de nombreux cadres du *SED* ont participé, ce qui leur a permis de nouer, on l'a dit, des liens avec un éventail de responsables politiques français qui va largement au delà du seul PCF. Ce souvenir est systématiquement rappelé à l'occasion de manifestations régulières[19], il vient à l'appui des campagnes pour la paix et contre la renaissance d'une Allemagne remilitarisée et belliciste.

Progressivement les responsables de la RDA sont amenés à prendre en considération deux faits : la RFA s'intègre de plus en plus fortement dans le système occidental ; la France ne répond pas aux avances qui lui sont faites, parce que sa politique allemande est fondée sur le principe du maintien de la division. La fin des années 50 est donc marquée par une nouvelle orientation[20] : la coupure de plus en plus nette avec l'Ouest (*Abgränzung*) qui va conduire à l'édification du mur, la recherche prioritaire de la reconnaissance. À partir de 1960, le Quai d'Orsay enregistre ainsi de nouveaux efforts faits pour amener la France à modifier son attitude de non-reconnaissance, en particulier la multiplication des notes remises par l'entremise des pays de l'Est avec lesquels la France entretient des relations diplomatiques[21].

De fait, les dirigeants de la RDA considèrent la France comme le « centre de gravité[22] de leur action en direction de l'Ouest. Ils ne se font au demeurant guère d'illusions sur les chances de succès rapide de cette action, et cela pour deux raisons : l'analyse qu'ils font du régime français, perçu comme un régime autoritaire dirigé par un général fascisant ; les liens que ce régime développe avec la RFA et qui se renforcent avec le traité de 1963, vu comme un « axe militaire ». Dans ce contexte, les seuls objectifs qu'il paraît raisonnable de fixer sont ceux du

---

conseil constitutionnel paritaire ; la note de Staline de mars 1952 proposant une Allemagne neutre et réunifiée ; la conférence de Berlin de janvier - février 1954 au cours de laquelle Molotov propose une neutralisation de l'Allemagne et la constitution d'un gouvernement provisoire panallemand ; la proposition d'une confédération allemande lancée par Ulbricht en décembre 1956 ; la conférence de Genève de mai - juillet 1959 au cours de laquelle les Occidentaux proposent une réunification par la tenue d'élections libres.

[17] Cf. la déclaration de Walter Ulbricht, publiée en éditorial de *Neuse Deutschland* le 25 novembre 1953 : « Si l'Allemagne était réunifiée dans l'esprit qui anime la DDR, la France n'aurait plus rien à redouter. » La nécessité de respecter les accords de Potsdam est soulignée dans la déclaration citée ci-dessous note 18. On la retrouve réaffirmée à plusieurs reprises, par exemple dans une note du ministre des Affaires étrangères de RDA du 14 février 1952 remise aux trois Occidentaux.

[18] BA/SAPMO, DY 30/IV 2/2/53, Anlage Nr. 3 zum Protokoll Nr. 53 vom 25. Oktober 1949, « Eine Botschaft an die kommunistische Partei Frankreichs » : « La classe ouvrière allemande et avec elle toutes les forces progressistes et démocratiques mènent une lutte constante pour créer une Allemagne démocratique, pour éliminer les causes de la réaction et de l'impérialisme en Allemagne de l'Ouest et pour empêcher de nouvelles guerres en Europe ».

[19] Le 13 août 1950 par exemple est signé à Buchenwald un « pacte d'alliance » entre la Fédération internationale des anciens prisonniers politiques et l'Union allemande des victimes du nazisme.

[20] Rappelons l'importance symbolique du choix d'un nouveau drapeau par la RDA en 1959.

[21] AD, Europe 1949 - 1960, RDA, Vol. 23, Direction des Affaires politiques. Europe, tel. pour Londres N° 9756 / Washington N° 11536, 5 août 1960 : ces démarches s'inscriraient « dans la ligne des efforts faits par le régime [...] pour affirmer sa personnalité sur le plan international ».

[22] « *Schwerpunkt* » : l'expression revient à plusieurs reprises dans les analyses du MfAA.

développement des relations économiques et culturelles, qui font effectivement l'objet de plans détaillés.

Les inflexions que connaît la politique française lorsque s'amorce la politique de détente et après le voyage du général de Gaulle en URSS pourraient laisser espérer de meilleures perspectives. En fait, si le *MfAA* s'attend bien à voir la France développer sa coopération avec les pays de l'Est, il pense aussi que cela se fera en « contournant[23] » la RDA, car la France voudra éviter toute démarche qui aurait pour conséquence d'amener la RFA à se rapprocher encore plus étroitement des Etats-Unis : « La conséquence en est qu'une normalisation complète des relations entre la France et la RDA n'est pas à l'ordre du jour dans un proche avenir[24]. »

Ainsi, après avoir constaté que l'un des principes fondamentaux de la politique allemande de la France, la volonté de maintenir une séparation de l'Allemagne en deux, lui laissait peu d'espoir quant à la réalisation de la réunification, la RDA doit constater qu'elle compte peu dans le jeu politique français. Si, par hypothèse, il n'est pas interdit de penser que Paris pourrait avoir la tentation d'utiliser un rapprochement avec la RDA comme moyen de pression éventuel sur la RFA, la volonté de ne pas s'isoler en renforçant l'axe Bonn-Washington lui interdit en fait une telle démarche.

L'exposé présenté ici n'appelle guère de conclusion. De fait, il ne s'agissait que de faire état de réflexions que peut suggérer le cas de la RDA et d'indiquer les voies dans lesquelles une étude de la politique extérieure de cet État disparu pourrait s'engager. Cette étude elle-même devrait fournir des bases sur lesquelles pourrait ensuite se fonder, par comparaisons, une recherche d'ensemble sur les politiques des Etats satellites de l'URSS.

L'hypothèse de départ demeure évidemment que cette recherche se justifie dans la mesure on l'on n'accepte pas d'entrée de jeu l'idée que tout en la matière n'était qu'exécution de plans dictés par Moscou. Quoi qu'il en soit au demeurant, l'analyse permettra de montrer si cette hypothèse est fondée ou non, tout comme elle permettra de montrer quel a été, dans un ensemble perçu longtemps comme monolithique, la part du national, des héritages historiques ou des réflexes de la mémoire. Même un État qui peut a priori paraître aussi artificiel que l'était la RDA a ressenti le besoin de légitimer son existence par la mobilisation d'un certain passé allemand, tout comme il a fini par instrumentaliser ses succès de politique extérieure pour se légitimer aux yeux de ses citoyens. S'agissait-il seulement de l'intérêt du régime, ou bien celui-ci était-il conduit plus ou moins consciemment à retrouver la notion d'intérêt national ?

Cela ramènerait alors, sous un angle particulier, à un débat qui est déjà largement engagé à propos de l'histoire intérieure de la RDA, mais qui ne concerne à l'évidence pas la seule histoire intérieure : y a-t-il eu alignement sur le modèle soviétique ou affirmation progressive d'une personnalité propre, importation ou imposition d'un modèle étranger ou volonté de réaliser des projets prenant en compte des intérêts nationaux allemands ?

---

[23] SAPMO, DY 30/IV A2/20, Abteilung Westeuropa. Sektion Frankreich, Konzeption und Maßnahmen zur Weiterentwickluung der sachlichen Beziehungen DDR - Frankreich in der nächsten Zeit, 15. 9. 66.

[24] Ibid.