

**La politique belge dans la
question allemande (1945-1990) :
une politique de sécurité ?**

Christoph BRÜLL

Un paradoxe apparent

« J'en suis arrivé à la conviction renforcée que nous devons intégrer l'Allemagne le plus rapidement et le plus fermement possible dans une organisation européenne et par l'intégration européenne dans l'organisation atlantique. Il ne s'agit pas de freiner l'expansion de l'Allemagne, mais de poser un cadre dans lequel cette expansion ne constitue pas un danger trop grand pour ses voisins »¹.

Avec ces quelques mots, contenus dans une lettre de janvier 1956, le ministre belge des Affaires étrangères, Paul-Henri Spaak, expose ses vues sur l'Allemagne à son collègue canadien, Lester Pearson. Ces considérations interviennent à un moment particulièrement intéressant. Depuis le 5 mai 1955, la République fédérale d'Allemagne (RFA) a recouvré sa souveraineté et est devenue membre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), ce qui implique la création d'une armée allemande et le réarmement du jeune État. Par ailleurs, depuis novembre 1955, la Belgique et la RFA sont entrées dans des négociations dont l'objectif est de liquider les principales séquelles de 1940-1944. Celles-ci se soldent en septembre 1956 par un accord bilatéral. Enfin, la construction européenne est entrée dans une nouvelle dynamique qui la conduira aux Traités de Rome du 25 mars 1957². Nous sommes donc au cœur d'un processus que Carlo Lejeune et Georgi Verbeeck ont analysé comme une « normalisation par l'europanisation » des relations belgo-allemandes, alors que John Fitzmaurice évoque « The Post-War Pragmatic Reconciliation »³. À peine dix ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale et de la deuxième occupation de la Belgique par l'Allemagne en un quart de siècle, la constellation internationale a rendu possible un rapprochement politique rapide – de manière absolue mais aussi par rapport aux autres voisins occidentaux de l'Allemagne – où la défiance a

¹ Paul-Henri Spaak à Lester Pearson, janvier 1956, cité dans *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972). Textes réunis et présentés par Paul-F. Smets*, t. 1, Bruxelles, Goemare, 1980, pp. 501-502. Voir aussi CONZE Eckart, *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*, Munich, C.H. Beck, 2009, p. 49.

² Sur ces négociations et leur impact sur les relations belgo-allemandes, voir BRÜLL Christoph, *Belgien im Nachkriegsdeutschland. Besatzung, Annäherung, Ausgleich 1944-1958*, Essen, Klartext, 2009, pp. 343-380.

³ LEJEUNE Carlo, *Die deutsch-belgischen Kulturbeziehungen 1925-1980. Wege zur europäischen Integration ?*, Cologne, Böhlau, 1992, p. 261 ; VERBEECK Georgi, « In de Spiegel van de internationale politiek. België en het 'duitse Vraagstuk' », in VAN DEN WIJNGAERT Marc et BEULLENS Lieve (dir.), *Oost West West Best. België en de Koude Oorlog*, Tiel, Lannoo, 1997, p. 87 ; FITZMAURICE John, « Belgium and Germany : An Enigmatic Relationship », in VERHEYEN Dirk et SOE Christian (dir.), *The Germans and Their Neighbors*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 97.

disparu, mais pas la méfiance⁴. Or, la méfiance qui transparait dans la lettre de Spaak n'est pas celle d'une voix isolée. Elle repose sur une représentation de l'Allemagne qui confère à celle-ci une volonté hégémonique quasi essentialiste et qui comporte évidemment une marque autobiographique⁵, mais elle pose surtout la question d'une sorte d'« endiguement » de l'Allemagne par son intégration dans le bloc occidental. Plus clairement, pour Spaak, il y va de la sécurité de la Belgique : comment freiner une expansion allemande qui semble inévitable – surtout dans le contexte de ce qu'on a appelé le « miracle économique » ?

Ces considérations concernent évidemment surtout l'Allemagne occidentale, ce qui renvoie à la problématique générale de la question allemande. La partition de l'Allemagne comme résultat de la défaite totale de 1945 et du conflit Est-Ouest caractérise évidemment la situation géopolitique de l'Europe entre 1949 et 1990. Le rangement des deux nouveaux États nés en 1949 – la République fédérale sur la base des trois zones d'occupation occidentales et la République démocratique sur la base de la zone d'occupation soviétique – dans les deux pôles antagonistes du conflit Est-Ouest détermine la politique belge face à l'Allemagne ou, plus précisément, aux Allemagnes. Comme tous les autres pays du bloc occidental, la Belgique reconnaît le droit de parler au nom de l'Allemagne à la seule RFA qui en est le successeur en droit. Cette attitude est définie à Bonn comme « doctrine Hallstein » – du nom du secrétaire d'État aux Affaires étrangères Walter Hallstein (1901-1982), qui deviendra en 1957 le premier président de la Commission des Communautés européennes. Elle clame donc pour la RFA l'*Alleinvertretungsanspruch*, ce qui se traduit notamment dans la non-reconnaissance diplomatique de la RDA par les pays occidentaux. Les relations entre la Belgique et la RDA – dont les dirigeants sont désignés par les Affaires étrangères à Bruxelles comme « gouvernement de Pankow » – ne sont donc pas officielles, même si elles existent dans le domaine du commerce extérieur. Il faudra attendre la « doctrine Harmel » et l'*Ostpolitik* de Willy Brandt pour que la donne change au début des années 1970.

⁴ Cet argument est développé par DUMOULIN Michel, « L'Allemagne et l'Europe vues par les Belges : de la défiance à la méfiance constructive (1949-1957) », in MÜLLER Guido (dir.), *Deutschland und der Westen. Internationale Beziehungen im 20. Jahrhundert. Festschrift für Klaus Schwabe*, Stuttgart, Steiner, 1998, pp. 193-202 et MARTIN Dirk, « Belgien und Deutschland : Zwei Neuankömmlinge in der internationalen Politik (1830-1955) », in SCHWABE Klaus et SCHINZINGER Francesca (dir.), *Deutschland und der Westen im 19. und 20. Jahrhundert, t. 2 : Deutschland und Westeuropa*, Stuttgart, Steiner, 1994, pp. 207-209.

⁵ PABST Klaus, « Paul-Henri Spaak und die Deutschen », in MÜHLHAUSEN Walter e.a. (dir.), *Grenzgänger. Persönlichkeiten des deutsch-niederländischen Verhältnisses. Horst Lademacher zum 65. Geburtstag*, Münster, Waxmann, 1998, pp. 249-264 ; Dumoulin Michel, *Spaak*, Bruxelles, Racine, 1999, pp. 20-24.

Jusqu'à la réunification allemande de 1990, la politique belge dans la question allemande se caractérisera par un paradoxe apparent : une politique de rapprochement, accompagnée d'une rhétorique de méfiance, expression – à nos yeux – de la recherche de sécurité qui est au centre de cette politique. Cette hypothèse prend tout son sens, si on ne se limite pas à une définition de la « sécurité » qui serait purement stratégique-militaire, mais si on étend celle-ci à des facteurs plus *soft*, en intégrant dans cette approche les réflexions de la science politique et de la sociologie. En effet, le terme « sécurité » pose problème aux historiens : s'agit-il d'un sentiment qui relève du domaine de la perception subjective ou d'un concept qui possède un niveau objectif et, par conséquent, un potentiel analytique⁶ ? On constate aussi que les historiens se sont le plus souvent penchés sur « l'insécurité » et ses dérivés, notamment « la peur ». Récemment, l'historien Wilfried Loth a analysé « la peur et la construction de confiance » dans les relations internationales dans un article qui se base également sur des notions de psychologie sociale⁷. Après une discussion des concepts et de leur gradation (par exemple, la différence entre crainte, peur ou encore menace), il s'étend sur la « peur dans la guerre froide », en évoquant la « peur diffuse » qui aurait gagné les populations concernées à cause de la confrontation des blocs et de la menace nucléaire.

Dans ce texte, nous tenterons d'intégrer les apports des débats récents en soulignant que la sécurité ou le besoin de sécurité ne sont pas des concepts statiques, voire a-historiques, mais qu'il s'agit de constructions sociales, largement tributaires de formes d'identité et de rapports à l'altérité⁸. Le « processus de sécurisation » – comme catégorie d'analyse – est donc très proche de constructions d'identité et d'altérité, mais présente – selon l'historien Eckart Conze – l'avantage de rapprocher davantage ces dernières des processus politiques⁹.

⁶ ZWIERLEIN Cornel, « Sicherheitsgeschichte. Eine neues Feld der Geschichtswissenschaften », *Geschichte und Gesellschaft*, cahier à thèmes : *Sicherheit und Epochengrenzen*, juillet-septembre 2012, p. 367. Dans un article devenu classique, Lucien Febvre insiste sur l'aspect sentimental : FEBVRE Lucien, « Pour l'histoire d'un sentiment. Le besoin de sécurité », *Annales*, n° 11, 1956, pp. 244-247.

⁷ LOTH Wilfried, « Angst und Vertrauensbildung », in LOTH Wilfried et DÜLFER Jost (dir.), *Dimensionen internationaler Geschichte*, Munich, Oldenbourg, 2012, pp. 29-46 (les seuls titres de chapitres témoignent de l'évolution de l'histoire des relations internationales depuis une vingtaine d'années). Pour une comparaison avec l'historiographie française, voir FRANK Robert, « Mentalités, opinion, représentation, imaginaires et relations internationales », in FRANK Robert (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 2012, pp. 346-370.

⁸ DAASE Christopher, « Die Historisierung der Sicherheit. Anmerkungen zur historischen Sicherheitsforschung aus politikwissenschaftlicher Sicht », *Geschichte und Gesellschaft*, cahier à thèmes : *Sicherheit und Epochengrenzen*, op. cit., pp. 387-405.

⁹ CONZE Eckart, « Securization. Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz ? », op. cit., p. 466.

Cette contribution est largement basée sur les travaux scientifiques existants qu'elle interroge à la lumière des concepts de « sécurité » et de « processus de sécurisation ». La documentation utilisée est essentiellement de type diplomatique et a été complétée par des recours à des sondages et à la presse écrite. À cet égard, il convient de faire remarquer que le champ des relations belgo-allemandes reste encore largement ouvert aux historiens, surtout à partir des années 1960. Ainsi, ce texte propose moins une approche de recherche fondamentale basée sur l'exploitation des sources, mais tente de mettre en évidence la capacité de synthèse des concepts mobilisés.

Le début de la guerre froide et les « insécurités » nouvelles

Une « peur diffuse » est aisément décelable dans la politique étrangère belge après 1947. À cet égard, on peut évoquer le discours le plus célèbre de Paul-Henri Spaak, alors Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, prononcé à Paris devant l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 1948, en réponse au discours du ministre adjoint aux Affaires étrangères de l'URSS, Andrei Vychinsky :

La délégation soviétique ne doit pas chercher d'explications compliquées à notre politique. Je vais lui dire quelle est la base de notre politique. Je vais le lui dire dans des termes qui sont un peu cruels peut-être et dans des termes que seul le représentant d'une petite nation peut employer. Savez-vous quelle est la base de notre politique ? C'est la peur. La peur de vous, la peur de votre gouvernement, la peur de votre politique [...]. C'est la peur que peut avoir, c'est la peur que doit avoir un homme quand il regarde vers l'avenir et qu'il considère tout ce qu'il y a peut-être encore d'horreur et de tragédie, et de terribles responsabilités dans cet avenir¹⁰.

Au-delà de l'expression d'un sentiment – sans céder à la seule émotionnalisation –, ce discours comporte des éléments importants pour notre propos qui renvoient au tournant que constituent les années 1947 et plus encore 1948 pour la politique étrangère belge. Le centre de gravité de celle-ci se déplace alors de Londres vers Washington et l'URSS est clairement définie comme le nouvel « ennemi » – alors qu'au printemps 1947 avaient encore eu lieu des tentatives de rapprochement avec Moscou.

Ce changement de cap s'est manifesté avec vigueur lors des négociations du « Traité de Bruxelles » qui marque la traduction politique du « besoin » d'une organisation régionale en Europe occidentale. Si les pays du Benelux, les « petites nations » dont parle Spaak, parviennent à imposer leurs vues aux

¹⁰ *La pensée européenne, op. cit.*, vol. 1, pp. 154-155.

Français et Britanniques sur de nombreux points, il est intéressant de constater qu'un des points sur lesquels ils vont échouer concerne l'Allemagne. En effet, Ernest Bevin, le secrétaire d'État britannique, insiste sur une mention de l'Allemagne dans ce traité, comme ce fut le cas pour le traité de Dunkerque que la France et la Grande-Bretagne ont conclu un an auparavant :

I attach capital importance to the mention of Germany in the Treaty. I am convinced that we cannot afford to ignore the German danger and public opinion here would be quite unnecessarily provocative to the Russians.

La Belgique et les Pays-Bas se prononcent contre une telle mention si elle ne s'inscrit pas dans le cadre plus général d'une mention de la situation internationale en invoquant le caractère irréaliste d'une agression armée allemande. De plus, les Français s'opposent à une proposition des Britanniques de mentionner au moins une possible « conversion » allemande afin d'intégrer celle-ci un jour dans la nouvelle organisation régionale¹¹. Dans le préambule et dans l'article 7 du traité, les signataires et donc aussi la Belgique souscrivent à la résolution de « prendre les mesures jugées nécessaires en cas de reprise d'une politique d'agression de la part de l'Allemagne »¹².

Quelques semaines plus tard, les pays du Benelux seront, du moins partiellement, invités à participer aux deux conférences de Londres qui décident de la création d'un État allemand basé sur les trois zones d'occupation américaine, britannique et française. Pour la première fois depuis la fin de la guerre, les « petits voisins » sont consultés sur leur vues d'avenir pour l'Allemagne et il appert très vite que leur nouvelle stratégie sécuritaire est une stratégie d'inclusion du nouvel État et repose aussi bien sur des considérations économiques et pragmatiques que sur une redéfinition d'un danger allemand à la lumière de l'échec des politiques de l'entre-deux-guerres¹³. La création de la RFA sera accueillie favorablement par la Belgique qui sera en 1951 le premier État à établir des relations diplomatiques avec celle-ci¹⁴. Ce côté pragmatique

¹¹ STENGERS Jean, « Paul Henri Spaak et le Traité de Bruxelles de 1948 », in POIDEVIN Raymond (dir.), *Histoire des débuts de la construction européenne. Mars 1948-Mai 1950. Actes du colloque de Strasbourg (28-30 novembre 1984)*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 138.

¹² *Chronique de la politique étrangère*, vol. 1, n° 3, 1948, pp. 107-110.

¹³ BROUWER Johan W. L., *Divergences d'intérêts et mauvaises humeurs. La France et les pays du Benelux devant la construction européenne, 1942-1950*, Université de Leyde, 1997 ; HOEBINK Hein, « Katalysatoren auf europäischem Feld. Zur Rolle der Benelux-Staaten auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz 1948 », *Jahrbuch des Zentrums für Niederlande-Studien*, 5/6, 1994/95, pp. 71-83 ; KURGAN-VAN HENTENRYK Ginette, « La Belgique et le relèvement économique de l'Allemagne 1945-1948 », *Relations internationales*, n° 51, automne 1987, pp. 343-363.

¹⁴ DUJARDIN Vincent, « La Belgique face à la création de la RFA (1948-1949) », in DUMOULIN Michel, ELVERT Jürgen et SCHIRMANN Sylvain (dir.), *Ces chers voisins. L'Allemagne, la Belgique et la France en Europe du XIX^e au XXI^e siècles*, Stuttgart, Steiner, 2010, pp. 29-43 ; BRÜLL Christoph, *Belgien, op. cit.*, pp. 291-317. Rappelons qu'Américains, Britanniques et Français possèdent toujours des Hauts Commissaires en Allemagne occidentale entre 1949 et 1955.

de la politique belge à l'égard du jeune État ouest-allemand rend la concertation entre partenaires du Benelux parfois difficile. On peut certes relever dans les documents diplomatiques des concertations et tentatives de coordination régulières – du moins jusqu'au milieu des années 1950 –, mais il faut constater que des actions politiques communes sont plutôt rares¹⁵. La raison la plus évidente réside alors dans le passé le plus récent qui a conduit à des représentations de l'Allemagne différentes dans les trois pays, ce qui se manifeste notamment dans les questions bilatérales entre pays du Benelux et RFA qui concernent des séquelles de la guerre (questions frontalières, dédommagements de victimes du nazisme)¹⁶. Ces différences, voire divergences de vue sur l'Allemagne peuvent encore être retrouvées dans l'attitude de La Haye et de Bruxelles face au processus de réunification allemande en 1989-1990.

Il est évident que le discours sur l'Allemagne n'aurait pas été le même si la nouvelle menace soviétique ne s'était pas rapidement profilée à l'horizon. La tendance anticommuniste et/ou antisoviétique n'était certes pas absente de la politique belge dans le développement de conceptions pour l'après-guerre mais, autour de 1944-1945, tous les efforts résident dans le combat contre l'Allemagne et son potentiel de destruction. Sur ce plan, les considérations sécuritaires dures sont bien sûr présentes. La Belgique participe à l'occupation de l'Allemagne et elle formule des revendications territoriales dont certaines reposent sur des considérations stratégiques, comme celle formulée par l'état-major général de l'armée et le cabinet du ministère de la Défense visant à avancer la frontière belgo-allemande de trente kilomètres afin de donner plus de temps de défense au centre du pays en cas de nouvelle agression allemande¹⁷. Toutefois, pour les raisons évoquées plus haut, il s'avère très vite que cette politique de réparation et de sécurisation des frontières traditionnelle n'est plus adaptée à la nouvelle situation internationale¹⁸.

Deux moments renforcent la nécessité perçue par les dirigeants politiques belges d'intégrer la « nouvelle Allemagne » dans un système régional d'organisation politique et de défense : le blocus de Berlin et, surtout, la guerre de Corée. Lorsque la Corée du Nord envahit la Corée du Sud le 25 juin 1950,

¹⁵ DELOGE Pascal, « Belgium, the Benelux Countries, the German Question, and the Geneva Summit (July 1955) », *Revue Belge d'Histoire contemporaine*, vol. 27, n° 1-2, 1997, pp. 187-210.

¹⁶ HELMBERGER Peter, « 'Ausgleichsverhandlungen' der Bundesrepublik mit Belgien, den Niederlanden und Luxemburg », in HOCKERTS Hans Günter, MOISEL Claudia et WINS-TEL Tobias (dir.), *Grenzen der Wiedergutmachung. Die Entschädigung für NS-Verfolgte in West- und Osteuropa 1945-2000*, Göttingen, Wallstein, 2006, pp. 197-241.

¹⁷ BRÜLL Christoph, *Belgien*, op. cit., pp. 57-150 ; DELOGE Pascal, *Une coopération difficile. Belgique et Grande-Bretagne en quête de sécurité à l'aube de la guerre froide*, Bruxelles, Musée Royal de l'Armée et d'Histoire militaire, 2000, pp. 150-155.

¹⁸ Même si la pacification des frontières occidentales de l'Allemagne est une grille de lecture pertinente pour la décennie 1950. Voir LUDWIG Bernard et LINSSELMANN Andreas (dir.), *Frontières et réconciliation. L'Allemagne et ses voisins depuis 1945*, Bruxelles, Peter Lang, 2011.

la question de la place du nouvel État allemand occidental devient brûlante. La souveraineté de la RFA est très réduite, elle ne peut notamment exercer une politique étrangère propre, ni disposer d'une armée. Il devient toutefois évident que la défense de l'« Occident » devra commencer en Allemagne, ce qui conduira aux différentes initiatives de réarmement de l'Allemagne et, *in fine*, après l'échec de la CED en 1954, au nouveau statut déjà évoqué¹⁹. Plutôt que de résumer ces évolutions très connues, il convient de jeter un regard sur différents sondages d'opinion que l'Insoc de l'Université libre de Bruxelles réalise en 1950²⁰. À la question de se prononcer pour ou contre la politique économique et industrielle des Alliés en Allemagne qui aurait comme but la reconstruction complète de celle-ci, les avis sont partagés (37,4 % de « non », 36,3 % de « oui »)²¹. Quelques mois plus tard, et après le début du conflit coréen, l'Insoc évoque la possibilité d'une armée européenne : 59,1 % des sondés se prononcent en faveur d'une telle armée, 13,5 % la rejettent²². Les sondeurs posent alors la question d'une participation allemande à une telle armée sous deux formes. La première, une armée allemande « autonome » trouve 13,6 % de partisans et 67,9 % d'adversaires²³. La deuxième, une armée allemande intégrée dans une armée européenne, est acceptée par 54,3 % des sondés, tandis que 24,2 % ne sont pas d'accord²⁴. La méfiance, tout comme le ressentiment, sont omniprésents, mais leur expression politique restera finalement très limitée, au contraire des exhortations à les dépasser, comme le souligne Michel Dumoulin avec un brin d'ironie²⁵.

Sur le plan de l'action politique, la convergence des intérêts entre une RFA pour laquelle le chancelier Konrad Adenauer réclame une place égale dans la politique internationale, et la Belgique qui voit dans cette intégration de l'Allemagne dans la politique des organisations occidentales le meilleur moyen de garantir sa sécurité, paraît donc évidente. L'historien allemand

¹⁹ Pour une analyse de la construction européenne avant 1957 sous l'angle bilatéral belgo-allemand, voir BRÜLL Christoph, *Belgien, op. cit.*, pp. 319-342.

²⁰ À propos de l'utilisation des sondages de l'Insoc, voir DUMOULIN Michel, « Opinion publique et politique extérieure en Belgique depuis 1945 », in *Opinion publique et politique extérieure*, vol. 3, Colloque organisé à Rome, 17-20 février 1982, Paris-Rome, École Française de Rome, 1985, pp. 11-40 ; DUMOULIN Michel, « Opinion publique et politique extérieure en Belgique de 1945 à 1962. Orientation des études et perspectives de la recherche en Belgique », *Res Publica*, n° 1, 1985, pp. 3-29. Sur le problème des liens entre opinion publique et politique étrangère, voir aussi DUJARDIN Vincent, « Opinion publique et construction européenne. De la libération aux élections européennes de 1979 », in BARTHEL Charles, BITSCH Marie-Thérèse et LOTH Wilfried (dir.), *Cultures politiques, opinions publiques et intégration européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 285-300.

²¹ INSOC, n° 3, 1950, pp. 39-41.

²² INSOC, n° 5, 1950, p. 23.

²³ *Ibidem*, p. 27.

²⁴ *Ibidem*, p. 28.

²⁵ DUMOULIN Michel, *Allemagne, op. cit.*, p. 194.

Eckart Conze, un des rares spécialistes de l'histoire contemporaine pratiquant une *Sicherheitsgeschichte*, voit d'ailleurs dans la politique allemande de ces années la « recherche d'une sécurité »²⁶. Ce discours de rapprochement politique est d'ailleurs sous-tendu par une nouvelle narration de la Seconde Guerre mondiale qui, sous l'influence de la défense de l'Occident, devient un « conflit honorable » à l'Ouest, en évacuant au maximum la guerre d'extermination à l'Est²⁷.

Une initiative belge dans la question allemande : le « plan van Zeeland »

Si l'essentiel des efforts politiques belges des années 1950 réside dans la *Westintegration* de la RFA, la question nationale allemande n'est pas complètement absente des réflexions belges. À cet égard, les conceptions que le ministre des Affaires étrangères Paul van Zeeland a développées en automne 1953 retiennent notre attention. Certes, ce qui a été appelé « plan van Zeeland » n'a jamais connu de suite concrète, mais pour notre propos deux choses sont remarquables : le fait que ce plan démontre une nouvelle fois le rôle crucial de la « sécurité » pour la politique belge dans cette question et son rôle dans certaines réflexions allemandes et alliées à propos de la solution de la question allemande.

Lors d'une discussion avec le secrétaire d'État américain John Foster Dulles, qui a lieu à New York le 15 septembre 1953, Paul van Zeeland développe des idées pour l'avenir de l'Allemagne²⁸. Il y constate que la question allemande est le « point névralgique » de la situation politique internationale. Il faut donc trouver un compromis qui ne connaîtrait ni de vainqueurs ni de vaincus parmi les Allemands et les Alliés. Il propose de rendre à l'Allemagne sa pleine souveraineté, ce qui implique le retrait de toutes les troupes d'occupation étrangères. Des élections libres devraient avoir lieu dans les deux parties de l'Allemagne et conduire à un gouvernement unique. L'Allemagne orientale deviendrait une zone démilitarisée, tandis que l'Allemagne occidentale

²⁶ CONZE Eckart, « Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer 'modernen Politikgeschichte' der Bundesrepublik Deutschland », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, n° 53, 2005, pp. 357-380.

²⁷ En intégrant partiellement ce discours, les voisins occidentaux de l'Allemagne participent à la construction du mythe de la *saubere Wehrmacht*. Voir LAGROU Pieter, « Guerre honorable sur le front de l'Ouest : crime, punition et réconciliation », in EISMANN Gaël et MARTENS Stefan (dir.), *Occupation et répression militaire allemandes. La politique du 'maintien de l'ordre' en Europe occupée, 1939-1945*, Paris, Autrement, 2006, pp. 201-220.

²⁸ L'aide-mémoire de la conversation est publié dans DE VISSCHER Paul et LEJEUNE Yves (dir.), *Documents diplomatiques belges 1941-1960. De l'indépendance à l'interdépendance*, t. 6 : *Le statut de l'Allemagne*, Académie Royale, Bruxelles, n° 166, 2009, pp. 309-311 et dans *Foreign Relations of the United States, 1952-1954*, vol. 5, t. 1, p. 813 et suiv.

comprendrait à droite du Rhin une zone à restriction militaire, tout comme la Pologne entre l'Oder-Neiße et la Vistule. Dans ces zones, on trouverait uniquement des troupes de la CED et de la Pologne. L'Allemagne unifiée deviendrait membre de la CED dans des conditions à déterminer, mais elle devrait reconnaître la frontière Oder-Neiße comme frontière de l'État allemand. En résumé, le centre de l'Allemagne serait devenu une zone neutralisée, une conception qui faisait écho à des plans de création d'un État-tampon allemand.

Alors que le « plan » aurait dû rester secret, van Zeeland apprendra le 15 octobre 1953 par le chancelier allemand que le *Washington Post* l'a rendu public. Adenauer ne cache d'ailleurs pas son scepticisme : pour lui, le problème crucial dans la politique internationale réside d'abord dans l'armement soviétique, ensuite seulement dans la question allemande²⁹. John Foster Dulles voit un autre problème : avant d'entrer en négociations avec les Soviétiques, il faut d'abord « finaliser » la CED, ce qui rendrait des pourparlers autour de zones neutralisées en Europe centrale nettement plus probables³⁰. L'échec de la CED, mais aussi des mutations dans la conception de van Zeeland lui-même – il deviendra de plus en plus sceptique par rapport à un désarmement nucléaire – relèguent le « plan » dans les tiroirs du ministère des Affaires étrangères belges.

Le plan resurgira cependant encore à trois reprises : en 1955, dans des projets ouest-allemands de désarmement développés avant le sommet de Genève³¹, en 1966 lors de pourparlers des Quatre autour du statut de l'Allemagne³² et en 1990 lors des négociations de la réunification allemande³³. Ce qui pouvait alors le rendre attractif, c'était la neutralisation de l'Allemagne et la création d'un éventuel État-tampon.

Les années 1960-1970 : rapprochement franco-allemand, doctrine Harmel et *Ostpolitik*

Et à partir de 1968, j'étais sûr qu'il était indispensable qu'elle entre vite, parce que la communauté à six devenait trop petite pour une Allemagne qui devenait trop grande, surtout dans la perspective – quoiqu'encore lointaine – de la réunification. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de dire cela à Helmut Kohl qui était

²⁹ *Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik*, vol. 2, n° 297, 1953, pp. 882-885.

³⁰ DUMOULIN Michel et DUJARDIN Vincent, *Paul van Zeeland 1893-1973*, Bruxelles, Racine, 1997, pp. 222-223.

³¹ RAMSCHEIDT Birgit, *Herbert Blankenhorn (1904-1991). Adenauers außenpolitischer Berater*, Düsseldorf, Droste, 2006, p. 247.

³² DUMOULIN MICHEL et DUJARDIN VINCENT, *van Zeeland*, op. cit., p. 224 (sans renvoi à des sources).

³³ VERBEECK Georgi, *Spiegel*, op. cit., p. 91 (sans renvoi à des sources).

à ce moment chef de groupe de la [...] CDU, et qui me demandait pourquoi j'étais tellement attaché à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE. Je lui ai répondu qu'il ne devait pas le prendre de mauvaise part, mais que je craignais qu'une Europe à six ne devienne trop petite pour une Allemagne trop grande. 'Que voulez-vous dire?', m'a demandé Kohl. 'Rien de méchant', ai-je poursuivi. 'Vous allez en avoir besoin en raison de votre dimension économique car la CEE va devenir trop petite pour vous comme zone d'expansion économique. Et d'autre part, si la France reste affaiblie, vous allez devoir prendre des responsabilités et des positions seuls, ce que vous n'aimeriez pas faire vu l'Histoire récente'³⁴.

Les déclarations faites plus de trente ans plus tard par l'ancien ministre des Affaires étrangères Pierre Harmel sur sa position sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE renvoient à la marge de manœuvre de la politique dans le cadre multilatéral de la politique européenne. Elles reflètent la volonté belge d'éviter toute « dictature des grands » pour reprendre une expression de l'époque. En effet, depuis la conclusion des Traités de Rome et, certainement, depuis l'échec du « plan Fouchet » sur la coopération politique européenne en avril 1962, cette crainte devient une hantise, faisant de Paul-Henri Spaak « l'anti-gaulliste numéro un » quand il critique les négociations de ce qui sera le Traité de l'Elysée³⁵. Dans une analyse belge de l'été 1964, les diplomates observent à propos des conséquences de ce traité qu'« on assiste à un certain réveil du nationalisme allemand provoqué en partie par l'exaltation du rôle de la nation en France, mais aussi par la prise de conscience par la RFA de sa puissance économique et militaire »³⁶.

Dans la perception du rôle de l'Allemagne dans l'Europe des six, il y a là une des nombreuses lignes de continuité entre les ministres Spaak et Harmel qui dirigent les Affaires étrangères pendant plus d'une décennie. Vincent Dujardin a montré comment la politique belge s'est alors progressivement orientée vers l'Est et a réclamé plus d'ouverture politique et diplomatique avec les satellites de Moscou³⁷. Le nom de Pierre Harmel est indissociable de la doctrine à laquelle il a donné son nom et qui a inscrit ces orientations dans la stratégie de l'OTAN. Pierre Harmel s'est également révélé comme

³⁴ DUJARDIN Vincent, *Pierre Harmel*, Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 471 (Entretien Dujardin-Harmel, 09.09.2002).

³⁵ GENIN Vincent, « La Belgique face au Traité de l'Elysée (juillet 1962-juillet 1963). Axe Paris-Bonn ou influence de Bruxelles ? », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, n° 45, 2013/1, pp. 185-201 ; BRÜLL Christoph, « De Gaulle vu par l'ambassade belge à Bonn », in DEPAGIE Francis et LANNEAU Catherine (dir.), *Nouveaux regards sur de Gaulle, la période gaullienne et la Belgique*, à paraître.

³⁶ Archives du Ministère des Affaires étrangères (AMAEB, Bruxelles), 14356, Note pour M. le ministre. Direction générale de la politique, 09.07.1964.

³⁷ DUJARDIN Vincent, *Harmel*, op. cit., pp. 609-714.

précurseur et soutien à l'*Ostpolitik* que le social-démocrate Willy Brandt mènera comme ministre des Affaires étrangères (1966-1969), mais surtout comme chancelier de la RFA (1969-1974). À Bonn, on perçoit d'ailleurs très bien l'influence d'Harmel, tout comme l'hiatus entre opinion publique et action gouvernementale, comme le montre une note de novembre 1969, destinée au nouveau ministre des Affaires étrangères, le libéral Walter Scheel :

Les relations belgo-allemandes ne rencontrent aucun problème aigu depuis un certain temps. On rencontre le voisin allemand avec une loyauté et un sens de l'ouverture grandissants. [...] Harmel est un partisan de la réunification allemande qui, à ses yeux, est le seul moyen d'atteindre une détente en Europe. [...] Dans l'opinion publique, la situation est quelque peu différente. La bienveillance de la presse, de la radio et de la TV à l'égard de la RFA a conduit à une diminution des discussions autour du pour et du contre d'une réunification ; [...] toutefois l'opinion publique ne souhaite pas la réunification³⁸.

Durant ces années, la Belgique s'avère être un partenaire fidèle de l'Allemagne, quand elle sait que celle-ci agit dans un cadre multilatéral (et surtout transatlantique)³⁹. On le voit notamment dans sa politique d'établissement de relations diplomatiques avec la RDA, alors qu'auparavant elle a toujours reconnu l'*Alleinvertretungsanspruch* de la RFA – à quelques entorses dans le domaine commercial près...

Après la conclusion du *Grundlagenvertrag* entre RFA et RDA en décembre 1972 – pour rappel : il s'agit du troisième grand traité du gouvernement Brandt-Scheel après ceux de Moscou et de Varsovie en 1970 –, la Belgique établira le 28 décembre 1972 des relations diplomatiques avec la RDA⁴⁰. Dans son rapport annuel pour 1972, l'ambassadeur belge à Bonn, Constant Schuurmans, note :

³⁸ Archives de l'Auswärtiges Amt (Berlin), B1, fasc. 337, Aufzeichnung zu den deutsch-belgischen Beziehungen, 05.11.1969 [traduction de l'auteur].

³⁹ LOTH Wilfried, « L'Allemagne et les petits États dans la construction européenne », in DUMOULIN Michel, DUCHENNE Geneviève et VAN LAER Arthe (dir.), *La Belgique, les petits États et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 247-258.

⁴⁰ HORSTMAYER Carel, « La politique de reconnaissance de la RDA en Belgique jusqu'en 1972 », in PFEIL Ulrich (dir.), *La RDA et l'Occident 1949-1990*, Asnières, Publications de l'Institut allemand, 2000, pp. 281-298 ; VERBEECK Georgi, « Oostpolitik in Brussel. Het belgische erkenningsbeleid tegens de oost-europese landen », in VAN DEN WIJNGAERT Marc et BEULLENS Lieve (dir.), *Oost West, op. cit.*, pp. 105-109 ; BRÜLL Christoph, « Lignes de force d'une relation bilatérale dans l'Europe des six'. Les relations belgo-(ouest-) allemandes (1957-1973) », *Neuvième Congrès de l'association des cercles francophones d'histoire et d'archéologie de Belgique. Actes du congrès de Liège, 23-26 août 2012*, sous presse.

La Belgique a réussi, à la fin de l'année, à être le premier pays de l'OTAN à amorcer des relations diplomatiques avec la RDA sans pour autant susciter la moindre critique de la part des autorités fédérales⁴¹.

La reconnaissance de deux États allemands est incontestablement un élément d'une politique de détente, mais en même temps, la question de savoir si et quand une réunification est possible, semble toujours plus relever de l'utopie que de la *Realpolitik*. Il est toutefois paradoxal que ce succès de la politique ouest-allemande qui profite donc à une Belgique ayant favorisé cette politique conduira également à de nouvelles manifestations de méfiance, exprimée très clairement par Schuurmans dans le rapport précité :

En guise de conclusion je voudrais attirer l'attention sur un aspect de l'attitude générale du gouvernement allemand dont on trouve des indices un peu partout dans la vie du pays. Il s'agit de la volonté de se débarrasser dans tous les domaines des séquelles physiques et psychologiques de la guerre et de jouer pleinement, partout où cela est possible, un rôle aussi important que possible. [...] Cette politique sans être neuve se manifeste avec plus de précision qu'auparavant. Il faut en voir la raison principale dans l'arrivée aux échelons moyens de la vie politique et de l'administration d'une génération nouvelle qui n'ayant pas participé à la guerre n'en a pas non plus gardé de complexes et fait pression sur les aînés. La normalisation des relations avec l'est joue dans le même sens. [...] Je ne crois pas qu'il faille s'inquiéter d'une évolution de ce genre qui paraît d'ailleurs inéluctable. Mais les pays qui, comme la Belgique, ont avec l'Allemagne des rapports constants, notamment dans le domaine multilatéral, doivent la garder à l'esprit. Ils auront sans doute l'occasion d'en voir les effets pratiques⁴².

Le retour de la question allemande : le tournant de 1989 et la réunification de 1990

La chute du mur et l'accélération fulgurante de l'histoire qui s'ensuit ont surpris le gouvernement et la diplomatie belges tout comme les autres voisins de l'Allemagne. Deux études récentes de Geneviève Duchenne ont montré comment un certain décalage entre action politique et discours refait alors surface après une accalmie durant les années 1980⁴³. Le ton semble être donné par un commentaire du journal *Le Soir* du 13 novembre 1989 :

⁴¹ AMAEB, 16268, Constant Schuurmans, ambassadeur belge à Bonn, à Pierre Harmel, ministre des Affaires étrangères, 15.01.1973, pp. 14-17.

⁴² *Ibid.*

⁴³ DUCHENNE Geneviève, « 'L'éblouissement des incertitudes'. Représentations belges de la réunification allemande à travers 'De Standaard' et 'Le Soir', automne 1989-automne

La réunion des deux entités germaniques ébranle les certitudes et ravive surtout les vieux démons. Dès lors que la libéralisation souffle aujourd'hui sur la RDA et qu'elle entrouvre ses portes d'une rencontre entre les deux branches de la famille allemande, des angoisses hantent une mémoire encore meurtrie⁴⁴.

Le Gouvernement belge, par la voix du ministre des Affaires étrangères Marc Eyskens, déclare déjà le 14 novembre 1989 qu'une réunification peut être acceptée par la Belgique, si un nouvel État allemand garantit de maintenir et d'approfondir ses engagements européens.

Les sondages de l'eurobaromètre réalisés entre 1989 et 1991 montrent que les Belges sont assez largement favorables à la réunification : 71 % en faveur (contre : 15 %, sans opinion : 14 %) en novembre 1989, 61 % en faveur (contre : 19 %, sans opinion : 20 %) en mai 1990 et 69 % en faveur (contre : 16 %, sans opinion : 15 %) en octobre 1990. Un an après, les Belges se disaient optimistes à 50 % et pessimistes à 31 % par rapport aux conséquences de la réunification pour leur pays⁴⁵. Tous ces chiffres correspondent assez bien aux résultats obtenus au même moment dans les autres pays voisins de l'Allemagne. Les Belges sont même légèrement plus favorables à l'Allemagne réunifiée que les Pays-Bas et la France.

Sur le plan de l'analyse qualitative de l'opinion publique, on observe que de nombreux lecteurs du journal *Le Soir*, « ceux qui ont connu une Allemagne belliqueuse », se résignent à accepter la réunification qu'ils n'appellent toutefois pas de leurs vœux dans l'analyse de la rédaction du quotidien bruxellois :

Le retour aux mêmes arguments, aux mêmes phrases, sinon aux mêmes mots : les deux guerres mondiales, l'impérialisme prussien, la démagogie d'Hitler, l'aveuglement de Daladier et de Chamberlain à Munich, l'actuelle résurgence de l'extrême droite, le nationalisme sous toutes ses formes⁴⁶.

1990 », *Journal of European Integration History*, vol. 18, n° 2, 2012, pp. 269-284 ; DUCHENNE Geneviève, « Faut-il avoir peur de l'Allemagne ? Représentations belges de la réunification allemande à travers 'Le Soir' et 'De Standaard' », *Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain*, n° 8 : *Unification allemande*, 2012, pp. 1-15, disponible à l'adresse suivante : <http://mimmoc.revues.org/1069> (mise en ligne le 9 novembre 2012, consultée le 27 décembre 2013).

⁴⁴ *Le Soir*, 13.11.1989, cité d'après DUCHENNE Geneviève, « Faut-il avoir peur de l'Allemagne ? », *op. cit.*, p. 2.

⁴⁵ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Eurobaromètre. L'opinion publique dans la Communauté européenne*, n° 32, 1989, pp. 31-40 et *Ibidem*, n° 33, 1990, pp. 36-43. Tous les chiffres sont également cités par FITZMAURICE John, « Belgium and Germany », *op. cit.*, p. 102.

⁴⁶ *Le Soir*, 23.02.1990, cité d'après DUCHENNE Geneviève, « 'L'éblouissement des incertitudes' », *op. cit.*, pp. 274-275.

Tandis qu'en Flandre certains considèrent même la réunification comme la fin des séquelles de la Seconde Guerre mondiale et en profitent pour réclamer l'amnistie des anciens collaborateurs flamands⁴⁷, au sud du pays des voix se font donc entendre, avec des arguments certes compréhensibles sur le plan émotionnel, mais qui ne semblent plus avoir de réception au sein du Gouvernement belge. La différence est bel et bien là : au début des années 1970 encore, la méfiance latente vis-à-vis de l'Allemagne était non seulement entendue par les hommes politiques, mais articulée par ceux-ci ou du moins utilisée dans le débat politique. En 1990, les principaux ministres, au demeurant tous flamands et démocrates-chrétiens, montrent leur confiance en l'Allemagne (et en Helmut Kohl) sans réticence perceptible. Ainsi, Wilfried Martens participe même au congrès d'unification de la CDU le 1^{er} octobre 1990 et y prononce quelques mots : « Être parmi vous en tant qu'Européen à ce congrès de l'unité, c'est témoigner de l'équation : unité allemande = union européenne »⁴⁸. Une nouvelle fois, les lignes de conduite de la politique étrangère belge depuis 1947 se vérifient : la conscience de la dépendance, transformée en politique d'interdépendance et d'alignement sur les États-Unis et les options atlantistes, la multilatéralisation des relations belgo-allemandes. Quant à l'opinion publique belge, si des susceptibilités différentes correspondent largement à la frontière linguistique, elle ne semble plus percevoir l'Allemagne comme une menace, même si la « méfiance constructive » (Michel Dumoulin) reste tangible.

Conclusion

Dans une récente conférence, Ulrich Herbert, un des plus éminents historiens de l'Allemagne contemporaine, s'est interrogé sur les leçons à tirer du 30 janvier 1933 – quatre-vingts ans après. Il met en exergue que :

C'étaient et que ce sont les extrêmes qui rendent difficile une appréciation de l'évolution de l'Allemagne par nos voisins européens : si l'Allemagne a pu se transformer [...] en dictature en l'espace de quatre ans qui rompit en peu de temps avec presque toutes les valeurs de l'humanité et des droits de l'homme, cela peut éventuellement se reproduire ; afin de ne pas se laisser surprendre il faut réagir avec vigilance à tout signal d'alerte : à la différence d'autre pays, telle serait la conclusion à tirer de ce type de perception, la stabilité et la prospérité économique peuvent être trompeuses⁴⁹.

⁴⁷ C'est ce qui ressort de l'analyse de certains courriers de lecteurs adressés au *Standaard*, voir DUCHENNE Geneviève, « 'L'éblouissement des incertitudes' », *op. cit.*, p. 275 et DUCHENNE Geneviève, « Faut-il avoir peur de l'Allemagne ? », *op. cit.*, pp. 3-4.

⁴⁸ Cité d'après MARTENS Wilfried, *Mémoires pour mon pays. Adapté en français par Guy Daloz*, Bruxelles, Racine, 2006, p. 275, n° 1.

⁴⁹ HERBERT Ulrich, *Die nationalsozialistische 'Machtergreifung'. Zur Geschichte und Aktua*

Le décalage entre une rhétorique de méfiance, qui se décline aussi autour d'un discours sécuritaire – que les Allemands perçoivent évidemment –, et une action politique de coopération renvoie toujours à l'heure actuelle à des questions de perceptions et de représentations de l'autre. Dès lors, la question « Faut-il toujours avoir peur de l'Allemagne ? », soulevée dans le titre d'un article de Geneviève Duchenne, ne devrait-elle pas être posée autrement : « Connaissez-vous l'Allemagne ? ». L'historienne néo-louvaniste rappelle également à travers un jeu de mots sur les « murs infranchissables » du contentieux belgo-belge que cette représentation de l'autre est tributaire de la représentation de soi et interagit avec celle-ci³⁰. L'analyse de la politique belge dans la question allemande en tant que politique de sécurité rappelle également que l'État reste un acteur central de toute analyse de questions de sécurité et d'insécurité.

Le travail de l'historien, tel qu'entrepris dans cette contribution, peut donc mettre en évidence un « processus de sécurisation » des relations belgo-allemandes et rapprocher la construction de l'identité et de l'altérité des processus politiques. À cet égard, son potentiel est utilisable pour mieux comprendre l'interdépendance entre politique intérieure et politique extérieure, mais fournit également des éléments pour combler l'hiatus entre politique extérieure et opinion publique. Toutefois, que pourrait être plus généralement l'apport de l'histoire à un dialogue pluri- voire interdisciplinaire à propos d'un concept de sécurité et d'insécurité élargi ? Pour qu'un tel dialogue puisse fonctionner, les historiens devraient certainement réduire leurs appréhensions face aux analyses théoriques, non pas en les reproduisant, mais en les transformant en outil. En tenant compte du fait que les travaux sur ces concepts foisonnent incontestablement dans les sciences sociales, les historiens doivent s'intéresser au moins à deux aspects³¹ : l'historicisation du concept de sécurité et de ses élargissements – avec en toile de fond la question de la reprise d'outils conceptuels développés par les sciences sociales par les historiens, et surtout les historiens du temps présent³² – et le rappel de la « longue durée » et de phénomènes de continuité.

lité des 30. Januar 1933, texte de conférence, Munich, 30 janvier 2013 [notre traduction], disponible à l'adresse suivante : <http://herbert.geschichte.uni-freiburg.de/> (consultée le 3 mai 2013).

³⁰ DUCHENNE Geneviève, « 'L'éblouissement des incertitudes' », *op. cit.*, p. 284.

³¹ DAASE Christopher, « Die Historisierung der Sicherheit », *op. cit.*, pp. 391-395.

³² Voir par exemple le débat allemand autour de ces questions : GRAF Rüdiger et PRIEMEL Kim Christian, « Zeitgeschichte in der Welt der Sozialwissenschaften. Legitimität und Originalität einer Disziplin », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, vol. 59, n° 4, 2011, pp. 479-508 ; DIETZ Bernhard et NEUMAIER Christopher, « Vom Nutzen der Sozialwissenschaften für die Zeitgeschichte. Werte und Wertewandel als Gegenstand historischer Forschung », *op. cit.*, vol. 60, n° 1, 2012, pp. 293-304.

Les historiens rappelleraient utilement la relativité des césures qu'ils peuvent poser eux-mêmes. Les développements récents en matière européenne ne pourraient-ils pas laisser croire qu'une question allemande existe toujours actuellement – avec une dimension sécuritaire, fût-elle élargie ?