



HAL
open science

Le haut-commissariat français et la nouvelle Allemagne (1949-1955)

Françoise Berger

► **To cite this version:**

Françoise Berger. Le haut-commissariat français et la nouvelle Allemagne (1949-1955). Marion Aballea; Matthieu Osmont. Une diplomatie au cœur de l'histoire européenne / Diplomatie im Herzen der europäischen GeschichteLa France en Allemagne depuis 1871 / Frankreich in Deutschland seit 1871, Franz Steiner Verlag, pp.75-98, 2017, 978-3-515-11865-1. halshs-01598939

HAL Id: halshs-01598939

<https://shs.hal.science/halshs-01598939>

Submitted on 2 Sep 2020

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.

in M. Aballea, M. Osmont (dir.), *Un siècle et demi de présence diplomatique : la France en Allemagne depuis 1871/ Frankreich in Deutschland seit 1870 : 150 Jahre diplomatische Präsenz*, Steiner V., 2017., p.75-98.

LE HAUT-COMMISSARIAT FRANÇAIS ET LA NOUVELLE ALLEMAGNE (1949-1955)

Françoise Berger

Avec la création de la République fédérale d'Allemagne (RFA)¹, le 23 mai 1949, la situation diplomatique n'est pas pour autant normalisée. Une Haute Commission alliée est mise en place et André François-Poncet est nommé haut-commissaire pour la France. Cette période s'achève en mai 1955 avec le rétablissement d'une ambassade de France en Allemagne fédérale. Il s'agit donc d'un moment de transition, sous un statut nouveau et unique dans l'histoire, au cours duquel le gouvernement français, par l'intermédiaire de son haut-commissaire, fait face à la nouvelle Allemagne.

Or l'on sait que, dès 1950, Robert Schuman met en place une politique européenne dans lequel il inclut l'Allemagne de manière prioritaire, et qui débouche, après la proposition Schuman du 9 mai 1950, sur le premier traité européen, celui de la CECA (18 avril 1951).

Quels sont les enjeux et les difficultés diplomatiques de cette période pour la France, puissance occupante du nouvel État allemand ? La personnalité et le positionnement personnel d'André François-Poncet et de son adjoint Armand Béard infléchissent-ils la politique pratiquée sur place ? Ces hommes ont-ils des marges de manœuvres par rapport à la politique préconisée par Paris ?

Un certain nombre d'ouvrages couvrent cette période essentielle, mais également de nombreuses sources du ministère des Affaires étrangères, dont une partie a déjà été publiée à travers la série des *Documents diplomatiques français*² et *Les*

- 1 L'adoption de la Loi fondamentale, le 8 mai 1949, met fin à l'existence du Conseil parlementaire, le 23 mai, date d'entrée en vigueur de la loi. Elle prévoit la tenue d'élections des représentants à l'Assemblée fédérale (Bundestag) et au Conseil des Länder (Bundesrat). Les élections législatives, le 14 août, donnent la majorité aux chrétiens-démocrates (CDU-CSU). Le nouveau gouvernement est en place 20 septembre 1949, avec à sa tête le chancelier Konrad Adenauer.
- 2 *Documents diplomatiques français-1944-1954*, Vol.11 à 15 ; *Documents diplomatiques français depuis 1954*, vol.1 à 6, Imp. nationale/ P. Lang, div. dates.

*Rapports mensuels*³, une publication rare et quasi-exhaustive sur la position et l'action du haut-commissaire français⁴. Pour permettre une approche un peu plus distanciée, il nous a semblé intéressant de nous appuyer principalement sur des témoignages, en particulier, ceux d'Armand Bérard et de Vincent Auriol.⁵

Nous aborderons tout d'abord la mise en place du haut-commissariat français et la complexité de son fonctionnement. Nous nous intéresserons ensuite à l'action du haut-commissariat et à ses éventuelles marges de manœuvres par rapport aux gouvernements français et alliés. Nous tenterons enfin de dresser un bilan de cette action, en particulier quant au poids du haut-commissaire et de son adjoint dans l'orientation et l'évolution de ce premier poste diplomatique d'un genre inédit, dans l'Allemagne vaincue.

LES DÉBUTS DU HAUT-COMMISSARIAT FRANÇAIS

Le contexte précédant la création de la RFA

La création de la Haute Commission alliée (HCA) se situe dans la suite de l'occupation quadripartite de l'Allemagne en vertu des accords de Potsdam (2 août 1945). Après avoir tardé à rejoindre la bizonie anglo-américaine, créée le 1^{er} janvier 1947, la France finit par lui adjoindre la zone française d'occupation (ZFO) pour créer la trizone, le 1^{er} juin 1948. C'est déjà une première étape marquante vers la création d'une unité allemande occidentale.

Le blocus de Berlin (24 juin 1948-12 mai 1949)⁶ accélère cette évolution qui débouche le 8 mai 1949 sur l'approbation de la Loi fondamentale, constitution de la RFA. Le haut-commissariat français est donc à la fois partie prenante de la Haute Commission alliée, entrée en vigueur le 21 septembre 1949 et responsable, administrativement, de la zone française d'occupation, précédemment placée sous le contrôle militaire et civil du général Koenig, gouverneur de la ZFO (juil. 1945-sept. 1949). Il s'agit désormais d'un pouvoir entièrement civil, à l'exception du cas de Berlin qui garde un statut spécial.⁷

3 Hans-Manfred Bock/ MAE, *Les rapports mensuels d'André François-Poncet Haut-commissaire français en Allemagne 1949-1955. Les débuts de la République fédérale d'Allemagne*, Paris, Imprimerie nationale, 1996, 2 vol.

4 Cf. la présentation exhaustive de Hans-Manfred Bock, « Zur Perzeption der frühen Bundesrepublik Deutschland in der französischen Diplomatie: Die Bonner Monatsberichte des Hochkommissars A. François-Poncet », *Francia*, 1987, p. 579–658.

5 Armand Bérard, *Un Ambassadeur se souvient. t.2 Washington et Bonn (1945-1955)*, Paris, Plon, 1978. Vincent Auriol, *Journal du septennat, 1947-1954*, Paris, A. Colin, 1970.

6 Cf. Jacques Bariéty, « La France et la crise internationale du blocus de Berlin », *Histoire, économie et société*, 1994/1, p. 29–44.

7 Berlin reste sous commandement militaire (Gouvernement militaire français de Berlin), sous la direction du général Ganeval.

Sans développer cet aspect, on peut cependant rappeler qu'il existe alors des tensions entre la politique française gouvernementale envers l'Allemagne et le développement de l'administration de l'Allemagne sur place, mais également entre l'administration militaire et l'administration civile au sein même de la ZFO.⁸ Depuis 1945, cette occupation française a suscité quelques tensions avec la population allemande, mais elle a, dans le même temps, permis de tisser de nouveaux liens, sur le terrain.⁹

Quatre ans après le début de l'occupation française en Allemagne, un nouveau pays voit le jour. Sa constitution a été très influencée par les pressions françaises qui voulaient éviter une forme centralisée de l'État allemand : elle sera donc fédérale.¹⁰

Une inflexion importante de la politique allemande de la France

Le changement fondamental ne s'effectue pas au moment de la création de la RFA, mais un an avant, la nomination de Robert Schuman au ministère des Affaires étrangères marquant une inflexion conséquente de la politique allemande de la France. Schuman arrive en effet avec une vision très différente de la politique à mener à l'égard de l'Allemagne. Tout en poursuivant la fermeté qu'il estime justifiée, il est guidé avant tout par sa vision européenne, au moins à moyen terme. Robert Schuman est en effet un européiste de la première heure. Il a milité pour une Europe fédérale dans l'Entre-deux-guerres, ce qui ne l'empêche pas, en tant que Lorrain, de garder une méfiance certaine pour l'Allemagne dont il a subi, au cours de sa jeunesse, l'occupation militaire. Mais les choses ont évolué assez vite depuis la fin de la guerre, et en 1948, des initiatives européennes ont déjà vu le jour.

Dès 1946, Winston Churchill avait appelé à la création des États-Unis d'Europe. L'année 1948 marque une accélération, la conférence de La Haye (7-20 mai)

8 Cf. Alain Lattard, « À propos de l'occupation française en Allemagne 1945-1949. Le conflit Laffon-Koenig », in Gilbert Krebs (dir.), *Sept décennies de relations franco-allemandes 1918-1988*, Asnières, PIA, 1989, p. 227-262 ; Françoise Berger, « Economic and Industrial Issues in France's Approach to the German Question in the Post-War Period », in Frédéric Bozo *et al.* (eds), *France and the German Question, 1945-1990*, Berghahn (USA), à paraître.

9 Parmi une littérature assez importante, on peut se référer à : Claus Scharf et Hans-Jürgen Schröder, *Die Deutschlandpolitik Frankreichs und die französische Zone, 1945-1949*, Stuttgart, Steiner, 1983 ; Dietmar Hüser, *Frankreichs « doppelte Deutschlandpolitik », 1944-1950*, Berlin, Duncker & Humblot, 1996 ; Rolf Badstübner, *Vom « Reich » zum doppelten Deutschland*, Berlin, Dietz, 1999 ; Rainer Hudemann, « L'Occupation française en Allemagne. Problèmes généraux et perspectives de recherche. », in Henri Ménudier (dir.), *L'Allemagne occupée 1945-1949*, Bruxelles, Complexe, 1990, p. 221-242 ; Rainer Hudemann, « La France face à l'émergence de la RFA. Réflexions méthodiques sur une politique à multiples volets », in Michel Dumoulin, Jürgen Elvert et Sylvain Schirmann (dir.), *Ces chers voisins. L'Allemagne, la Belgique et la France (XIX^e - XX^e siècles)*, Stuttgart, Steiner, 2010, p. 45-61.

10 Roman Herzog, *Strukturmängel der Verfassung? Erfahrungen mit dem Grundgesetz*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 2000.

étant l'événement majeur. Au cours de celle-ci se sont retrouvées plus de 600 personnes représentant les gouvernements et la société civile européenne, et, pour la première fois, l'Allemagne participe aux débats.¹¹ Si la question allemande est au cœur du projet de Robert Schuman, elle est aussi au cœur des débats de la conférence de La Haye. En effet comment reconstruire l'Europe, et une Europe en paix, sans y intégrer une Allemagne apaisée ? Parmi les intervenants, l'ancien ambassadeur de France en Allemagne, André François-Poncet,¹² grand connaisseur de ce pays, germaniste émérite, s'est fait remarquer par des propositions concrètes et ouvertes pour un avenir européen. C'est un homme qui connaît bien Robert Schuman pour l'avoir fréquenté dans les milieux européistes.

C'est donc naturellement vers lui que Robert Schuman se tourne quand il revient au gouvernement, le 26 juillet 1948. Il le nomme chargé de mission spéciale auprès du général Koenig, le 1^{er} novembre 1948. En effet, le gouverneur militaire de la ZFO est de plus en plus critiqué pour son attitude extrêmement rigide. Or le contexte a changé et, en 1948, il est désormais temps de construire un avenir européen dans lequel l'Allemagne jouera un rôle.

François-Poncet vient donc prendre le pouls sur le terrain et préparer une transition rapide à la politique de Koenig considérée comme trop agressive.¹³ Il est rapidement nommé conseiller diplomatique du gouvernement pour les Affaires allemandes (15 décembre 1948).¹⁴ Après la création de la Haute Commission alliée, il est nommé haut-commissaire pour la France, le 2 août 1949. Selon le discours qu'il fait à Mayence, le 19 août 1949, devant la population allemande,¹⁵ le temps est venu de remplacer l'administration militaire par une administration civile, préparatoire à une plus grande autonomie allemande. Ce sera sa tâche principale.

La création de la HCA va de pair avec la création de la RFA

Le blocus de Berlin a contribué à rapprocher encore les Alliés occidentaux. Après une période de flottement et surtout de forte tension, les trois Alliés occidentaux forment une Haute Commission alliée (HCA), composée non plus de gouverneurs militaires, mais de hauts-commissaires civils, qui remplace le Conseil de contrôle quadripartite. Le blocus a également pour résultat le début d'un indéfectible lien entre la RFA et les États-Unis. Ceci a des conséquences pour le gouvernement

11 Cf. Jean-Michel Guieu et Christophe Le Dréau, *Le « Congrès de l'Europe » à La Haye (1948-2008)*, Bruxelles, P. Lang, 2009 ; Jenny Raflik, « Autour du « Congrès de l'Europe » à La Haye (1948-2008) », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, octobre 2008, p. 147-155.

12 Pour en savoir plus sur son parcours : Françoise Berger, « André François-Poncet, un acteur de l'histoire franco-allemande et européenne », *Questions internationales*, n° 56, août 2012, p. 108-114.

13 Cf. Cyril Buffet, *Mourir pour Berlin. La France et l'Allemagne (1945-1949)*, Paris, A. Colin, 1991.

14 Il est réintégré dans les cadres actifs de la diplomatie le 15 janvier 1949 (il s'était mis en disponibilité – plutôt qu'à la retraite – en octobre 1946).

15 *Les rapports mensuels*, *op. cit.*, p. 179-188.

français et ses représentants en Allemagne, car le gouvernement allemand va jouer très souvent sur cette corde sensible et utiliser les Américains pour obtenir des Français de plus en plus de concessions.

La HCA¹⁶ siège à l'hôtel Petersberg, près de Bonn¹⁷ et a pour rôle d'établir des règlements dans les domaines militaire, économique et diplomatique, autrement dit dans tous les domaines ressortant des relations extérieures de la nouvelle république, mais également d'exercer un contrôle sur certains aspects des affaires intérieures allemandes. Chaque zone d'occupation est confiée au haut-commissaire représentant son pays à la HCA, avec un statut civil et non plus militaire.

Les accords du Petersberg (22 nov. 1949) constituent une première modification du statut d'occupation. Ils étendent le droit du gouvernement fédéral (relations consulaires et commerciales) et permettent son entrée à part entière dans l'Autorité internationale de la Ruhr. Considérés comme un premier pas vers la souveraineté, ils marquent « le début d'une phase nouvelle ».¹⁸

Le haut-commissariat français : l'équipe de direction

C'est donc le retour officiel d'André François-Poncet au premier poste diplomatique français en Allemagne. Comment aborde-t-il cette nouvelle fonction ? Son expérience ancienne l'oriente vers une grande méfiance. Pour beaucoup d'Allemands et de Français, il peut représenter le passé, lui se targue pourtant de vouloir préparer l'avenir, et un avenir européen. Il a des idées précises sur les évolutions qui doivent avoir lieu en Allemagne. Il a publié de nombreux articles, depuis 1945, ayant trait au sort futur de l'Allemagne, mais aussi à l'avenir européen.

Qu'attend-t-on à Paris de ce haut-commissariat et de son chef ? Les choses ne sont guère clairement formulées, et les attentes vont varier sous l'effet des gouvernements successifs et de la conjoncture. Hans-Manfred Bock a montré que deux projets de directives avaient été rédigés à l'attention du haut-commissaire, afin de fixer la ligne générale tout comme le détail de la politique française d'occupation, mais qu'aucun des deux ne semble avoir été finalement envoyé.¹⁹ Il l'explique par la proximité de François-Poncet avec Robert Schuman et son poste de conseiller politique qui lui permettait d'être informé du détail des orientations, à court et moyen terme, de son ministre et du gouvernement. C'est probable, mais cela peut aussi refléter les tensions internes au Quai d'Orsay et au gouvernement.

16 Sur le fonctionnement de la HCA et sur le rôle et l'action du haut-commissaire français, nous nous appuyons essentiellement sur l'introduction exhaustive de Hans-Manfred Bock, « Zur Perception der frühen Bundesrepublik (...), *op. cit.*, sur les commentaires d'Armand Béard, *Un Ambassadeur se souvient, op.cit.*, et bien entendu sur les *Rapports mensuels* (Bock, *op. cit.*), ou encore d'autres documents du haut-commissariat français (MAE). Voir aussi Helmut Vogt, très précis sur les personnes, les lieux et l'organisation de la HCA (H. Vogt, *Wächter der Bonner Republik*, Paderborn, Schöningh, 2004).

17 Dans une enclave au statut spécial.

18 Béard, *op. cit.*, p. 253, citant Adenauer.

19 *Les rapports mensuels, op. cit.*, p. 36.

François-Poncet est évidemment épaulé par une large équipe, mais seuls ses conseillers proches ont pu avoir une certaine influence sur l'activité du haut-commissariat. Il a évidemment eu son mot à dire dans ces choix, en particulier pour celui qui va l'accompagner au quotidien, Armand Bérard, le numéro deux du haut-commissariat.

Bérard connaît extrêmement bien à la fois l'Allemagne et François-Poncet, auprès duquel il a travaillé de 1931 à 1936. Sa formation de normalien a contribué à sa proximité avec François-Poncet qui l'estime beaucoup, même si leurs relations ne sont pas chaleureuses.²⁰ Il a également des positions très européistes qu'il partage avec son chef, ce qui le positionne de façon assez modérée sur la question allemande, avec une Europe vue comme solution d'encadrement – assez stricte cependant – de l'Allemagne. Le 30 août 1949, il arrive alors d'un poste à Washington, où il s'occupait des affaires allemandes.²¹ On ne peut donc trouver second plus qualifié pour ce poste... même si – parce qu'il a fréquenté l'Allié américain de près – il semble assez sceptique sur les chances de réussite de la politique française de contrôle et de revendications, en particulier sur la question de la Ruhr.²² Son rôle est important puisque, adjoint du haut-commissaire, il le remplace en son absence, mais le représente également dans de nombreuses réunions alliées, et il traite certains dossiers seul, en particulier la question de la Sarre. Il a une certaine influence sur François-Poncet et parvient parfois à infléchir ses décisions.²³

Pour les autres membres de l'équipe, François-Poncet a recruté des jeunes gens prometteurs, parmi lesquels Claude Cheysson, Alain Peyrefitte, Jean-François Deniau. Le directeur général des Affaires politiques est Louis de Guiringaud.

Le haut-commissariat français : une organisation complexe

Le haut-commissariat français comprend deux entités, le haut-commissariat en Autriche (siégeant à Innsbrück) et le haut-commissariat en Allemagne (siégeant d'abord à Baden-Baden), composé de l'actuel Land de Rhénanie-Palatinat, des anciens Länder de Wurtemberg-Hohenzollern et de Bade, du district de Lindau (Bavière) ainsi que des districts ouest-berlinois de Reinickendorf et Wedding²⁴ qui forment la ZFO.²⁵ Le travail principal du haut-commissaire est celui qu'il effectue dans le cadre de la HCA. Son cabinet gère les autres aspects de l'occupation.

20 Hélène Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, Septentrion, Ville-neuve-d'Ascq, 2004, p. 37–41.

21 *Ibid.*

22 Hüser, *op. cit.*, p. 348.

23 Par ex. a/s de la visite de Schuman à Berlin (Bérard, *op. cit.*, p. 266).

24 MAE, ZFO, *Notice générale d'orientation et d'aide à la recherche*, 2013, p. 3.

25 La Sarre, détachée de l'Allemagne, n'appartient pas à la ZFO ; elle constitue une entité politique autonome, avec un gouvernement militaire, puis un haut-commissariat français. Le colonel Gilbert Grandval y a été nommé en 1945, gouverneur militaire, il y reste ensuite comme haut-commissaire, dix ans au total.

Les services du haut-commissariat sont d'abord installés dans l'hôtel Brenner à Baden-Baden, où ils prennent la succession de l'administration militaire. Les services militaires resteront à Baden, mais les services politiques devront aller à Bonn, les services administratifs à Coblenche, les services financiers et culturels à Mayence. Avec la Haute Commission alliée qui siège à Berlin – mais peut aussi se réunir en d'autres lieux, souvent à Francfort²⁶ ou au Petersberg – cette dispersion des services va rendre évidemment cette organisation plus difficile à diriger.²⁷ Cette complexité implique donc de multiples lieux de travail et de réunion, mais aussi des résidences multiples pour le haut-commissaire et son adjoint, souvent en déplacement. Selon Bérard, « on ne cesse d'être sur les routes ».²⁸ Pour les trajets entre Bonn et Berlin, François-Poncet dispose d'ailleurs de « son » propre train.²⁹

À Berlin, c'est le Centre Jeanne d'Arc (en fait une caserne) qui accueille les bureaux berlinois du Haut-commissariat. Le personnel français y est « d'excellente tenue » et « d'excellent esprit », selon Bérard.³⁰ Quand il se trouve à Berlin, François-Poncet réside, dans un premier temps, dans la villa Borsig, un énorme bâtiment qui nécessite un personnel de plus de 80 personnes ! Magnifique, « mais si nous restons à la villa Borsig, les Américains nous accuseront de vivre sur un trop grand pied aux frais de l'Allemagne ».³¹ Il faudra donc aviser pour l'avenir.

À Bonn, les bureaux du haut-commissariat sont situés à l'hôtel Dreesen, à Bad-Godesberg, où travaillent une centaine de fonctionnaires. Le Haut-commissaire français est logé au Château d'Ernich, au sud de Bonn. Il est situé sur les bords du Rhin, tout comme l'est la villa Hentzen où loge son bras droit.

Les rapports entre hauts-commissaires alliés

Si les qualificatifs de « vice-roi » ou de « proconsul » ont parfois été attribués à François-Poncet, tous les hauts-commissaires ont été qualifiés de la sorte.³² Il faut bien dire que leurs pouvoirs – essentiellement de contrôle – sont véritablement 'extraordinaires', c'est une situation totalement inédite pour un pays ayant son propre gouvernement et une constitution.

De très nombreux documents attestent que les rapports entre les hauts-commissaires alliés sont libres, empathiques et se font dans un « esprit de collaboration » qui, selon Bérard, « avait souvent fait défaut entre les commandants en chef anglo-saxons et leurs collègues français ».³³ Si ceci n'empêche pas quelques tensions et discussions vives, il est vrai que la HCA se serre les coudes vis-à-vis des Allemands.

26 Ville où les Américains ont transféré leur centre précédemment situé à Berlin.

27 Bérard, *op. cit.*, p. 195.

28 *Ibid.*, p. 197.

29 *Ibid.*, p. 215.

30 *Ibid.* p. 199.

31 *Ibid.*, p. 201.

32 Vogt, *op. cit.*, p. respectivement p. 24, 90, 119, 219 et 256.

33 Bérard, *op. cit.*, p. 197.

En novembre 1949, le secrétaire d'État Acheson, en visite en Allemagne, insiste sur le fait que « la Haute Commission est une unité » : « quelles que puissent être les dissensions en son sein, les Allemands ne doivent pas escompter pouvoir en profiter. Ils trouveront toujours en face d'eux un front uni des Alliés. »³⁴

François-Poncet est le doyen des hauts-commissaires, et il est le seul des trois à assurer la mission sur toute la durée. Côté américain, quatre hauts-commissaires se succèdent : John J. McCloy – sans doute celui qui a le plus marqué (21 septembre 1949-1^{er} août 1952), Walter J. Donnelly (1^{er} août 1952-11 décembre 1952), Samuel Reber, par intérim (11 décembre 1952-10 février 1953) et enfin James B. Conant (10 février 1953-5 mai 1955). Côté britannique, le général Sir Brian Hubert Robertson, arrivé comme gouverneur militaire de la zone d'occupation britannique, le 1^{er} novembre 1947, voit son poste transformé en haut-commissaire (21 septembre 1949- 24 juin 1950). Selon François-Poncet, « Robertson frappe comme intelligent, mesuré, très au courant de son sujet et ne s'y laissant pas cependant noyer. »³⁵ Lui succède Sir Ivone Kirkpatrick (24 juin 1950-29 septembre 1953), puis Sir Frederick Hoyer Millar (29 septembre 1953-5 mai 1955).

La première réunion entre les hauts-commissaires se tient le 2 septembre 1949 à Francfort. Les trois hauts-commissaires se retrouvent une fois par semaine, ils se connaissent donc très bien et travaillent dans une certaine harmonie, d'autant plus que la haute commission alliée doit aboutir à un consensus, même si un vote à la majorité reste possible.³⁶ Ceci n'empêche pas que chacun doit défendre la position spécifique de son propre gouvernement, qui, dans le cas français, est évidemment celle d'une très grande fermeté et de méfiance vis-à-vis de l'Allemagne nouvelle.

Dans les rencontres avec les Allemands, seuls François-Poncet et son adjoint Armand Bérard – qui le remplace régulièrement dans les rencontres tripartites et celles avec le chancelier ou son équipe – maîtrisent la langue allemande. Les deux autres hauts-commissaires sont donc accompagnés systématiquement de leurs interprètes. Ceci explique qu'Adenauer, qui ne parle ni français, ni anglais, se trouve souvent à discuter seul à seul avec François-Poncet. Selon Bérard, très connu pour son ambassade d'avant-guerre à Berlin, « François-Poncet dispose auprès des Allemands d'un énorme prestige. C'est ce capital dont il faut tirer parti ». ³⁷ En outre, sa grande connaissance de l'Allemagne lui donne des atouts considérables par rapport aux autres hauts-commissaires.

Le chancelier Adenauer est presque toujours – et presque uniquement – accompagné de Herbert Blankenhorn qui est chargé des relations avec la Haute commission alliée. Celui-ci comprend le français. Par la suite, Walter Hallstein, désigné pour conduire la représentation allemande lors des négociations du traité de la CECA, sera également très fréquemment à ses côtés.

34 *Ibid.*, p. 247.

35 *Ibid.*, p. 197.

36 *Cf. Les rapports mensuels, op. cit.*, p. 30.

37 Bérard, *op. cit.*, p. 204.

En marge des réunions hebdomadaires, les hauts-commissaires prennent ensemble de nombreux déjeuners et dîners – y compris fréquemment avec Adenauer – au cours desquels les conversations et les négociations continuent.³⁸

Le haut-commissaire français a également à gérer – avec ses collègues de la HCA, les relations avec les Soviétiques, en l'occurrence essentiellement avec le général Tchouikov, commandant la partie soviétique d'occupation à Berlin.

LE HAUT-COMMISSAIRE FACE À LA NOUVELLE ALLEMAGNE

Des rapports assez tendus avec les Allemands

Le 7 septembre 1949 a lieu à Bonn la première séance du nouveau Bundesrat (Conseil fédéral), avec les membres des gouvernements des *Länder*, devant les trois hauts-commissaires alliés. Dès cet instant, pourtant solennel, les tensions sont perceptibles. L'élection du président du Bundesrat commence par un coup d'éclat, puisque qu'au lieu d'Hans Erhard (Bavière) dont l'élection semblait acquise par avance,³⁹ est choisi un représentant de la Rhénanie-Westphalie, Karl Arnold (CDU) qui « attribue sa désignation au fait que son Land est celui qui souffre le plus de la création de l'autorité de la Ruhr ainsi que des démontages. Il parle de la situation internationale de l'Allemagne comme si la politique étrangère n'était pas du domaine réservé. Il ne souffle pas mot de la puissance occupante et ne salue pas leurs représentants ». ⁴⁰ Le ton est donné ! L'ambiance est fraîche.

L'après-midi, même cérémonie au Bundestag, élu le 14 août 1949, devant 402 députés. La tension retombe un peu, grâce à un discours apaisant du doyen de l'assemblée. Mais quelques instants avant la fin de la séance, communistes et socialistes réclament l'inscription à l'ordre du jour de la question de démontages. François-Poncet est prêt à se lever et à quitter la salle si cette demande est accordée. Ce n'est pas le cas, mais l'avenir s'annonce donc difficile... Et François-Poncet a très certainement le rôle plus difficile des trois hauts-commissaires car il doit défendre la politique allemande la plus exigeante, voire intransigeante.

Le sort de l'Allemagne nouvelle

Parmi les événements marquants, très nombreux en cette période de guerre froide « chaude » et des débuts de la RFA, plusieurs négociations difficiles vont attiser durablement les tensions franco-allemandes, mais également entre les Alliés américano-britanniques et les Français. Toutes touchent bien évidemment à la question de la sécurité – pour la France et pour l'Europe – question sur laquelle les positions

38 *Ibid.*, nombreuses occurrences.

39 Il sera élu l'année suivante.

40 Bérard, *op. cit.*, p. 206.

françaises restent extrêmement sensibles et ont du mal à évoluer. S'il n'est pas question de traiter ici l'ensemble de ces événements, nous en présentons ici brièvement quelques-uns parmi les plus emblématiques.

Le haut-commissariat français est évidemment au premier plan dans ces négociations, tant avec les Allemands qu'avec les deux Alliés occidentaux qui, chacun de leur côté, tentent d'arracher des concessions auxquelles les Français ne sont pas encore prêts.

La question du statut de Berlin ne pose guère de problème. Elle concerne avant tout les rapports avec les Soviétiques : pour une fois, la position des Français est aussi celle d'Adenauer et elle emporte l'adhésion du Bundestag (21 oct. 1949).⁴¹ Le choix de la capitale fédérale n'est pas non plus difficile, Bonn étant préférée, par le Bundestag, à Francfort, la ville « américaine ».⁴²

En revanche, la question de la propriété des mines et des usines de la Ruhr (qui se situent dans la zone britannique d'occupation) et de leur gestion se pose depuis le début de l'occupation, et elle génère de fortes tensions avec les Allemands. Le gouvernement français avait toujours dit son opposition totale à ce que toute décision à ce sujet soit confiée au futur gouvernement allemand. Le 20 novembre 1948, Robert Schuman obtient l'engagement que cette question ne serait réglée qu'au moment du traité de paix.⁴³ Le 28 décembre, l'accord des Six (avec le Benelux) prévoit la création d'une Autorité internationale de la Ruhr (AIR), chargée de répartir les matières premières, et d'un Office de sécurité, chargé de veiller à la démilitarisation de l'Allemagne. La France ne peut qu'être satisfaite de ces arrangements.

Sur place, François-Poncet, alors plein d'optimisme (janvier 1949), y voit bientôt les bases de la création d'un futur consortium européen du charbon et de l'acier et d'une organisation européenne dans laquelle l'Allemagne doit reprendre toute sa place. Ces paroles, si elles ne sont pas dictées par le Quai d'Orsay, y sont entendues avec sympathie et rencontrent l'assentiment de certaines personnalités allemandes. Elles n'empêchent pas la poursuite des protestations allemandes à la fois contre le statut de la Ruhr et contre les démontages,⁴⁴ qui vont durer tout au long de l'année 1949.

Les conséquences de la CECA

Après l'annonce de la proposition Schuman, le 9 mai 1950, l'heure est à l'optimisme, mais la France n'accepte cependant pas beaucoup plus facilement de concessions, ni au cours des négociations⁴⁵ sur la future Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), ni dans les autres questions relatives à l'Allemagne.

41 *Ibid.*, p. 235.

42 *Ibid.*, p. 240.

43 Raymond Poidevin, *Robert Schuman : Homme d'État, 1886-1963*, Paris, Imprimerie nationale, 1986, p. 210.

44 Déclaration du 31 janvier 1949 de François-Poncet à la presse. Cité *ibid.*, p. 211-212.

45 Sur ces difficiles négociations, cf. Françoise Berger, « Le compromis franco-allemand dans l'industrie sidérurgique », in Mareike König et Matthias Schulz (Hrg.), *Die Bundesrepublik*

C'est ainsi que, malgré les négociations en cours sur la CECA, les tensions franco-allemandes sont très sensibles à la fin de l'année 1950. Adenauer, inquiet des manœuvres soviétiques – au sens propre et au figuré –, a demandé l'établissement d'une police fédérale allemande de 70 000 hommes. Dans le même temps, alors que depuis le début de la guerre de Corée (juin 1950), les Américains poussent à l'incorporation d'une force armée allemande dans les forces occidentales et que les Français rejettent cette hypothèse, Adenauer, tout comme son principal opposant Schumacher, se déclarent opposés au rétablissement d'une armée allemande. Ceci devrait donc convenir aux Français, mais la pression américaine est grande, ainsi que le relève le haut-commissaire qui, d'une manière générale, se montre assez virulent contre les Américains : « Quelle que soit notre attitude, les Américains poussent les Allemands à s'armer et l'affaire se fait sous nos yeux. »⁴⁶

Pourtant la tension a augmenté, car les Français sont également opposés à la création d'une force de police, réclamée par le chancelier, essentiellement par crainte qu'elle n'outrepasse ses attributions et ne devienne le noyau d'une force armée.

Dès le mois d'août, le haut-commissaire avait attiré l'attention du président Auriol sur les inquiétudes d'Adenauer à propos des agissements russes. Sa position semble ambiguë, comme s'il était très tenté de croire Adenauer totalement sincère, mais restait en même temps méfiant – même s'il l'est beaucoup moins que d'autres membres du gouvernement et que le président lui-même. C'est un positionnement qu'il a fréquemment, depuis son retour en Allemagne. Mais on peut comprendre qu'en face de lui, il a des interlocuteurs très différents, et que, si très vite il fait confiance à Adenauer, il n'en est pas de même pour son entourage. En août 1950, il estime donc, à propos d'Adenauer, qu'il est « Sans doute, (...) de bonne foi quand il déclare s'opposer à la constitution de la Wehrmacht. Il serait d'ailleurs la première victime de l'état-major rétabli dans toute sa force ». ⁴⁷ Deux mois plus tard, évoquant une forme de chantage fait par les Allemands, il réclame une réaction forte sur la question de la police fédérale : « On se demande ce que veut Adenauer. En tout cas, il faut réagir brutalement et ne pas laisser faire ce chancelier qui agit en bon Allemand, pour jouer des Russes contre nous et de nous contre les Russes. »⁴⁸

On sent donc François-Poncet compréhensif du point de vue d'Adenauer et en même temps partisan de la manière forte, d'une façon générale, avec les Allemands (tout comme son adjoint Armand Bérand, et même plus modéré que ce dernier). Au cours du temps, avec diverses nouvelles sources de tensions, il reproduit ce même type de « double » réaction, en ménageant relativement le chancelier, tout en portant la ligne assez dure réclamée par Paris. Tout ceci le rend souvent « inquiet »,

Deutschland und die europäische Einigung, 1950-2000. Bewegende Kräfte und politische Akteure, Stuttgart, Steiner, 2004, p. 379-399.

46 Auriol, *op. cit.*, T. 4, 16 oct. 1950, p. 359-362.

47 *Ibid.*, T. 4, 18 août 1950, p. 292-293 ; *ibid.*, 22 août 1950, p. 300.

48 *Ibid.*, 16 octobre 1950, p. 359-362.

« pessimiste », « découragé » et son second Bérard a parfois du mal à lui remonter le moral.⁴⁹ Mais Bérard est parfois, lui aussi, porté au découragement.⁵⁰

On ne présentera pas ici la question de l'occupation de la Sarre,⁵¹ même si celle-ci vient souvent et durablement empoisonner les relations franco-allemandes. Armand Bérard est chargé de toutes les négociations dans ce domaine avec les Allemands,⁵² mais à partir de 1952, cette négociation se fait directement entre le chancelier et Robert Schuman.⁵³ François-Poncet accuse Grandval, le haut-commissaire en Sarre, d'être « la pierre d'achoppement de toute solution, par son intransigeance ».⁵⁴

Vers la fin de l'occupation alliée ?

Sur fond d'une Guerre froide alors très tendue, les négociations qui doivent conduire à la fin de l'occupation alliée en Allemagne sont doubles : d'une part, les négociations d'un traité de Communauté européenne de défense, qui s'ouvrent à Paris le 15 février 1951 (avec l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et la RFA, les autres pays européens invités n'ayant envoyé que des observateurs) et, en parallèle, des discussions menées par les hauts-commissaires avec les seuls Allemands, à Bonn. Surviennent finalement la signature du traité de Bonn, le 26 mai 1952 (accords contractuels sur l'abrogation du statut d'occupation) et le lendemain, celle du traité de la CED à Paris. Selon Schuman, c'est le moment de « la normalisation » des relations avec l'Allemagne. Après la réunion constitutive de la Haute Autorité de la CECA et la reprise des pourparlers pour la CED, à Paris, Bérard note :

« Tout se passe désormais à Paris. La négociation a quitté Bonn. Notre activité y est redevenue essentiellement d'information. Le haut-commissariat a vécu. Combien de temps devrai-je y rester encore ? »⁵⁵

Le gouvernement français estime cependant que la garantie américano-britannique est insuffisante.⁵⁶ En France, on continue à redouter la puissance belliqueuse allemande, à commencer par le président Auriol lui-même. Schuman est plus serein que ce dernier. Mais les deux traités sont interdépendants et doivent être ratifiés par le Parlement.

L'échec de la CED, prévisible dès 1952, et confirmé en août 1954 par le vote de l'Assemblée nationale française,⁵⁷ a de conséquences fâcheuses sur l'occupation

49 Bérard, *op. cit.*, p. 208, 229, 231, 233, etc.

50 *Ibid.*, p. 254.

51 Cf. Rainer Hudemann et Raymond Poidevin, *Die Saar 1945–1955: Ein Problem der europäischen Geschichte*, Munich, Oldenbourg, 1992 ; Armin Heinen, *Saarjahre. Politik und Wirtschaft im Saarland 1945–1955*, Stuttgart, Steiner, 1996.

52 Bérard, *op. cit.*, p. 536, 583.

53 *Ibid.*, p. 415.

54 *Ibid.*, p. 491.

55 *Ibid.*, p. 411, 15 août 1952.

56 Poidevin, *op. cit.*, p. 327.

57 Sur une question préalable.

alliée qui se prolonge très au-delà des prévisions. Elle met plus particulièrement le haut-commissaire français en position difficile face à Adenauer.

Pourtant, dès l'année 1951, on a déjà en vue la fin de l'occupation, surtout après la signature du Traité de Paris instituant la CECA. À ce moment, on a bon espoir que la signature du traité de la CED et sa ratification suivent bientôt. Le gouvernement diligente en ZFO une mission d'archives, chargée de préparer la fin de l'occupation et le rapatriement sur le sol national des documents de la zone française.⁵⁸ De son côté, le haut-commissaire commence à préparer son départ, évoquant à plusieurs reprises, au cours de l'année 1952, cette fin de mandat. N'étant pas homme à souhaiter une retraite passive, il a mis en action ses réseaux littéraires et, le 15 mai 1952, se fait élire à l'Académie française...

Mais c'est sans compter la crise de la CED qui s'éternise. Il faut désormais trouver une autre solution pour l'intégration de l'Allemagne à la défense occidentale et ce, sous une pression américaine toujours plus forte : « Ils sont prêts à accepter toutes les demandes allemandes », peste A. Bérard.⁵⁹

Une attitude ferme face aux revendications allemandes et des craintes

Si François-Poncet critique très fréquemment – et parfois de manière dure – le chancelier Adenauer, il est souvent prêt à lui trouver des excuses, expliquant que « l'intransigeance du chancelier Adenauer s'explique par les difficultés que rencontre sa coalition gouvernementale ». ⁶⁰ Il est tenté de lui faire confiance. Ainsi, à propos de craintes exprimées par le chancelier de voir de jeunes officiers céder aux offres de la RDA : « On pourrait supposer que le chancelier a forcé les choses et intentionnellement noirci le tableau afin de pousser à la création d'une force armée allemande. Je ne crois pas, pour ma part, qu'il ait été insincère ». ⁶¹

Cependant quand le chancelier joue un peu trop de son opinion publique ou de son opposition politique pour tenter d'obtenir des concessions, les termes deviennent plus déplaisants. Le chancelier Adenauer agite souvent la menace socialiste pour justifier son durcissement. ⁶² « Konrad Adenauer cherche à obtenir des ministres ce que lui refusent les hauts-commissaires ». ⁶³ Vincent Auriol parle de « chantage », à propos des démontages. Le chancelier mettrait en avant une opinion publique qui pourrait être rendue « perméable à la propagande soviétique ». Auriol annote le rapport de François-Poncet ainsi : « Le chantage commence et cela risque de continuer par la "menace soviétique" ! » ⁶⁴

58 Une mission de même type a lieu dans la zone d'occupation française en Autriche en 1952. Dès juillet 1952, la ville de Colmar est choisie pour accueillir le bureau des Archives de l'occupation française en Allemagne et en Autriche (MAE, *Notice générale d'orientation*, *op. cit.*, p. 4).

59 Bérard, *op. cit.*, p. 578.

60 Auriol, *op. cit.* octobre 1952, note 161 a/s tél. du 22 oct. 1952.

61 *Ibid.* oct. 1949, note 9.

62 *Ibid.* février 1952, note 13, a/s tél. du 31 janv. 1952.

63 Mots rapportés par V. Auriol, *ibid.* fév. 1952, note 55.

64 *Ibid.* nov. 1952, note 48.

Si l'attitude reste donc ferme face aux Allemands, elle doit l'être aussi face aux positions américaines et britanniques. Mais il est difficile, dans la situation française de l'époque, de s'opposer totalement à la volonté américaine, aussi beaucoup de compromis sont nécessaires.

« La conciliation est donc la loi qui régit l'existence de la haute-commission. Hors d'elle point de salut. Il ne s'en suit pas que la France, en cas de désaccord, doive nécessairement céder à l'opinion de son ou de ses contradicteurs (...) Il ressort seulement de l'expérience [du premier problème survenu, celui du taux de baisse du deutsche mark] (...) qu'un compromis vaut encore mieux qu'une rupture ». ⁶⁵

C'est une position très fréquente pour François-Poncet. D'une manière générale, il ménage ses deux autres collègues hauts-commissaires. Et les accords signés sur place – donc négociés par François-Poncet ou Bérard, dépassent parfois les instructions du Quai d'Orsay. François-Poncet joue bien un rôle important dans l'évolution de la position française envers l'Allemagne. Selon Bérard, ⁶⁶ lors de ses voyages à Paris, il s'affaire dans les milieux du Parlement, de la diplomatie (où il rencontre une forte opposition des services), de la presse, pour pousser à de larges concessions à l'Allemagne.

François-Poncet défend la sincérité d'Adenauer, tout en utilisant un vocabulaire qui a souvent fait bondir ses détracteurs. Mais il s'adapte aussi à son interlocuteur.

« V.A. : À travers tout cela je persiste à croire : 1° qu'ils ne sont pas de bonne foi, 2° qu'ils ne tiennent pas tant que ça à ratifier les accords.

A.F.-P. : Si, ils y tiennent, car ils veulent rester dans les bonnes grâces de l'Amérique. (...)

A.F.-P. : Sa politique reste axée sur une entente franco-allemande au sein d'une communauté européenne, et il veut essayer de détendre l'atmosphère qui est actuellement mauvaise. Je ne crois pas que jamais on puisse trouver un chancelier meilleur que celui-là, malgré tous les défauts qu'il a. Ils sont tous boches, nous n'y pouvons rien, et ils sont déjà débordants d'optimisme sur l'avenir, heureux d'être demandés et bien accueillis partout. Nous avons comme voisin ce peuple insupportable et incurable, mais il faut tout de même vivre avec lui (...)

V.A. : Oui, mais dans une fédération européenne comprenant l'Allemagne et soutenue par les États-Unis, l'Allemagne l'emportera, car nous sommes de braves bougres et eux sont hypocrites et violents. » ⁶⁷

Le haut-commissaire et le chancelier

Comment François-Poncet évalue-t-il le chancelier Adenauer ? Dès son entrée en fonction en 1949, ⁶⁸ on constate une certaine admiration pour le nouveau chancelier : « Les mérites de M. Adenauer (...) cet homme étrange, étonnamment sûr de lui (...) a réussi à surmonter tous les obstacles et à imposer son autorité. Il ne sera pas 'un chancelier commode'. Il l'a dit et on peut l'en croire. ». On sent ici l'admiration pour celui qui, dans les circonstances difficiles et sur fond de tensions intra- et inter-

⁶⁵ *Les rapports mensuels, op. cit.*, vol. I, p. 194.

⁶⁶ Bérard, *op. cit.*, p. 247.

⁶⁷ Auriol, *op. cit.*, 5 déc. 1953, p. 622–623.

⁶⁸ *Les rapports mensuels, op. cit.*, vol. I, 10 sept. 1949, p. 187.

partis politiques, « tient les rênes ». « C'est un chef qui [dépasse ses ministres] de beaucoup » ; « la déclaration ministérielle de M. Adenauer (20 septembre 1949) a mis en relief sa supériorité. Elle a été intelligente, habile, et ferme, sans intransigeance ». À propos de l'affaire de Berlin, François-Poncet écrit : « le chancelier (...) se comporte (...) en homme d'État clairvoyant, courageux et plein de sang-froid ». ⁶⁹

L'homme qui écrit ces mots est pourtant habituellement très avare de ce type de compliments... François-Poncet décrit donc un chancelier et un gouvernement courageux, qui luttent contre la démagogie du Parlement. Il est immédiatement persuadé de la bonne volonté d'Adenauer « dont le désir de vivre en bonne intelligence avec les alliés peut être tenu pour sincère » ⁷⁰ (sans que ceci ne l'empêche de tenter d'obtenir toujours plus).

À propos de ses relations avec le Parlement et sur la question de Berlin, François-Poncet souligne que « M. Adenauer est tenace et il n'est pas malhabile dans l'art de manœuvrer son Parlement ». ⁷¹ Quelques jours après, effectivement, Adenauer parvient à faire plier le Parlement. « Il s'était montré plein de sang-froid et de clairvoyance. Il avait été aussi courageux et énergique que persuasif et habile. Sa supériorité s'était affirmée, cette journée du 21 octobre [1949] avait consacré son autorité ». ⁷² Mais il se trouve qu'il avait adopté très fermement l'attitude par ailleurs préconisée par la France – à savoir le refus de faire de Berlin le 12^e Land.

Ce qui peut expliquer cet *a priori* positif, c'est que le chancelier est un homme typiquement rhénan, selon son propre collaborateur Herbert Blankenhorn. ⁷³ Il représente l'Allemagne proche et paisible, par rapport à l'Allemagne « prussienne », terme que François-Poncet utilise assez souvent pour des personnalités qu'il considère comme néfastes. ⁷⁴

Cependant, il est surpris quelque temps plus tard de découvrir « un aspect plus troublant de son caractère ». Donnant « des signes d'impatience, de nervosité », c'est un homme « excité, irrité, violent, auquel échappait le sens de la mesure » ⁷⁵, qui reproche à la HCA les « humiliations » qu'elle inflige à son gouvernement, propos qui éclatent à l'évocation d'une campagne en faveur de la neutralisation de l'Allemagne, campagne qui visiblement a fait sortir Adenauer de ses gonds. François-Poncet évoque un « fonds de nationalisme arrogant » qui ressurgit dans cette attitude. S'il lui trouve quelques excuses, arguant qu'il « était dans un mauvais jour », il lui répond cependant « assez rudement » en rappelant les fautes de l'Allemagne.

69 *Ibid.*, p. 197.

70 *Ibid.*, 20 nov. 1949, p. 192 et 198.

71 *Ibid.*, p. 200.

72 *Ibid.*

73 “*Man kann Konrad Adenauer eigentlich nur aus der rheinischen Landschaft heraus verstehen. Er war im wahrsten Sinn des Wortes Westdeutscher. Er fühlte sich als Teil der rheinisch-westlichen Kulturwelt*“, Herbert Blankenhorn, *Verständnis und Verständigung: Blätter eines politischen Tagebuchs*, Propyläen, 1980, p. 43.

74 Par ex. à propos du chef du SPD, Kurt Schumacher.

75 *Les rapports mensuels*, *op. cit.*, 20 nov. 1949, p. 200.

Il constate qu'Adenauer est très critiqué, y compris dans son propre parti : « il y en avait aussi chez les chrétiens-démocrates qui regrettaient les aspérités du caractère d'Adenauer, son autoritarisme méprisant, sa propension au secret, l'ignorance dans laquelle il laissait à dessein le Bundestag et sa commission des Affaires extérieures, de sa pensée et de ses initiatives ». ⁷⁶ Il va jusqu'à évoquer son « « autoritarisme », son « mépris ». ⁷⁷ Mais ce sont là les premiers mois de la Haute Commission, chacun se cherche encore...

D'une manière générale, Adenauer le surprend. C'est visible dans certaines interrogations qu'il formule. Il ne comprend pas encore toutes les facettes de cet homme qui lui semble parfois « singulier ». Par exemple, lui semble remarquable le fait qu'Adenauer a « toujours ouvertement professé le souci de la sécurité, particulièrement ressentie par la France » et a toujours cherché à lui « fournir des apaisements » ⁷⁸ à ce sujet.

Par la force, les contacts sont très fréquents, au minimum une fois par semaine, ⁷⁹ dans le cadre du travail de la Haute Commission, et ils deviennent rapidement « extrêmement proches ». ⁸⁰ Au final, les relations conflictuelles n'ont pas empêché une forte estime réciproque.

Quant à ses relations avec les autres membres du gouvernement et le président, François-Poncet, qui n'est guère amène, arrive cependant à reconnaître à un petit nombre d'entre eux quelques qualités, bien qu'« [Adenauer se soit] entouré, dans son gouvernement, 'd'hommes moyens' ». Seul échappe à cette qualification le ministre de l'Économie, Ludwig Erhard, qui « est certainement l'un des meilleurs d'entre eux ». ⁸¹ Les mémoires de Blankenhorn laissent à penser que les relations entre eux furent bonnes. ⁸² Quant au premier président de la République fédérale, Theodor Heuss, « la nouvelle république allemande semble avoir fait un assez bon choix. M. Heuss est sincèrement libéral, pacifique et attaché à l'idée européenne ». ⁸³ On reconnaît là aussi les propres attributs de François-Poncet...

La position complexe de François-Poncet

François-Poncet semble toujours pris dans cette 'fascination/répulsion' envers l'Allemagne, comme beaucoup d'autres intellectuels germanistes de sa génération. Il faut cependant faire une différence assez sensible entre la position officielle qu'il prend, sur ordre du gouvernement français, et ses états d'âme personnels. Or sa principale crainte, c'est le danger russe et son anticommunisme, qu'il partage avec le chancelier et son entourage, dépasse largement sa méfiance envers l'Allemagne.

⁷⁶ *Ibid.*, 18 déc. 1949, p. 217.

⁷⁷ *Ibid.*, 20 nov. 1949, p. 211.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 209.

⁷⁹ Dans une note nécrologique pour Adenauer, en 1967, François-Poncet évoque des « contacts presque quotidiens » (AN, 462AP/87).

⁸⁰ AN, 462AP/87, article de 1963 sur Adenauer.

⁸¹ *Les rapports mensuels, op. cit.*, vol. I, 19 oct. 1949, p. 190.

⁸² Blankenhorn, *op. cit.*, plusieurs pages.

⁸³ *Les rapports mensuels, op. cit.*, vol. I, p. 185.

Certains ont pu évoquer un François-Poncet très « anti-boche » ; en réalité, il a vite pris la mesure à la fois de l'affaiblissement réel de la puissance allemande et de la bonne volonté du chancelier Adenauer. Si selon Vincent Auriol, « l'Allemagne continue, par ses gémissements, ses chantages, ses manœuvres, à vouloir reprendre sa puissance », ⁸⁴ le point de vue de Konrad Adenauer touche une corde sensible chez François-Poncet. Ceci a sans doute contribué à ce que François-Poncet, pourtant peu poussé à l'indulgence vis-à-vis des Allemands, au vu de sa propre expérience et de ses préjugés, accepte assez facilement des compromis successifs et tente de les faire accepter par les gouvernements français. Sur ce point, sa position diffère de celle de Robert Schuman : « (...) il n'y a pas de danger allemand, il y a un danger russe. (...) Schuman ne croit pas au danger russe. Moi j'y crois. » ⁸⁵

DES CRAINTES PERSISTANTES ?

L'Allemagne est-elle toujours un danger ? Dès qu'il prend ses fonctions (et même bien avant), André François-Poncet est largement d'avis que non seulement l'Allemagne ne constitue plus un danger, mais que, de plus, il faut répondre positivement à la volonté de rapprochement d'Adenauer, mais aussi des partis, associations et presse allemande. ⁸⁶ Or au Parlement français, il n'est question que du danger allemand. ⁸⁷

Les craintes d'une résurgence du « nationalisme allemand »

La crainte d'une résurgence du « nationalisme » allemand revient souvent dans les messages de François-Poncet, et tout autant dans ceux de son adjoint. Ce qualificatif assez vague renvoie essentiellement à la nouvelle attitude allemande – et à celle d'Adenauer – qui émet de plus en plus de prétentions et laisse peu à peu émerger le visage d'un Allemagne économiquement reconstruite qui veut retrouver toute sa place. Cette nouvelle fierté est évidemment difficile à admettre, si tôt après la guerre. D'où ce qualificatif.

Mais dans d'autres bouches, ce qualificatif est beaucoup plus ambigu, il renvoie à l'Allemagne guerrière et belliqueuse. Vincent Auriol, très virulent contre les Allemands en général, utilise ce terme dans son acception la plus péjorative :

« Nous ne devons pas dissimuler que nous sommes très inquiets de la renaissance du nationalisme allemand. Je ne dis pas seulement d'une persistance dans certains milieux de l'hitlérisme, mais du nationalisme allemand qui est beaucoup plus vaste, semble être une donnée constante de la psychologie allemande et s'exprime dans un militarisme tôt ou tard agressif. » ⁸⁸

84 *Ibid.*

85 *Ibid.* vol. 3, 28 déc. 1949.

86 *Les rapports mensuels, op. cit.*, 18 décembre 1949, p. 219.

87 Cf. J.O. n° 102 et 103, Débats des 24 et 25 nov. 1949, « Politique à l'égard de l'Allemagne.

88 Auriol, *op. cit.*, T.5, 20 juillet 1951, p. 263-264.

La crainte du président ne diminue pas avec la mise en œuvre de la CECA et les négociations sur la CED :

« Je ne vous cache pas que je suis très inquiet de la renaissance du nationalisme allemand ; j'ai très peur du réarmement allemand et des militaires allemands qui ont le culot de demander qu'on réhabilite l'honneur de l'armée allemande. »⁸⁹

Sur cette question, Armand Bérard a exactement la même position que celle de son chef et utilise les mêmes expressions ou presque : « Il a suffi de la première éraflure pour faire reparaître leur nationalisme sous le vernis européen. »⁹⁰

Au-delà du « nationalisme », quelques faits divers font craindre le risque de résurgence nazie. Quand François-Poncet, au début des années 1950, reste très méfiant des agissements de certains groupes « néo-nazis », ce n'est pas de la paranoïa, certains événements en apportent la preuve.⁹¹ Plusieurs affaires traitées par le haut-commissariat français justifient cette inquiétude. Il travaille d'ailleurs en collaboration avec les autorités allemandes à ce propos. Des craintes finalement apaisées, malgré les critiques

François-Poncet a paru tour à tour inquiet, pessimiste, voire découragé. S'il a craint – comme d'autres – le retour d'un extrémisme finalement très limité, il reconnaît en mai 1955, au moment où s'achève sa mission, que l'hitlérisme est bien mort. Ceci ne l'empêche pas de dénoncer une nouvelle forme du nationalisme allemand, en réalité, une question nationale qui se pose en termes nouveaux dans l'Allemagne qui se perçoit comme démocratique, mais que les autres pays perçoivent encore à travers l'histoire tragique du nazisme.⁹²

« À cet égard, il est bien vrai que l'hitlérisme soit mort avec Hitler et qu'il ne revivra pas. Mais le nationalisme, tel Protée, a plus d'une forme. La vieille outrecuidance, « l'Überhebung », reparaît, et, avec elle, le désir de figurer parmi les nations de premier rang, de jouer un grand rôle, de battre les records, d'exercer une influence prépondérante, ce que l'on appelle la volonté de puissance. »⁹³

Mais cette dénonciation n'est nullement de son seul fait : à de multiples reprises, le haut-commissaire adjoint, Bérard, reprend le même couplet, tout aussi virulent, voire plus. Pour autant, ce sont deux hommes qui se sont énormément investis pour faciliter cette transition démocratique en Allemagne. Tous deux sont des européistes convaincus, et ils ont toujours tenté de convaincre le Quai d'Orsay – où la résistance était souvent très forte – du bienfait du développement de la coopération franco-allemande. En particulier, François-Poncet, malgré ses aigreurs ponctuelles face aux revendications d'Adenauer ou aux réactions de l'opinion allemande, a toujours tenté d'emporter le plus de concessions possible pour accélérer les processus de négociation, tout en pestant contre les demandes incessantes du chancelier.

89 *Ibid.*, T. 6, 12 juin 1952, p. 175.

90 Bérard, *op. cit.*, p. 579.

91 Cf. Kristian Buchna, *Nationale Sammlung an Rhein und Ruhr*, Munich, Oldenbourg, 2010 ; Norbert Frei, *Vergangenheitspolitik*, Munich, Beck, 1996.

92 Cf. Miard-Delacroix, *op. cit.*, dont nous ne partageons pas toutes les démonstrations, mais qui est centré sur cette question.

93 *Les rapports mensuels, op. cit.*, vol. II, 3 mai 1955, p. 1400.

Quitte à plusieurs reprises à se faire rappeler à l'ordre par le Quai qui estime qu'il s'est trop engagé sur tel ou tel point.

Comme tout Français, il a évidemment du mal à admettre que le vainqueur tente de relever la tête aussi vite, et plus encore ait des exigences, si peu de temps après la défaite. Mais en même temps, c'est un européiste⁹⁴ et un pacifiste profondément convaincu et, dans la situation du moment, seule la menace soviétique est réelle (« la révélation, de plus en plus angoissante, du péril soviétique »⁹⁵).

Tout faire pour la paix, tel a donc été son objectif tout au long de sa dernière mission en Allemagne, comme cela avait d'ailleurs déjà été le cas dans l'Entre-deux-guerres. En ce sens, il est satisfait à la fois de l'état de l'Allemagne et des relations franco-allemandes, au moment de la fin de sa mission. Il met – à juste titre – les rapides concessions faites à la RFA sur le dos de la Guerre froide. Et l'on sent souvent poindre une certaine admiration qui fait pendant à ses critiques parfois acerbes.

« L'Allemagne de M. Adenauer offre, en définitive, l'image d'un régime stable dans un pays prospère. Elle connaît de petites crises politiques, mais elle ignore, jusqu'ici, les crises ministérielles. Le pouvoir central s'y est affermi, sans écraser les autonomies locales. Les Länder, en effet, dont la France avait proposé la création comme un antidote contre les excès du centralisme, se sont révélés non seulement viables, mais vivants. »⁹⁶

QUEL BILAN POUR LA PÉRIODE DU HAUT-COMMISSARIAT FRANÇAIS ?

Le haut-commissariat a-t-il eu un rôle marquant dans l'évolution des relations franco-allemandes entre 1949 et 1955 ? Cette expérience, totalement inédite dans l'histoire de la diplomatie, s'appuie particulièrement sur la continuité des deux dirigeants du haut-commissariat français, François-Poncet et Bérard. Même si elles ont été moins rapides que prévu, des évolutions importantes se sont produites dans les relations franco-allemandes, malgré les problèmes posés par la situation de Guerre froide, et grâce à un contexte de début d'une construction européenne incluant l'Allemagne. François-Poncet a été, à cet égard, le chantre du rapprochement franco-allemand, parfois plus vite que les responsables politiques français ne l'admettaient. Ainsi, Vincent Auriol, en février 1951, reproche finalement à François-Poncet son attitude trop compréhensive :

« Vous me parlez du rapprochement franco-allemand ; eh bien ! le rapprochement se fera à la condition que l'Allemagne d'aujourd'hui ne veuille pas se solidariser avec l'Allemagne criminelle d'hier, s'ils veulent faire une sorte de pardon du crime il n'y a rien à faire. »⁹⁷

94 Il est vice-président du Mouvement européen France depuis 1948.

95 *Les rapports mensuels*, *op. cit.*, vol. II., p. 1395.

96 *Ibid.*, p. 1399.

97 Auriol, *op. cit.*, T. 4, 6 fév. 1951, p. 51–52.

François-Poncet, très critiqué par certains, mais très apprécié par d'autres

Beaucoup d'auteurs allemands et français ont critiqué l'action de François-Poncet à diverses périodes de son activité diplomatique.⁹⁸ Sur la période du haut-commissariat, le principal reproche est qu'il n'aurait pas compris la nouvelle Allemagne et le changement profond qui s'y était produit, et aurait continué de l'analyser à l'aune de son expérience antérieure et avec de gros préjugés. Si la lecture de certains écrits ou comptes-rendus d'entretiens de François-Poncet peuvent en effet faire sursauter aujourd'hui et semble faire preuve d'un « anti-germanisme primaire », il faut aller au-delà de cette première impression.

Certes, l'ambassadeur, profondément pacifiste, est hanté par les deux guerres et par ses souvenirs du régime nazi. Il est aussi, comme toute l'élite germaniste française depuis 1870, à la fois fasciné par l'Allemagne de Goethe et craintif de l'Allemagne prussienne. En ce sens, il ne fait que refléter des préjugés largement partagés par sa génération. Mais connaissant parfaitement la culture allemande, il est souvent beaucoup plus fin que la plupart de ses coreligionnaires, ce qui prête à des ambiguïtés révélatrices d'une sorte de balance permanente entre méfiance et attraction. On a vu que dans le personnel politique ou diplomatique, tous ne sont pas aussi subtils quand il s'agit de dénigrer l'Allemagne qui se redresse.

Il nous semble donc que le point de vue de ses interlocuteurs allemands permet de dévoiler une autre facette de ce personnage : il était très apprécié – malgré la vigueur de certaines discussions qui relevait plus de son caractère que de ses convictions – et a laissé au final de très bons souvenirs, à tel point que Konrad Adenauer tout comme Herbert Blankenhorn se targuaient par la suite d'être de ses amis et ne manquaient pas l'opportunité d'une visite à l'ancien ambassadeur. François-Poncet a été apprécié en particulier par Adenauer lui-même :

« M. François-Poncet, haut-commissaire de France, a grandement contribué à clarifier les rapports entre nos deux pays. Nous avons souvent lutté l'un contre l'autre et cherché ensemble, au cours de franches conversations, de nouvelles voies de solution. M. François-Poncet, qui connaissait bien l'Allemagne, a essayé, chaque fois qu'il l'a pu, d'aplanir les divergences d'opinion entre l'Allemagne et la France et d'établir une bonne entente entre nos deux pays. Je tiens à lui en exprimer ma profonde gratitude. »⁹⁹

Blankenhorn a lui aussi une excellente appréciation du haut-commissaire français, qu'il qualifie « d'ami ».¹⁰⁰

Côté français, même si au Quai d'Orsay il était de tradition de se plaindre de la longueur de ses dépêches, par lesquelles François-Poncet cherchait évidemment à influencer les décisions, il est pourtant lu très attentivement, au ministère des Affaires étrangères et dans les grands postes à l'étranger, mais aussi à la présidence

98 En particulier, pour la période nazie, Claus Schäfer, *André François-Poncet als Botschafter in Berlin (1931-1938)*, Munich, Oldenbourg, 2004 ; pour la période du haut-commissariat, Miard-Delacroix, *op. cit.* ; Alfred Grosser, l'un des plus virulents contre François-Poncet qu'il avait connu après-guerre en Allemagne (entretiens personnels).

99 Konrad Adenauer, *Mémoires, tome 2 : 1953-1956*, Paris, Hachette, 1967, p. 361.

100 Blankenhorn, *op. cit.*, p. 588.

de la République. À Henri Bonnet qu'il reçoit en juin 1952, Vincent Auriol déclare : « Au regard de ces télégrammes de François-Poncet, que vous lisez attentivement comme moi (...) »¹⁰¹ et l'ensemble de son *Journal du septennat* l'atteste. On peut donc estimer qu'il a eu une certaine influence.

Vers une nouvelle diplomatie en Allemagne en 1955 ?

La HCA cesse ses fonctions le 5 mai 1955, le statut d'occupation est abrogé, conformément aux termes des accords de Paris conclus le 23 octobre 1954, et la RFA accède à la souveraineté.¹⁰² Le haut-commissariat est dissous par décret du 17 août 1955 qui crée une ambassade auprès de la RFA.¹⁰³

Dès le début de l'année 1955, les relations franco-allemandes sont entrées dans une nouvelle phase. Les accords signés avec Pierre Mendès-France, même s'ils sont modestes, mettent en avant la coopération culturelle.¹⁰⁴ L'intérêt pour ces questions n'est pas nouveau et le haut-commissariat français a, à cet égard, fait montre d'une politique culturelle engagée et active.¹⁰⁵ Mais il s'agit désormais d'une politique bilatérale. Cette question constitue l'illustration de l'entrée dans une nouvelle phase des relations franco-allemandes. 1955 est aussi l'année où, dans le domaine commercial, la France et l'Allemagne deviennent respectivement premier partenaire commercial de l'autre. Malgré la période d'incertitude quant à l'évolution de la construction européenne, la phase de l'occupation en Allemagne est bien achevée.

Quelques mois plus tard, la normalisation diplomatique s'achève, avec l'ouverture de la nouvelle ambassade de France en Allemagne fédérale (5 mai).¹⁰⁶ Qu'elle soit confiée, pour quelques mois, de manière symbolique, à André François-Poncet, montre à l'évidence que la période du haut-commissariat français, malgré les tensions et les crises qui l'ont parcouru, est bien considérée comme une réussite ayant permis la transition souhaitée dans les relations franco-allemandes.

Cette transition s'est avérée plus longue que prévue et a donc suscité plus de tensions aussi, mais la faute en est essentiellement au rejet français de la CED et

101 Auriol, *op. cit.*, 26 juin 1952, p. 332.

102 Limitée par la notion de « puissances protectrices », en l'absence de traité de paix. Celui-ci n'intervient que le 12 sept. 1990 (Traité 2+4), il rétablit la pleine souveraineté pour l'Allemagne réunifiée (3 oct.) qui a reconnu définitivement ses frontières.

103 Cf. Matthieu Osmont, « De nouvelles relations ? L'ouverture de l'ambassade de France à Bonn en 1955 », *Relations internationales*, n° 129, 2007/1, p. 67-83. Application rétrospective au 5 mai pour la prise d'effet.

104 Les rencontres de La Celle-Saint-Cloud, le 19 octobre 1954, comprenaient, entre autres, un accord de coopération culturelle.

105 Cf. Corine Defrance, *La politique culturelle de la France sur la rive gauche du Rhin, 1945-1955*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1994. ; Emmanuelle Picard, *Des usages de l'Allemagne. Politique culturelle française en Allemagne et rapprochement franco-allemand, 1945-1963*, thèse, IEP de Paris, 1999.

106 Une grande de cérémonie est organisée, avec plusieurs allocutions de François-Poncet et du président Theodor Heuss, en présence du chancelier (MAE/Occupation fr. en All./Papiers personnels du haut-commissaire/284-7).

non au haut-commissaire et à son adjoint qui ont fait le maximum avec les contraintes auxquelles ils étaient soumis. Elle fut finalement efficace et la création de l'ambassade marque officiellement un retour à la normale.

François-Poncet, lors de ses adieux au chancelier le 30 septembre 1955, résume ainsi sa vision de celui qui fut à la fois son adversaire et son partenaire, et qui est devenu son ami : « *Sie, Herr Bundeskanzler, haben Deutschland die Achtung der Welt wieder erworben.* »¹⁰⁷

107 « *M. le chancelier, vous avez permis à l'Allemagne d'être à nouveau respectée dans le monde* », cité in Discours de Eugen Gerstenmaier, président du Bundestag, lors des adieux à Konrad Adenauer, 19 avril 1967, Konrad Adenauer Stiftung.

ABSTRACT

With the creation of the Federal Republic of Germany, on May 23rd, 1949, the military occupation by the governors of the allied powers ended. It was replaced by a civilian occupation, coordinated at the allied level by an Allied High Commission and managed, for each zone of occupation, by a high commissioner. For France, it was André François-Poncet, appointed in August 1949, who carried out this mission until the official end of the occupation and the re-establishment of the French Embassy in Germany in May 1955.

This transitional period, by its statute, is unique in history. It was especially tricky for the French representatives who unceasingly had to negotiate compromises with the Germans and the allies while defending the very intransigent German policy of the French government. However, a first step was taken in July 1948 when Robert Schuman joined the Ministry of Foreign Affairs. He had, of course, prejudices against Germany, but as a long-time Europeanist, he also wanted to reach a compromise that would secure both the control of Germany and the European construction for peace. He chose François-Poncet because he was totally in the same perspective, and because he was particularly well acquainted with the German situation and Berlin, where he had been ambassador from 1931 to 1938.

In addition to the presentation of the setting up of the French High Commission and the complexity of its functioning, it is important to question the leeway that the High Commissioner and his main collaborator, Armand Béard, enjoyed in relation to the Government and the Allied governments. Did their personality and their personal positioning influence the policies that were put into motion on the scene?

In this period of transition, many in France still believed in a German danger. This was no longer the case with François-Poncet, who feared the Soviet danger much more, and felt close to Konrad Adenauer, who shared the same concerns. This did not, however, prevent him from being very critical towards Adenauer and his government, who were constantly seeking new concessions, using the growing tension of the Cold War to try to manipulate the American ally in their favor. The High Commissioner and his deputy seemed to hesitate on the method better to be applied with the German Government. Nevertheless, during the six years of the High Allied Commission and the French High Commission, both of them took this mission seriously and made it possible to achieve a certain degree of success in establishing fair and lasting Franco-German relations. Despite their reciprocal criticism, André François-Poncet and Konrad Adenauer, in hindsight, looked back to this period to consider it in a very positive way.

ZUSAMMENFASSUNG

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland am 23. Mai 1949 endet die militärische Besetzung durch die Gouverneure der Alliierten. Es wird durch eine Zivilbeschäftigung ersetzt, von einer Alliierten Hohen Kommission koordiniert und in jeder Besatzungszone durch einen Hohen Kommissar verwaltet. Für Frankreich ist im August 1949 André François-Poncet ernannt, die seine Mission, die im Mai 1955 mit dem offiziellen Ende der Besetzung und die Wiederherstellung der Botschaft von Frankreich in Deutschland, bis zum Ende erfüllte.

Diese Übergangsperiode, durch sein Gesetz, ist einzigartig in der Geschichte. Besonders schwierig ist es für die Französisch Vertretern, da sie ständig Kompromisse mit den Deutschen und den Alliierten verhandeln müssen, und gemeinsam eine sehr kompromißlose deutsche Politik der Französisch Regierung unterschützen.

Jedoch wurde ein erster Schritt in Juli 1948 genommen, als Robert Schuman das Außenministerium greift. Natürlich mißtraut er Deutschland, aber weil er so lange proeuropäisch war, wollte er einen Kompromiß finden, die sowohl die Kontrolle über Deutschland und eine europäische Integration für den Frieden ermöglicht. Er wählte François-Poncet, der vollständig in der gleichen Perspektive war, und mehr, besonders gut die Situation in Deutschland und Berlin kannte, wo er 1931-1938 Botschafter war.

Neben der Präsentation der Umsetzung der Französisch Hohen Kommissariat und die Komplexität ihres Betriebs, sind die Handlungsspielraum den Hohen Kommissar und seinen Haupt Kollaborateur, Armand Béard, mit dem Französisch Regierung und die verbündeten Regierungen zu untersuchen. Haben ihre Persönlichkeit und persönliche Positionierung dazu beigetragen, an Ort und Stelle geführte Politik zu beeinflussen?

In dieser Übergangszeit glauben viele in Frankreich an deutsche Gefahr. Dies ist nicht der Fall von François-Poncet, die die Sowjet Gefahr viel mehr fürchtet, deswegen fühlt er sich nahe an Konrad Adenauer, der die gleiche Sorge teilt. Dies verhindert er nicht so lange sehr kritisch von Adenauer und seine Regierung, die immer neue Zugeständnisse zu erhalten versuchen, und im wachsenden Spannungen des Kalten Krieges mit den Amerikaner zu ihren Gunsten manipulieren, zu sein. Der Hohe Kommissar und sein Stellvertreter scheinen immer über die Methodik mit der deutschen Regierung zu zögern. Doch in den sechs Jahren der Alliierten Hohen Kommission und der Französisch Hoch-Kommissariat, haben die Beide sowohl die Mission wirklich zu Herzen genommen und einen gewissen Erfolg in guten fairen und nachhaltigen deutsch-französischen Beziehungen ermöglichen. Trotz der gegenseitigen Kritik, André François-Poncet und Konrad Adenauer im Rückblick bewerten diese Zeit als sehr positiv.