
Chapitre 13

La démocratisation de l'Allemagne sous l'influence des Alliés (1945-1950)

La situation de l'Allemagne entre 1945 et 1950 est totalement atypique dans l'histoire des démocraties occidentales contemporaines. En cinq années, elle passe d'un gouvernement totalitaire à une démocratie moderne, au moins pour sa partie occidentale en passant par une période de disparition complète de sa souveraineté. Cette transformation résulte d'un processus imposé par l'extérieur : l'Allemagne est mise sous tutelle par les quatre vainqueurs de la guerre (États-Unis, Union soviétique, Grande-Bretagne et France) qui l'engagent dans une évolution rapide vers l'installation d'un nouveau régime. Certains auteurs désignent ce mouvement par le terme de constitutionnalisation et c'est bien en effet un moment d'intense élaboration en matière d'institutions. La pérennité de la démocratie ouest-allemande depuis cinquante ans pose la question des raisons de l'efficacité de la politique menée par les Alliés entre 1945 et 1950. Elle impose de s'interroger sur l'adéquation entre les solutions préconisées de l'extérieur et les milieux politiques allemands chargés finalement de sa mise en œuvre.

Les cinq années qui suivent la fin de la guerre sont riches en modifications rapides de la politique des occupants et des structures administratives et politiques allemandes. Si l'on prend comme points de repère extrêmes le projet du ministre américain des Finances, Henry Morgenthau, en 1944, suggérant de réduire l'Allemagne à un pays agricole d'une part et d'autre part la situation économique extrêmement dynamique de l'Allemagne occidentale dans le cadre d'un régime démocratique libéral au début des années cinquante, le fossé apparaît immense. En fait, les transformations ont eu lieu de façon très progressive, largement influencées par les contingences de politique extérieure et les enjeux internationaux. La démocratisation de l'Allemagne, qui est à l'origine l'objectif commun des quatre puissances victorieuses, devient dans les années suivantes le nœud de l'opposition Est-Ouest. Sous la pression des tensions entre les anciens alliés, l'Allemagne recouvre sa souveraineté de façon précoce.

La période 1945-1950 peut se diviser en deux grandes étapes, la césure survenant en 1947 quand la Guerre froide s'impose comme le mode dominant des relations internationales. La première période est celle de l'administration directe et de la restauration des cadres locaux. Elle se caractérise par une grande autonomie des politiques menées dans les quatre zones d'occupation. La phase suivante est au contraire celle du rapprochement entre les trois alliés occidentaux dans l'optique de la restauration d'une Allemagne de l'Ouest souveraine et de la partition définitive avec la zone soviétique. L'ensemble du processus menant à la création de deux Allemagnes est le résultat d'adaptations progressives et pragmatiques aux tensions croissantes sur le plan international.

L'Allemagne occupée entre 1945 et 1947 : situation pratique et projets des forces d'occupation

En choisissant, dès la conférence de Casablanca en 1943, la capitulation sans conditions de l'Allemagne de Hitler, les Alliés lui ont imposé une forme de défaite jusqu'alors inédite. Le 8 mai 1945, l'Allemagne n'est plus un État souverain mais un territoire placé sous la tutelle de

ses vainqueurs. Il ne s'agit cependant pas d'une annexion et en ce sens, elle reste une entité spécifique, autonome de ses occupants. Lors de la Déclaration de Berlin, le 5 juin 1945, les quatre alliés confirment qu'ils prennent en charge de façon indivise l'autorité suprême en Allemagne, se substituant à tout gouvernement allemand quel qu'il soit.

Durant l'année 1944, les Alliés ont élaboré conjointement les conditions dans lesquelles se ferait l'occupation qu'ils projettent. Le territoire allemand est divisé en trois zones américaine, anglaise et soviétique. À la fin de l'année, sous la pression des Anglais, la France obtient la formation d'une quatrième zone dont elle sera responsable. La partie Nord-Ouest est confiée aux Américains, le Sud aux Anglais, l'Est aux Soviétiques et les Français obtiennent une petite zone au Sud-Ouest, dans les régions limitrophes de l'Alsace et de la Moselle. La région du Grand Berlin est également divisée en quatre zones coiffées par une autorité interalliée de gouvernement (la *Kommandantur*) qui réunit les représentants des Alliés.

Institutionnellement, l'occupation est construite sur un double plan. Chaque zone dépend d'un Gouvernement militaire (GM) dirigé par un commandant en chef : le général Eisenhower (États-Unis), le maréchal Schukow (URSS), le maréchal Montgomery (Grande-Bretagne) et le général de Lattre de Tassigny (France) ; le général Koenig lui succède rapidement. Sur le terrain, une administration civile, rattachée au GM et dont les membres sont assimilés à des militaires, prend en charge les questions de gestion et d'organisation en se substituant aux cadres administratifs allemands qui sont dissous. Chaque commandant en chef est souverain dans sa zone et n'a à rendre compte de la politique qu'il y mène qu'à son propre gouvernement. Au niveau central, un Conseil de contrôle quadripartite réunit à Berlin les quatre commandants en chef et leurs représentants qui ont le titre de conseiller politique. Cet organe a la charge d'élaborer une politique pour l'Allemagne dans son ensemble sous forme de directives prises à l'unanimité. Pour lui venir en aide, des directoires spécialisés sont organisés qui fonctionnent comme autant de ministères.

Le recrutement du personnel nécessaire aux pléthoriques administrations alliées sur le terrain s'est fait très rapidement, souvent en proposant aux officiers et aux soldats mobilisés d'occuper les postes disponibles. La préparation se fait dans de telles conditions d'urgence que le personnel n'est pas choisi pour ses compétences, mais plutôt pour sa disponibilité. Pour prendre l'exemple français, le gouvernement parisien a mis sur pied des stages de formation accélérée durant l'hiver et le printemps 1945 pour tous ceux qui acceptent de partir en Allemagne. À l'issue de quatre semaines de cours, ils reçoivent la charge d'une zone (petite commune ou quartier) par groupe de trois, à mesure que les armées alliées s'enfoncent dans le territoire allemand. Ceux qui choisissent de partir le font pour des raisons très diverses, depuis une proximité linguistique (nombre élevé d'Alsaciens) jusqu'à la nécessité d'échapper aux opérations d'épuration qui ont lieu au même moment sur le territoire français, en passant par la simple opportunité d'occuper un emploi quand aucun n'est disponible chez soi. L'histoire de l'occupation alliée, et en particulier française, est truffée de récits sur des personnalités au comportement colonialiste, vivant sur le pays comme des seigneurs médiévaux.

Ce manque de préparation est sensible à tous les niveaux et les Alliés ne disposent pas en mai 1945 d'un véritable programme d'occupation. Les directives prises par la suite et au coup par coup vont servir de fil directeur aux acteurs présents sur le terrain sans que les objectifs à moyens termes ne soient jamais très précis. De plus, les tensions précoces dans l'instance centrale qu'est le Conseil de contrôle, ont comme conséquences des ajustements brutaux.

Des divergences précoces entre les Alliés

Les grands principes qui doivent présider à l'occupation sont affirmés lors de la conférence de Potsdam qui réunit le président américain Harry Truman, le Premier ministre anglais Clement Atlee et le chef de l'Union soviétique Joseph Staline, à la fin du mois de juillet 1945. Toute une partie du travail de la conférence vise à préciser la situation de l'Allemagne. Elle est l'occasion de réaffirmer la condamnation morale du nazisme et de poser les grandes lignes de l'œuvre à accomplir. L'objectif central est de détruire tout ce qui a pu constituer les fonde-

ments du nazisme afin d'empêcher qu'une telle expérience ne se reproduise. Le mot d'ordre pourrait se résumer en quatre termes : démilitariser, « dénazifier », décentraliser et démocratiser. Les deux premiers font l'objet de décisions pratiques immédiates avec l'interdiction de toute force armée, la prise de possession des dispositifs militaires, l'abolition des lois nazies et l'interdiction et l'épuration du NSDAP (parti national-socialiste). La décentralisation reste à ce stade une notion floue ; en effet, en ce qui concerne la question des réparations, il est convenu que l'Allemagne sera traitée comme une entité économique unique. De même, le projet initial contient l'idée d'administrations centrales allemandes, désignées sous le nom de secrétariats d'État, étroitement contrôlées par les occupants. Quant à la démocratisation, elle se borne à énoncer des principes généraux : réforme de la justice et du système éducatif pour rétablir l'égalité des droits, retour au respect des libertés individuelles et d'expression.

Mais il s'agit d'une unité de façade et le rétablissement d'une vie démocratique en Allemagne ne passe pas par le même chemin chez les différents alliés. À l'origine des divergences se trouve la diversité des analyses du phénomène national-socialiste. Pour les Soviétiques, il est la résultante directe d'une alliance entre le grand capital et l'armée, et l'ennemi à abattre est la bourgeoisie allemande. Pour les Français, les nazis ne sont que l'ultime avatar du pangermanisme prussien dans sa forme la plus élaborée. Le danger mis en avant est celui de la centralisation excessive et le rôle de la Prusse est largement souligné. Les analyses anglo-américaines sont plus partagées et moins systématiques. La distinction entre Allemands et nazis semble s'être faite plus précocement, peut-être parce que les réfugiés allemands constituaient la première source d'information sur leur pays, en particulier aux États-Unis. Les différences d'analyse entre les quatre Alliés induisent des réponses variées aux principaux problèmes, dont le premier et non le moindre est celui de la coopération des Allemands eux-mêmes à l'œuvre de reconstruction démocratique qui commence en 1945. À l'origine, les Alliés étaient d'accord sur le mot d'ordre de non-fraternisation entre les occupants et la population comme l'indiquent les manuels à destination des troupes distribués au début de l'été. Mais très rapidement, une telle position devient intenable et dès septembre, les Américains laissent une large marge de manœuvre à leurs hommes. Les Russes choisissent encore plus rapidement de s'appuyer sur les « bons » Allemands puisqu'ils sont les premiers à désigner des cadres administratifs en juin. Quant aux Français, ils restent réticents à une très large majorité.

Mais il ne s'agit là que de différences techniques qui s'illustrent avant tout sur le terrain. Bien plus profondes sont les divergences d'ordre général qui opposent rapidement les alliés entre eux au sein de l'instance unitaire qu'est le Conseil de contrôle. Derrière les considérations générales, des politiques particularistes sont à l'œuvre. L'URSS entreprend une opération de mainmise économique sur sa zone. Elle souhaite l'instauration d'administrations centrales allemandes dans lesquelles elle puisse soutenir les communistes locaux. La France réclame l'annexion de la Sarre, l'internationalisation de la Ruhr et le contrôle quadripartite sur la rive gauche du Rhin, et refuse vigoureusement en septembre 1945 toute idée d'institutions allemandes centralisées. Les Anglo-Américains sont quant à eux soucieux d'éviter que les démontages d'usines et ponctions sur la production ne déséquilibrent l'économie allemande. Ils estiment tout d'abord préférable de remettre sur pied des organisations allemandes centralisées qui puissent prendre en charge un certain nombre de questions sous leur contrôle. Finalement, les Anglais vont se ranger aux côtés des Français pour soutenir une ferme politique de décentralisation. La politique expansionniste de Staline leur apparaît de plus en plus évidente et ils veulent éviter que les Russes n'utilisent les instances centrales allemandes pour imposer leurs vues. Les Américains se rallient également à ce point de vue. Dès lors, le Conseil de contrôle ne peut plus qu'être une coquille vide car les seules décisions prises à l'unanimité ne concerneront que des points de détails, des directives d'ordre très général (dissolution du *Land* de Prusse en février 1947) ou si imprécises que leur interprétation est totalement libre. L'absence d'efficacité du principal organe de coordination laisse le champ libre à des politiques de zone

très diverses et les rapprochements ultérieurs entre les Anglo-Américains dans un premier temps, et avec les Français par la suite, se feront dans le cadre de discussions d'État à État.

La reconstitution des structures de base

Avant de pouvoir procéder à la restauration d'administrations allemandes locales, premier objectif des Gouvernements militaires ne serait-ce que pour des raisons pratiques, la « dénazification » s'impose. Elle suit des chemins très différents selon les occupants. Dans la zone soviétique, elle passe par l'élimination des classes et des structures capitalistes qui sont à l'origine de la victoire des nazis. Dans l'optique russe, la séparation entre « bons » et « mauvais » Allemands est assez simple à réaliser et le SMAD (gouvernement militaire soviétique en Allemagne) choisit de s'appuyer sur les anciens militants des partis ouvriers et des syndicats. Les Américains et les Anglais adoptent une approche plus technique dans laquelle l'appartenance aux organisations nazies est le critère dominant. Les Allemands sont soumis à un questionnaire extrêmement précis dans lequel ils doivent indiquer toutes leurs affiliations et leurs activités durant les treize années du régime. Puis les occupants établissent des listes noires et des listes blanches, ces dernières recensant les personnalités non suspectes de proximité avec le national-socialisme. La méthode française est plus complexe et plus lourde à mettre en œuvre puisqu'il s'agit de mener une enquête approfondie qui seule permettra de connaître les motivations et les comportements des individus. Mais cette technique ne répond pas aux exigences de rapidité posées par le manque de personnel disponible et les autorités françaises se rallient finalement au questionnaire américain. En fait, la « dénazification » a été très rapide et souvent superficielle, faute de temps et de moyens, mais aussi parce qu'il est apparu aux occupants qu'elle entravait le retour à la normale. Sur le moment, la population allemande a paru se satisfaire de cet état de fait et ce n'est que dans les années soixante que les jeunes générations dénonceront une opération bâclée ayant permis à d'anciens nazis de conserver des postes importants non seulement dans le monde économique mais aussi dans l'administration.

C'est l'URSS qui va rétablir le plus rapidement les cadres politiques allemands. La mise en place de l'administration militaire soviétique (SMAD) dès le mois de juin 1945 s'accompagne de la création de onze administrations allemandes pour la zone. La fondation de quatre partis politiques est autorisée dans les jours qui suivent : le KPD (parti communiste), le SPD (parti socialiste), la CDU (parti chrétien-démocrate) et le LDPD (parti libéral). Il s'agit des quatre principaux partis ayant existé durant la république de Weimar. Puis c'est au tour des syndicats avec la fondation de la centrale unifiée FDGB. Dès le mois suivant, la zone est découpée en cinq *Länder* : la Thuringe, la Saxe, le Brandebourg, le Mecklembourg et la Saxe-Anhalt. Durant l'été, le Gouvernement militaire américain autorise à son tour la reconstitution des quatre partis politiques, suivis par les Anglais en septembre et par les Français en novembre. Dans un premier temps, les occupants nomment les titulaires des fonctions municipales avant d'organiser les premières élections durant l'année 1946. À cette date, seules les structures les plus inférieures fonctionnent selon des règles démocratiques.

À tous les autres échelons, la nomination des titulaires reste la norme. Afin d'organiser rationnellement le fonctionnement administratif, les occupants réactivent progressivement l'ensemble des structures administratives. À la base, le cercle (*Kreis*), circonscription la plus petite, de l'ordre d'un quartier ou d'une commune ; à l'échelon supérieur, le district (*Bezirk*) qui rassemble plusieurs cercles ; et enfin, le *Land* autorité régionale supérieure. Le personnel allemand, sous un étroit contrôle, est rétabli aux différents postes. Si les limites des cercles et des districts ne sont pas modifiées, il en va tout autrement du découpage régional. Le choix d'une structure fédérale pour le pays à naître s'est imposé rapidement pour des raisons déjà évoquées et parce qu'il convenait également aux Américains, eux-mêmes citoyens d'un régime fédéral. Cependant, les anciennes frontières ne convenaient plus, pas seulement parce que le découpage des zones n'en avait pas toujours tenu compte et qu'il s'agissait de faire des *Länder* au sein de chacune d'entre elles sans empiéter sur le voisin, mais aussi parce que les réalités

historiques qu'ils recouvraient devaient être remises en cause pour la sécurité de l'avenir. L'exemple le plus marquant est celui de la Prusse dont le territoire s'étendait sur les quatre zones d'occupation et qui devait être détruit pour des raisons idéologiques, puisqu'on estimait qu'elle était le cœur actif du pangermanisme. Des circonscriptions d'origine, seuls la Thuringe, le Schleswig-Holstein, Brême et Hambourg ont conservé la forme et la taille initiales.

Le 19 septembre 1945, les Américains recréent les *Länder* de Bavière, de Grande-Hesse et du Wurtemberg-Bade. Les Britanniques s'appuient tout d'abord sur les anciennes provinces comme le Hanovre avant de créer entre juillet 1946 et février 1947, les *Länder* de Rhénanie du Nord-Wesphalie, de Basse-Saxe, du Schleswig-Holstein et de la ville de Hambourg. En janvier 1947, la ville de Brême est érigée au rang de *Land*. En zone française, les *Länder* du Bade et du Wurtemberg-Hohenzollern sont fondés à l'automne 1945. En août 1946, les Français créent le *Land* de Rhénanie-Palatinat. Ce *Land*, qui ne s'appuie sur aucune réalité historique, est en fait d'abord pensé comme le moyen de constituer une identité rhénane spécifique, susceptible d'entretenir des liens étroits avec la France. Les séparatistes sont encouragés et un effort important est consenti pour faire de la capitale du *Land*, Mayence, une ville au rayonnement culturel important avec la création d'une université. Mais cette politique ne donne pas les résultats escomptés et les Rhénans sous administration française restent profondément attachés à leur identité allemande. Enfin, le *Land* sarrois à un statut très particulier puisqu'il bénéficie d'un gouvernement propre très rapidement et d'une union douanière avec la France. À ce titre, il n'appartient pas formellement à la zone d'occupation de la France mais ne fait pas non plus partie du territoire allemand dont les Alliés sont collectivement responsables. En 1949, lors de la création de la République fédérale, il conserve son autonomie et ce n'est qu'en 1955, à l'issue d'un référendum qu'il retournera sous la souveraineté allemande.

Le découpage fédéral des Alliés mis en place dans les deux années qui suivent la fin de la guerre est encore en vigueur aujourd'hui. La seule modification survenue après 1949 est mineure ; elle concerne le *Land* du Bade-Wurtemberg créé en 1952 par la fusion des *Länder* du Bade, du Wurtemberg-Bade et du Wurtemberg-Hohenzollern.

Parallèlement à la restauration des cadres institutionnels et des partis politiques, les Alliés s'intéressent au redémarrage des syndicats. Les responsables alliés sont partagés entre deux *modus operandi* différents : pour une partie des occupants, il faut encourager un syndicalisme très local, fondé sur des ouvriers antifascistes se regroupant spontanément et se constituant progressivement en entités syndicales ; d'autres au contraire, préconisent de s'appuyer sur les cadres d'avant 1933 et de reconstituer un modèle syndical proche de celui de l'avant-guerre. La première analyse a pour effet de favoriser le localisme et une forme d'apprentissage de la démocratie par les élections, mais le risque d'infiltration communiste incite rapidement les Alliés occidentaux à se prononcer en faveur de la seconde option. À la différence des Soviétiques qui réactivent immédiatement les anciennes structures syndicales, les responsables des autres zones se montrent très circonspects et restaurent l'activité syndicale de façon très progressive. Dans les tout premiers mois de l'occupation, les Américains tolèrent la reconstitution de petits groupes locaux soumis à une étroite surveillance mais interdisent toute activité politique. Ce n'est qu'à partir de 1946 qu'ils acceptent la création d'institutions sur une base régionale. Dans la zone anglaise, le processus est nettement codifié : les textes réglementaires stipulent qu'après rédaction d'un programme et de statuts acceptés par l'occupant, le syndicat est autorisé à recruter des membres, à recevoir des cotisations et à s'installer administrativement. Les premiers apparaissent à Hambourg à la fin de l'année 1945. En octobre 1946, les Britanniques autorisent la fusion des centrales régionales par branches d'industrie, qui conduit à la création de la *DGB-britische Zone* en avril 1947. Le même processus se déroule dans la zone française, avec la mise en place à la fin de l'année 1945 de structures locales qui s'élargissent progressivement au cadre du *Land*. Les réticences à donner des autorisations plus vastes se nourrissent ici encore de la crainte de voir renaître dans le mouvement syndical une force centralisée. De plus, à la différence de l'attitude plus pragmatique des Anglo-Américains, les Français entendent imposer aux Allemands leur propre modèle d'un syndica-

lisme avant tout local, qui correspond mal aux habitudes et aux structures du syndicalisme allemand. Finalement, dans la première moitié de l'année 1947, les syndicats de la zone française prennent eux aussi leur dimension régionale et mettent en place un secrétariat pour l'ensemble de la zone durant l'été. Mais il se limite à des missions d'information et est étroitement surveillé par le gouvernement militaire.

Dans le domaine syndical, comme pour les cadres institutionnels et les partis politiques c'est la logique zonale qui prédomine durant cette période. Les principaux obstacles aux contacts interzone viennent en partie de la crainte de l'influence des communistes allemands soutenus par les Soviétiques mais aussi de l'énorme résistance française à toute reconstitution de cadres centralisés. De la même façon qu'elle a limité les contacts entre les partis politiques de sa zone et ceux des autres alliés, la France s'oppose aux relations syndicales élargies. Dans les mois qui suivent, cette attitude va déboucher sur un isolement important des hommes politiques et des syndicalistes allemands de la zone française et leur influence sur la formation de la République fédérale sera bien moindre que celle de leurs homologues sous occupation anglo-saxonne ; et cela d'autant plus que les Américains et les Anglais vont s'engager à partir de 1946 dans un rapprochement de leurs politiques et dans la fusion de leurs zones.

Pour une démocratisation en profondeur : l'arme de la politique culturelle

L'œuvre de démocratisation entreprise par les Alliés ne se cantonne pas aux cadres politiques les plus classiques mais comprend également une dimension culturelle importante. La réforme du système éducatif allemand est une priorité évoquée dès les premiers mois de l'occupation quand il s'agit de rouvrir les écoles et les universités. Elle est réaffirmée à maintes reprises au sein du Conseil de contrôle et fait, en juin 1947, l'objet d'une directive destinée à encadrer les travaux des législateurs allemands. Durant la période de l'administration directe, puis celle du contrôle de la mise en place d'un système rénové, les occupants imposent les principes de l'égalité des chances, de la gratuité, de l'unicité du système et de la formation des enseignants. Ils mettent en place des commissions de réflexion sur les manuels scolaires et les programmes, particulièrement attentives à les expurger de toutes leurs dimensions nationalistes. L'épuration des milieux enseignants est une des premières à avoir fonctionné et elle semble avoir donné de bons résultats.

Parallèlement au système éducatif traditionnel, un effort important est fait en direction des universités populaires (*Volkshochschulen*) destinées à assurer la formation permanente des adultes. Avec les *Amerika-Haus* et leurs équivalents anglais et français, elles constituent autant de lieux de rencontre sur des thèmes d'actualité sociale et économique, d'espaces de diffusion des travaux récents sur le syndicalisme, la culture ou les institutions des autres pays. À ce titre, les Anglo-saxons espèrent leur voir jouer un rôle fondamental dans la modernisation et la démocratisation de la société allemande. Les Français impliqués dans ce type d'approche sont minoritaires dans leur zone mais parviennent à dépasser cet écueil en développant le travail commun avec leurs homologues étrangers. Dans « l'autre camp », les Soviétiques développent une activité encore plus importante pour transformer la société allemande de leur zone en modèle du communisme moderne.

Dans le même ordre d'idée, de très nombreux voyages et rencontres internationales sont organisés. Les Américains et les Anglais mettent en place un programme d'invitation à destination des universitaires allemands confirmés mais aussi des jeunes en formation. Des sessions de travail international sont instituées, financées par les gouvernements et par des fondations privées et le flux des échanges de personnes va croissant. Les échanges franco-allemands se développent également mais à un niveau moindre et surtout soutenus par de petites associations privées ne disposant pas toujours d'un financement suffisant.

L'ensemble de ces réalisations a pour objet de consolider l'ancrage des zones occidentales dans le camp démocratique, de même qu'elles sont pour les Soviétiques l'occasion d'affirmer l'appartenance de leur zone au camp communiste. Même si elles n'ont pas l'efficacité

immédiate de la restauration des cadres politiques plus classiques, ces politiques ont eu quand même des effets incontestables dans les évolutions des sociétés allemandes.

Dans le cadre de la politique française, les travaux les plus récents ont montré l'ambivalence permanente entre une politique de contrôle et une politique de coopération. La démocratisation de l'Allemagne ne se limite pas à l'instauration de cadres politiques renouvelés, au choix d'un personnel non suspect d'allégeance au III^e Reich, ni à l'organisation d'élections libres. La volonté d'inscrire durablement la nouvelle Allemagne dans le concert des démocraties occidentales imposait aux Alliés une prise en compte globale de la société allemande, de ses pesanteurs et une action visant à la transformer en profondeur. Les conceptions de l'action à mettre en œuvre divergent entre les trois alliés occidentaux, même si apparemment tous sont d'accord sur l'idée selon laquelle la culture a un rôle à jouer dans le processus.

Durant les deux années qui suivent immédiatement la fin de la guerre, le principe administratif qui a régi l'Allemagne est celui de la délégation : les Allemands désignés par les occupants décident et les occupants contrôlent étroitement. À partir de 1947, la situation se transforme rapidement. Le durcissement des tensions internationales a pour conséquences une accélération du processus de restauration de la souveraineté allemande, avec comme conséquence directe la partition du territoire en deux entités autonomes.

Vers une République fédérale : 1947-1949

La restauration de la démocratie à l'échelon régional

Le premier retour à une souveraineté allemande limitée passe par l'organisation d'élections pour les membres des assemblées régionales, les *Landtage*, et par l'élaboration d'une Constitution pour chaque *Land*. À la différence de la démocratie municipale rétablie depuis 1946, l'enjeu de la démocratie régionale est beaucoup plus significatif pour la souveraineté du peuple allemand. Dans les municipalités, seuls des règlements peuvent être édictés, alors qu'au niveau du *Land*, il s'agit d'élaborer une véritable œuvre législative. Dans la mesure où le retour à la démocratie en Allemagne est conçu par les Alliés dès l'origine comme ne pouvant être possible que dans le cadre d'une structure décentralisée, le rôle des *Länder* est déterminant. Les Alliés ont apporté une très grande attention à l'étape de la constitutionnalisation des régions avant de leur rendre une très grande autonomie. Les Américains seront, là encore, les premiers en octobre 1946 à rétablir la démocratie locale, bien avant les Anglais et les Français (printemps 1947). Dans tous les *Länder* occidentaux, les principes des constitutions sont les mêmes : pluralisme politique, élections des *Landtage* au suffrage universel direct, élection du gouvernement par le Parlement, séparation des pouvoirs, garantie des droits... Les occupants ont surveillé étroitement l'élaboration des constitutions régionales avec la volonté d'obtenir une large ratification assurant leur bon fonctionnement ultérieur.

Les élections régionales s'accompagnent immédiatement de la restauration d'un véritable pouvoir législatif. À ces assemblées souveraines revient la charge de presque tous les domaines (social, économique, éducatif, religieux). Les Alliés se retirent alors en position d'observateurs-conseillers, procédant à des ajustements ponctuels mais finalement intervenant de moins en moins dans les processus de restauration des cadres de vie. C'est la période durant laquelle les Allemands vont exprimer le rejet le plus virulent de certaines tentatives de réforme des occupants. Ayant récupéré le pouvoir législatif, ils peuvent s'opposer aux projets des occupants. Le conflit est particulièrement violent dans la zone française en ce qui concerne l'enseignement primaire et secondaire. Les Français avaient envisagé de réformer le système allemand sur le modèle français qui leur semblait démocratiquement plus fiable et voulaient en particulier remettre en cause le caractère confessionnel de l'école allemande. La première confrontation se fait avec les évêques de la zone française qui s'opposent violemment à toute laïcisation de l'enseignement. Puis, avec la restauration des compétences du *Land* en matière éducative, tout un pan de la réforme française fut remis en cause, et enfin défini-

tivement écarté. Si les principes de base imposés par les Alliés pour la démocratisation de l'enseignement ne pouvait être remis en cause, les modalités de leur application revenaient en dernier lieu aux Allemands eux-mêmes et leur système éducatif a conservé une forte spécificité. D'abord parce qu'il reste inscrit dans une logique de non-séparation de l'Église et de l'État et que les cours d'instruction religieuse sont obligatoires ; mais surtout parce qu'il est dual, la distinction entre la voie générale et la voie technique et professionnelle en formant la charpente.

Le choix de la partition du territoire allemand

À partir de 1947, l'hypothèse d'une Allemagne unique est exclue. Les dissensions entre les Alliés occidentaux et les Russes ont atteint un degré tel qu'il n'est plus possible d'envisager une autre solution que celle des deux Allemagnes autonomes, rattachées au camp qui les a pris en charge au lendemain du conflit. Tout est alors mis en œuvre pour renforcer les liens avec l'autorité de tutelle et les régimes mis en place à l'Est et à l'Ouest s'inspirent directement des principes de gouvernement de chaque bloc. Les nouvelles orientations de la politique américaine, à savoir la décision de mener le processus de démocratisation de l'Allemagne à son terme pour aboutir rapidement à la renaissance d'un pays autonome, sont exprimées dès 1946 par le secrétaire d'État américain Bymes.

Concrètement, le processus débute en janvier 1947 avec la « bizonie » économique qui réunit les zones américaine et anglaise. C'est véritablement la première étape institutionnelle du retour à une souveraineté allemande au niveau fédéral. Le Conseil économique créé pour superviser la nouvelle entité est composé de représentants des deux zones, élus au suffrage universel indirect par les *Landtage*. Les conservateurs et les libéraux forment la coalition gouvernementale et le SPD entre dans l'opposition. Aux côtés du Parlement, un organe fédéral est composé de représentants des gouvernements des *Länder*. Un directoire élu par le Conseil économique a la charge de l'exécutif. Le « Parlement » de Francfort a donc un législatif bicaméral et un exécutif qui en émane. Les constitutionnalistes allemands ont souvent souligné combien ces institutions préfiguraient exactement celles de la future République fédérale. Son caractère précurseur est encore plus évident à partir de juin 1948, quand la zone française entre à son tour dans l'union économique et que ses trois *Länder* sont représentés au Conseil économique. La réforme économique mise en place à la même période dans les zones occidentales met un terme définitif à tout projet d'union économique de l'ensemble du territoire. Dès lors, la partition est irréversible.

La rupture a lieu lors de la conférence de Londres en juin 1948 qui réunit les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France et les trois États du Benelux. La proposition américaine de création d'un État ouest-allemand est entérinée et le processus d'élaboration d'une Constitution mis en place. Ce faisant, les Alliés occidentaux imposent aux Allemands la partition de leur pays en deux entités autonomes. Les Soviétiques ripostent en effet à cette déclaration par la décision de faire de leur zone une démocratie populaire, incompatible avec le modèle de développement occidental. La crise devient ouverte et l'opposition entre les deux camps peut se traduire dans la violence lors du blocus de Berlin (juin 1948-mai 1949). Les ministres-présidents tentèrent de résister aux directives alliées en demandant que toutes les décisions prises laissent la porte ouverte à une négociation pour l'ensemble du territoire. Mais les Alliés occidentaux usent de leur pouvoir décisionnel pour contraindre les autorités allemandes à se plier aux directives élaborées lors de la conférence de Londres. Dès lors se pose pour les constitutionnalistes allemands la question d'un texte et d'une prise de position permettant de ménager la possibilité d'un avenir commun. Entre le choix de se rallier définitivement derrière les décisions des Alliés occidentaux avec l'opportunité de parvenir à la restauration de la souveraineté allemande au plan international et le risque de se couper pour une très longue période de toute possibilité de revenir à l'unité allemande, les débats seront intenses durant les deux décennies suivantes entre la CDU et le SPD, les deux grands partis de la « démocratie de Bonn ». Finalement, le choix pragmatique s'avère le seul possible et les Allemands entérinent

les décisions de la conférence de Londres en mettant en place des institutions constitutionnelles.

Le 26 juillet 1948, les onze ministres-présidents adoptent une loi commune pour l'élection d'une assemblée constituante, le Conseil Parlementaire. Composé de délégués des *Länder* élus par les *Landtage* au prorata de un pour 750 000 habitants, il rassemble soixante-cinq personnes auxquelles s'ajoutent cinq délégués berlinois (trois SPD, un CDU, un FDP), soit vingt-sept chrétiens-démocrates, vingt-sept socialistes, cinq libéraux, deux communistes, deux membres du *Zentrum* et deux membres du DP. Il est présidé par le chef de la CDU de la zone britannique, Konrad Adenauer, et compte parmi ses membres Carlo Schmid et Theodor Heuss.

Les travaux préparatoires sont assurés par une commission d'experts, en liaison permanente avec les trois forces d'occupation par le biais d'officiers de liaison. La base de travail est constituée par les « Documents de Francfort » élaborés par les Alliés qui fixent les grandes lignes du travail constitutionnel autour de la notion d'un fédéralisme tempéré respectant les prérogatives des *Länder*. Les sujets de friction entre les Alliés et les Allemands portent essentiellement sur l'étendue des pouvoirs du gouvernement fédéral et le statut de Berlin, que les occupants imposent de conserver autonome.

Le 8 mai 1949, le Conseil parlementaire adopte le texte de la loi Fondamentale (*Grundgesetz*) que les Alliés approuvent le 12. Puis les *Landtage* votent (seule la Bavière votera contre) et le texte entre en vigueur le 23 mai. Le Conseil Parlementaire désigne Bonn comme capitale fédérale et fixe les élections législatives au 14 août. Du 7 au 20 septembre, les assemblées se constituent, désignent Konrad Adenauer comme chancelier et Theodor Heuss comme président de la République fédérale.

Malgré les apparences, la souveraineté allemande reste limitée. Certes, le statut d'occupation a changé et les commandants en chefs militaires ont cédé la place à des hauts-commissaires civils. Mais les Alliés conservent la haute main sur la diplomatie ouest-allemande jusqu'en 1951 ; tous les aspects militaires restent sous leur contrôle étroit et un office militaire de sécurité est créé, en particulier pour s'assurer que la recherche allemande ne prend aucune direction susceptible de développer des armes nouvelles ou des découvertes utilisables à des fins militaires. Enfin, le pouvoir des chefs de l'État et du gouvernement n'est que délégué. En revanche, les Allemands parviennent à ménager partiellement une hypothétique réunification. Le texte adopté n'est pas une Constitution mais une Loi fondamentale, les deux termes n'ayant pas le même sens. Elle ne fait pas l'objet d'un référendum populaire mais d'un simple vote des *Landtage*, ce qui limite également sa portée symbolique. Enfin, certains passages soulignaient son caractère provisoire (préambule et dernier article).

Les Allemands dans la restauration de la démocratie

L'unification finalement imposée par les Alliés allait dans le sens des revendications allemandes, même si ces dernières auraient souhaité une unification complète. Les formes prises par le nouveau régime se sont également avérées adéquates avec les projets portés par les partis politiques et les syndicats renaissants. Il n'y a pas eu d'opposition ou de tensions majeures sur ces sujets entre occupants et occupés. Cependant, cette unanimité ne doit pas masquer les spécificités de la démocratie allemande et il est nécessaire de rappeler les principaux débats qui l'animent à la veille de la création de la République fédérale.

Parallèlement à l'œuvre constitutionnelle, les hommes politiques allemands doivent eux aussi reconstruire les bases d'un fédéralisme politique et de préférence en créant des partis unitaires sur les quatre zones d'occupation. L'union s'impose dès lors que la reconstruction d'une entité nationale devient une réalité tangible et les efforts des hommes politiques portent sur l'alliance avec leurs membres de la zone soviétique. Les libéraux s'unissent dans un Parti démocratique allemand en juillet 1947 derrière Theodor Heuss. La CDU s'engage également dans le chemin d'une représentation nationale en avril 1947 avec Konrad Adenauer. Seul le SPD de Kurt Schumacher refuse dès le début de s'afficher comme un parti unique pour les

deux zones ; le dirigeant socialiste craint la mainmise des communistes sur un parti commun, ce que semble confirmer la fusion autoritaire du SPD et du KPD de la zone soviétique en un parti unique, le *SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschland)*. Rapidement, les représentants des autres partis sont interdits de parole en zone soviétique. L'échec de la conférence des ministres-présidents des zones occidentale et orientale en juillet 1947 marque une rupture importante dans le monde politique allemand et le repli définitif des « occidentaux » sur des partis limités aux trois autres zones.

De plus, le chef du parti majoritaire, Konrad Adenauer, est un catholique rhénan très méfiant vis-à-vis de Berlin qui lui semble symboliser une Prusse qu'il méprise et se montre peu soucieux de répondre positivement à ceux qui voudraient faire de l'Allemagne un pont entre l'Est et l'Ouest. D'une certaine façon, il ne regrette que modérément le fait que l'Allemagne occidentale soit limitée à une démocratie rhénane. En revanche, les socialistes ouest-allemands se montreront toujours plus soucieux de rétablir des liens avec l'Allemagne de l'Est et ce clivage formera l'une des principales composantes du débat démocratique dans les années cinquante et soixante. L'insertion étroite de la République fédérale dans le camp occidental est sans aucun doute été largement favorisée par le maintien au pouvoir durant près de deux décennies de la CDU.

Lors des premières élections régionales en 1946-1947, le pouvoir s'est partagé de façon équilibrée entre les deux principaux partis, puisque les socialistes l'emportent dans six *Länder* sur douze (Basse-Saxe, Brême, Hambourg, Hesse, Schleswig-Holstein, Berlin) ; les libéraux dirigent les trois petits *Länder* du Sud-Ouest (Wurtemberg-Bade, Bade, Wurtemberg-Hohenzollern) et la CDU s'impose en Rhénanie du Nord-Westphalie, en Rhénanie-Palatinat, tandis que la CSU prend le contrôle de la Bavière. La répartition reste sensiblement la même les années suivantes : le SPD perd le Schleswig-Holstein au profit de la CDU ; les *Länder* du Sud-Ouest fusionnent pour donner naissance au Bade-Wurtemberg, dirigé par les libéraux.

Au Conseil économique, le SPD et la CDU se partagent largement les 104 sièges (40 chacun) ; mais l'alliance qui se met en place dès cette époque entre la CDU-CSU et les libéraux du FDP leur permet de trouver une majorité stable. Dès lors, les socialistes entrent dans l'opposition, rôle qu'ils conserveront jusqu'aux années soixante. Cette préfiguration de la démocratie de Bonn se retrouve dans le personnel : le Directoire est largement composé de membres de la CDU qui occuperont des postes ministériels après 1949, comme Ludwig Erhard. Au sein du Conseil Parlementaire, le rapport de force est le même et cette fois permet au SPD d'être plus entendu sur la question de l'avenir institutionnel de l'Allemagne : Kurt Schumacher refuse tout aspect plébiscitaire qui pourrait être donné au régime, souhaitant le renforcement du contrôle parlementaire des partis mais aussi du chancelier. Il se prononce en faveur d'un accroissement des pouvoirs fédéraux face aux *Länder*, en particulier sur le plan financier et montre une réticence sensible devant ce qu'il qualifie de processus de balkanisation du pays. Si toutes ces propositions ne se traduisent pas concrètement dans les textes, elles tendent à en modifier certains aspects.

Conclusion

Il n'y a pas actuellement de débat entre historiens sur le rôle joué par les Alliés dans le processus de démocratisation de l'Allemagne après 1945. Tous les travaux sont d'accord pour reconnaître qu'ils ont imposé par la force un modèle de démocratie qui s'est avéré convenir aux élites politiques allemandes. Ils ont assuré dans un premier temps la pérennité de leur réalisation en conservant une capacité de contrôle importante jusqu'en 1955, lorsque l'Occupation se termine définitivement. À cette date, la République fédérale est totalement impliquée dans la logique du bloc occidental et son attachement à la démocratie est la condition de la protection américaine. Parallèlement, son intégration dans la Communauté du charbon et de l'acier en 1950, puis dans la Communauté économique européenne en 1957 l'inscrivent durablement dans le groupe des démocraties occidentales.

En fait, dans les années cinquante, le miracle allemand est moins politique qu'économique. Le monde politique ouest-allemand paraît peu novateur, soucieux de ne pas réveiller les démons en posant trop de questions à son passé récent. Le silence est de rigueur, au point que l'on peut parler de tabou. Celui-ci a permis que s'opère une démocratisation silencieuse et en profondeur. La très grande stabilité du personnel politique mis en place par les Alliés et confirmé par les élections (Heuss, Schmid, Adenauer, Erhard...) a largement contribué à cette implantation. Une autre dimension a joué son rôle. Dès 1949, la République fédérale revendique le droit de représenter à elle seule le peuple allemand dans son ensemble et à parler en son nom. Cette position est légitimée par l'existence d'élections libres, à la différence de ce qui se passe en République démocratique. La république fédérale a été fondée avec l'assentiment populaire, même si celui-ci a été délégué aux *Landtage*. D'autre part, malgré la capitulation sans conditions, les spécialistes de droit constitutionnel occidentaux ont souligné que dès lors qu'il n'y avait pas annexion, le *Reich* allemand restait l'entité juridique jusqu'à la création d'un nouveau régime. Le gouvernement de RFA prend très rapidement position en faveur d'une continuité juridique et historique : la république de Bonn rétabli ainsi sa filiation avec le *Reich* de Guillaume I^{er} et la République de Weimar, ce qui est accepté par les Alliés. La RDA, le plus souvent désignée par des paraphrases (la zone soviétique, l'Allemagne soviétique), est envisagée par les hommes politiques ouest-allemands non comme un État mais comme un territoire dans lequel la population est privée de la liberté de choix. Les Allemands de l'Ouest accordent à la réunification une place très importante puisqu'elle figure dans le préambule de la Loi fondamentale, dès lors qu'elle doit se faire à leur profit.

Emmanuelle PICARD