



UNIVERSITÄTS-  
BIBLIOTHEK  
HEIDELBERG

---

**Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte**  
Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris  
(Institut historique allemand)  
Band 13 (1985)

DOI: 10.11588/fr.1985.0.52117

---

#### Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

PETER GRUPP/PIERRE JARDIN

## UNE TENTATIVE DE RENOUVELLEMENT DE LA DIPLOMATIE TRADITIONNELLE

### La »Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen« (1919)

La signature de l'accord d'armistice du 11 novembre 1918 sanctionne pour le Reich allemand l'échec absolu d'une politique de force. Toutefois – et paradoxalement – l'accord intervenu n'est pas sans constituer également un succès. Dans la conjoncture de novembre en effet, ce qui compte avant tout aux yeux de ses dirigeants, c'est l'importance diplomatique d'un acte qui clôt une négociation entamée depuis octobre par la garantie d'un accord sur les bases de la paix future. Dès lors, il n'est pas absurde d'espérer beaucoup des nouvelles négociations attendues: les »Quatorze Points« de Wilson, acceptés par tous les belligérants, affirment venue l'ère des ruptures avec les méthodes traditionnelles de la diplomatie; et leur contenu concret est suffisamment flou pour promettre aux »nouveaux« diplomates de belles séances d'exégèse. Diplomates et politiciens allemands peuvent donc parfaitement estimer pouvoir en tirer profit, et surtout dans les domaines que Wilson n'avait abordé que de façon incidente, les domaines économiques. L'idée que la paix sera d'abord vouée à la reconstruction d'un ordre économique mondial est apparue tôt en Allemagne dans quelques cercles<sup>1</sup>. Liée à celle d'un nouvel ordre diplomatique, elle aboutit, dès le début de la négociation pour l'armistice à postuler la constitution d'un organe spécifique de réflexion, une assemblée d'experts qui aurait à connaître des grands dossiers de la négociation et guiderait la démarche des diplomates.

L'étude de cet organisme, qui a été effectivement constitué sous le nom de »Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen«, permet de poser plusieurs questions. L'existence même de cette structure, son fonctionnement, ont déjà été mentionnés par les historiens, de façon souvent cursive et non sans quelques imprécisions parfois<sup>2</sup>. En faire l'historique est donc de ce simple point de vue non dénué d'intérêt. Mais au delà de l'établissement des faits, nous voudrions mettre en valeur l'ambition idéologique qui sous-tend cette création, et son échec sur ce plan,

1 Voir surtout Leo HAUPTS, *Deutsche Friedenspolitik 1918–19. Eine Alternative zur Machtpolitik des Ersten Weltkrieges?* Düsseldorf 1976.

2 Cf. HAUPTS (voir n. 1) p. 394–404; Lothar ALBERTIN, *Liberalismus und Demokratie am Anfang der Weimarer Republik – Eine vergleichende Analyse der Deutschen Demokratischen Partei und der Deutschen Volkspartei*, Düsseldorf 1972, p. 313–315; Peter KRÜGER, *Deutschland und die Reparationen 1918/19 – Die Genesis des Reparationsproblems in Deutschland zwischen Waffenstillstand und Versailler Friedensschluß*, Stuttgart 1973 (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Nr. 25), p. 80–82; Alma M. LUCKAU, *The German Delegation at the Paris Peace Conference*, New York 1941, p. 28–41. Ces auteurs ne sont pas toujours très précis – entre autre règne une certaine confusion sur l'appellation exacte de la Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen; il y est question de Bernstorff-Kommission, de Ausschuß für die Friedensverhandlungen ou de Paxkonferenz.

révélateur du poids des traditions, de la rigidité des représentations concernant les enjeux de la négociation, d'une continuité en un mot qui finit par l'emporter.

C'est le problème de la continuité dans la révolution allemande de novembre 1918 qu'on retrouvera donc ici sous une forme particulière. D'une part, une indéniable volonté de rupture avec les méthodes traditionnelles de la diplomatie conduit à souhaiter ne plus laisser le monopole de la négociation entre les mains d'une petite caste de spécialistes. Par là même, l'idée wilsonienne de diplomatie ouverte s'élargit: l'opinion, ou du moins ses représentants dûment investis, aura à connaître de la démarche diplomatique dans son ensemble – et non plus seulement de ses résultats – avec la possibilité d'influer sur cette démarche. Ce qui pose d'abord le problème de l'identité de ces mandants, et des modalités de leur choix. Ce qui pose ensuite le problème de leur pouvoir: pour que l'ouverture soit réelle il faut que les diplomates ne récupèrent pas d'une main ce qu'ils semblent lâcher de l'autre, en réduisant leurs nouveaux associés à jouer le rôle d'un vague groupe d'«experts» sans réelle autonomie, incapable d'influer sur le processus de décision. Le risque existait de voir se reproduire le phénomène qu'avait connu l'Allemagne pendant la guerre: on y avait constitué dans de multiples domaines des groupes de travail réunissant des fonctionnaires (civils et militaires) et des spécialistes venus du monde du travail, afin d'associer les «forces vives» du pays aux décisions, et on avait abouti à la formation d'un vaste système de direction technocratique, chargé de pallier les défaillances du système de gouvernement constitutionnel; ces organes n'avaient à aucun moment joué un rôle dans la définition de la politique menée, jouant le rôle d'un substitut démocratique au lieu d'aider à la démocratisation de l'Allemagne.

En essayant, au moment de la «révolution de novembre», d'établir un organisme de caractère nouveau, destiné à jouer un rôle dans l'élaboration et l'exécution de la politique étrangère à côté des institutions traditionnelles, allait-on pouvoir profiter de l'occasion offerte par le changement de régime pour renouveler les organes et les méthodes de la diplomatie?

\*

Bien avant la fin de la guerre, la façon dont l'«Auswärtiges Amt» menait la politique étrangère de l'Allemagne avait suscité la critique<sup>3</sup>. Il n'est pas étonnant que la constitution du gouvernement de Max de Bade ait fourni à certains, conscients des possibilités de rupture qui s'offraient brusquement, l'occasion de lancer des idées nouvelles. Ce fut le cas, en particulier, du banquier Fritz Warburg, que sa participation à des négociations économiques en particulier en Suède avait sensibilisé aux faiblesses de la diplomatie de son pays<sup>4</sup>. Presque immédiatement après la formation du nouveau gouvernement, Warburg développe dans un memorandum l'idée de créer, en vue des négociations de paix, un organe d'un type nouveau, qu'il baptise «Friedensrat». Le 13 octobre 1918, il soumet son projet à Conrad Haußmann, projet dont son frère Max discute le même jour la teneur avec Wilhelm Solf, qui occupe depuis le 4 octobre les fonctions de Secrétaire d'Etat à l'Auswärtiges Amt<sup>5</sup>.

3 Voir Kurt Doss, *Das deutsche Auswärtige Amt im Übergang vom Kaiserreich zur Weimarer Republik – Die Schülersche Reform*, Düsseldorf 1977.

4 HAUPTS (voir n. 1) p. 196–197.

5 Ibid.

Dans son mémorandum, Warburg expose les raisons qui rendent à ses yeux une telle structure nécessaire, et esquisse des modalités pratiques de réalisation. Les raisons s'articulent autour de deux concepts, celui de »Verständigungsfrieden« (paix de conciliation) et celui de »Völkerbund« (société des nations), autour desquels doit se fonder l'ordre mondial nouveau fondé sur la concertation, et non sur la confrontation. La démarche diplomatique aura à s'adapter aux principes de Wilson: c'est pour l'Allemagne un impératif d'autant plus fondamental que sa stratégie de paix table entièrement sur l'entremise du président américain. Ainsi se trouve amorcée, au moins pour des raisons tactiques immédiates, l'idée d'une rupture avec une certaine tradition: »Die unendlich schwierige Aufgabe der Beendigung des Weltkrieges durch einen den Völkerbund vorbereitenden Verständigungsfrieden kann nicht nach den Methoden und Traditionen früherer Kriege lediglich durch Verhandlungen von Vertretern der zünftigen Diplomatie mit Hinzuziehung weniger Nichtdiplomaten an zweiter Stelle erfolgen«<sup>6</sup>, voilà pour le passé. »An der Arbeit und Verantwortung für den Weltfrieden sollten auf allen Seiten außer den diplomatischen Vertretern für die Friedensverhandlungen besonders erwählte Vertreter der Gesamtvölker teilnehmen«<sup>7</sup>, voilà pour le futur, proche d'ailleurs et auquel il convient de se préparer sans plus attendre.

Il est donc question de révolutionner la diplomatie en tant que technique de discussion entre les peuples en faisant appel à des représentants de ces peuples. Pour Warburg, ces représentants doivent être choisis par le gouvernement et par le Reichstag, ce qui leur conférerait au moins indirectement une légitimité populaire. Il n'est pas question d'une application du suffrage universel à la sphère diplomatique, d'une députation élue, mais seulement de cette onction par les représentants légitimes de la nation. Fondamental par contre à ses yeux est un autre critère: le groupe à constituer devra être représentatif de l'ensemble des grands groupes sociaux, »Vertreter aller Stände aus allen Teilen des Reiches, vor allem aus dem Kreise der durch ihren Beruf mit dem internationalen Völkerverkehr vertrauten Männer«<sup>8</sup>. La représentativité se fonde sur l'assise géographique (tout le Reich) et sur une appartenance commune à une élite dans laquelle on entre par l'expérience professionnelle. Typique est à cet égard la mention des groupes qui ont acquis l'habitude des contacts avec l'étranger: d'une part, le monopole des diplomates est battu en brèche; mais de l'autre s'affirme un nouveau privilège fondé sur la pratique.

Le »Friedensrat« envisagé par Warburg se présenterait donc comme un conseil de délégués des intérêts du pays, l'émanation de ses forces vives – et plus ou moins évidemment de l'élite dirigeante de l'économie. Cela implique un organisme assez vaste, peut-être mal adapté aux contraintes de la négociation internationale. Aussi la note de Warburg précise-t-elle ce que pourrait être son organisation interne: plusieurs groupes de travail siégeant à Berlin étudieraient les grands dossiers (finances et monnaie; commerce international; questions territoriales et douanières; droit international; droit du travail; questions coloniales). De chacun de ces groupes émanerait une commission spécialisée, dont quelques représentants seraient délégués sur les lieux de la négociation. Ce qui amène à considérer les relations entre le »Friedensrat« et la

6 Nous citons le mémoire de Fritz Warburg d'après la version de décembre 1918 qui ne diffère guère de celle du mois d'octobre; voir ci-dessous n. 15.

7 Ibid.

8 Ibid.

délégation de paix proprement dite, dont les rôles respectifs pourraient être les suivants: »Wenn auch die Führung der Friedensverhandlungen in erster Linie den für die Friedensverhandlungen bestimmten verantwortlichen Mitgliedern der Reichsleitung zufällt, so wird doch aus dem Kreise des Friedensrates noch ein engerer Ausschuß mit besonderen Vollmachten zu wählen sein«<sup>9</sup>, ce qui mettrait face à face deux légitimités: d'un côté, le gouvernement et ses représentants responsables, élite politique élue, issue du suffrage universel; de l'autre, une délégation investie de pouvoirs spécifiques, habilitée à parler au nom des »capacités«, d'une élite qui tire ses titres de ses compétences.

Ainsi, l'idée de confier la charge de la négociation à des experts agissant en parité avec les diplomates apparaît comme non dénuée d'ambiguïté. D'un côté, on peut y voir l'expression d'une volonté de changement, l'influence des idées wilsoniennes, et le souci, comme le note le professeur Haupts, de leur trouver »ein praktikables Modell«<sup>10</sup>. Mais d'un autre côté, une telle idée reviendrait à fonder, face aux représentants du gouvernement, une sorte de contre-pouvoir, aboutissant non pas à démocratiser l'exercice de la diplomatie, mais à le confier à des techniciens supposés objectifs, dénués de passions, plus aptes à s'entendre avec leurs homologues étrangers que des diplomates ou des politiciens.

\*

Cette première initiative due à Fritz Warburg n'aboutit à aucun résultat concret. Le Secrétaire d'Etat Solf se montre tout à fait hostile à ce qui peut porter atteinte au monopole de la bureaucratie dont il a la direction. Ce n'est qu'après la révolution de novembre que l'idée refait surface. Plusieurs facteurs y contribuent, par des chemine-ments divers.

Il y a tout d'abord, dans le contexte même de la révolution, une indéniable pression idéologique: on dénonce les hommes qui se sont »compromis« dans la politique de guerre, Solf en tête, et dans les rangs socialistes on exige que participent aux travaux de préparation à la paix des hommes venus du peuple et tout à la fois compétents dans certains domaines<sup>11</sup>.

Mais il y a aussi une routine administrative. Depuis le début de novembre, le comte Johann Heinrich von Bernstorff, rappelé de Constantinople, a été chargé des préparatifs de la conférence de paix<sup>12</sup>. Le 12 novembre, à l'»Auswärtiges Amt«, a lieu une première réunion chargée d'examiner les perspectives économiques: simple cercle de fonctionnaires venus des différents ministères concernés, qu'on envisage pourtant d'élargir par l'adjonction de représentants des milieux économiques comme consultants. L'idée est précisée le 16 novembre par le Sous-Secrétaire d'Etat von dem Bussche-Haddenhausen, qui propose de créer un comité composé de banquiers chargé d'étudier les questions financières<sup>13</sup>.

Pressenti à ce titre, Max Warburg relance, le 28 décembre, le projet de »Friedensrat«

9 Ibid.

10 HAUPTS (voir n. 1) p. 197.

11 KRÜGER (voir n. 2) p. 76.

12 LUCKAU (voir n. 2) p. 29 et Graf Johann Heinrich BERNSTORFF, *Erinnerungen und Briefe*, Zürich 1936, p. 183.

13 Détails dans KRÜGER (voir n. 2) p. 74.

de son frère. Dans une lettre adressée au nouveau Secrétaire d'Etat, le comte Ulrich von Brockdorff-Rantzau, il se déclare prêt à une collaboration, mais uniquement si »die Grundlage für eine Mitarbeit von vornherein in aller Klarheit gegeben ist«<sup>14</sup>. Cette »Grundlage«, il s'attache à la définir dans une seconde lettre, du même jour, adressée au directeur de la »Handelspolitische Abteilung« de l'»Auswärtiges Amt«, Karl Edler von Stockhammern, lettre à laquelle il joint une mouture légèrement remaniée du projet de son frère<sup>15</sup>. L'ensemble dessine assez exactement le schéma général de ce qui allait devenir la »Geschäftsstelle«.

Les questions que se pose Max Warburg sont essentiellement pratiques: étant donnée l'ampleur de la tâche qui attende la délégation de paix, comment procéder pour travailler au mieux? Et il développe plusieurs considérations, qui partent du problème restreint de la négociation financière pour s'élargir rapidement. A ses yeux, la délégation ne doit pas emmener avec elle sur les lieux de la négociation un seul consultant, comme il en est question, mais un groupe de six experts, chiffre fixé afin que les principaux organismes de crédit soient représentés. Le choix doit en outre respecter un principe politique; »Es müssen politisch nicht präjudizierte und am besten in ihren politischen Anschauungen als gemässigt bekannte Herren sein«<sup>16</sup>. Ce groupe réduit ne constituerait lui-même que l'émanation d'un ensemble assez important, siégeant à Berlin, et on aurait ainsi un organe à deux têtes. Cette suggestion concerne d'abord le domaine financier, mais Warburg a en vue un organisme beaucoup plus vaste, puisqu'il désigne l'ensemble de ces experts financiers comme la »Finanzkommission des Friedensbeirats«. Pour chacun des domaines de la négociation, il y aurait une telle commission, dont certains membres accompagneraient la délégation, tandis que les autres resteraient à Berlin, à côté du gouvernement. Et Warburg suggère de créer, pour accueillir tous ces spécialistes, »eine geschlossene Gesamtorganisation«<sup>17</sup>.

Sur les méthodes de travail à retenir, les idées esquissées par Warburg ne manquent pas d'intérêt. Critiquant les comportements d'un passé tout proche, il écrit: »In der Vergangenheit ist viel Unglück dadurch geschehen, daß man Sachverständige – davon kann ich selbst ein Lied singen – immer nur hörte, indem man Ihnen einen Teilausschnitt zur Kenntnis brachte«<sup>18</sup>. En d'autres termes, la manie du secret qui assure le monopole de décision des politiques et des bureaucrates doit être radicalement amendée. De là une insistance très explicite sur la nécessité de tenir constamment les groupes berlinois au courant des développements de la négociation et de les associer étroitement aux travaux de la délégation. Quant au groupe plus restreint qui sera sur place, son rôle sera celui de conseil permanent: »Ich halte es für selbstverständlich, daß keinerlei Entschlüsse von der Friedensdelegation gefaßt werden, ohne daß diejenigen anwesenden Herren, in

14 Lettre de Max Warburg à Brockdorff-Rantzau du 28/12/1918; Auswärtiges Amt, Bonn, Politisches Archiv (AA, PA), Nachlaß Brockdorff-Rantzau, Az 17, Vorbereitung der Friedensverhandlungen.

15 Copie de la lettre de Max Warburg à von Stockhammern du 28 décembre et du mémoire de Fritz Warburg »Schaffung eines Friedensrats« se trouve jointe à la lettre de Warburg à Brockdorff-Rantzau (voir n. 14).

16 Max Warburg à von Stockhammern (voir n. 15).

17 Ibid.

18 Ibid.

deren Bereich die zur Entscheidung stehenden Fragen fallen, zuvor gehört worden sind<sup>19</sup>.»

Valorisation, donc, du rôle des experts: ils ne seraient pas de simples techniciens appelés à se prononcer sur des points précis, mais constitueraient un organe délibératif associé à la prise de décision. Warburg, là encore explicitement, y voit un garde-fou contre le dilettantisme qui a caractérisé les anciens dirigeants de l'Allemagne. Mais c'est aussi un garde-fou contre l'inexpérience des nouveaux dirigeants. Il est à noter que dans la nouvelle version du plan de «Friedensrat» (dû à son frère) jointe à cette lettre du 28 décembre, la référence au choix des experts par le Reichstag a disparu, chose logique puisque la révolution a balayé les institutions de l'ancien régime; mais aucune autre solution n'est suggérée: la légitimité ne vient plus que de la compétence. Face à un pouvoir incertain, peut-être porté aux débordements idéalistes, les représentants des grands groupes économiques et sociaux doivent incarner la permanence des intérêts de l'Allemagne.

\*

Brockdorff-Rantzau fait sienne la proposition de Warburg. Mais la réalisation de ce plan initial amène une transformation presque immédiate, qui s'accroît peu à peu jusqu'à le rendre méconnaissable. L'idée nouvelle se heurte aux traditions, récentes mais déjà bien ancrées, de la guerre.

La volonté de consulter largement les partenaires sociaux apparaît clairement dans la démarche gouvernementale. Le 15 janvier 1919, Brockdorff-Rantzau évoque devant ses collègues du cabinet l'idée d'un «Vertrauensrat der Friedenskonferenz»<sup>20</sup>. A la fin du mois, recevant trois représentants de l'«Arbeitsgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitsnehmer Deutschlands», il évoque avec eux l'idée d'un organe consultatif chargé de définir et de défendre les intérêts économiques de l'Allemagne lors de la négociation de paix, et à la suite de cette entrevue, l'«Arbeitsgemeinschaft» suggère au ministre une liste de quinze personnalités, présentées comme les «erfahrensten Männer für die verschiedenen Zweige des deutschen Wirtschaftslebens»<sup>21</sup>, à associer au plus tôt aux préparatifs de la conférence de paix. On y trouve les noms des principaux dirigeants syndicalistes ouvriers (Carl Legien, Gustav Hartmann, Otto Hué, Th. Leipart, Adam Stegerwald), de grands industriels (Hugo Stinnes, Carl Bosch, Felix Deutsch, Ewald Hilger), le banquier Carl Melchior, des armateurs comme Frederik Lohmann, ... Toutefois, en s'enquérant de suggestions, il ne semble pas que Brockdorff-Rantzau souhaite aller au delà d'un type d'association qui laisse aux diplomates l'initiative et le contrôle des travaux.

Ils y ont d'ailleurs un avantage considérable. Les préparatifs en vue de la conférence de paix ont déjà commencé dans les ministères, qui disposent de dossiers constitués

19 Ibid.

20 Die Regierung der Volksbeauftragten 1918/19, bearbeitet von Susanne MILLER unter Mitwirkung von Heinrich POTTHOFF, eingeleitet von Erich MATTHIAS, Düsseldorf 1969 (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 1. Reihe, Bde. 6/I und II), Dokument Nr. 106, p. 270.

21 La date de l'entrevue au cours de laquelle Brockdorff-Rantzau a reçu Borsig, Heinrich und Legien n'est pas précisée, mais une lettre du Zentralvorstand der Arbeitsgemeinschaft qui y fait suite le 27 janvier, y fait explicitement allusion; AA, PA, Akten der Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen (GfFV), A 71, Bd. 4.

depuis le début de la guerre et en particulier d'études faites après les négociations de Brest-Litovsk. Mais ce travail échappe presque complètement à l'influence de l'«Auswärtiges Amt» au profit de la «Waffenstillstandskommission» de Erzberger. En mettant sur pied un comité d'experts sous son contrôle, l'«Auswärtiges Amt» se donne une partie des moyens nécessaires à la récupération de son audience<sup>22</sup>.

Et il le fait rapidement. Dès le 1 février, le Sous-Secrétaire d'Etat pour les questions économiques et confident de Brockdorff-Rantzau, Hellmut Toepffer, dresse une liste provisoire d'experts, fruit d'une première enquête menée par l'«Auswärtiges Amt» auprès des diverses branches de la vie économique, comme il ressort d'une note jointe: »Um Sachverständige für die Friedensverhandlungen zu bekommen sind die Verbände der schaffenden Erwerbskreise, Arbeitgeber sowie Arbeitnehmer zur Benennung von geeigneten Personen aufgefordert worden. Die eingegangenen, sehr zahlreichen Benennungen stellen einen großen Kreis von Personen dar, die vom Vertrauen der Gesamtheit der schaffenden Erwerbskreise getragen sind und zu Auskünften zur Verfügung stehen<sup>23</sup>.« Sur les dimensions exactes de cette enquête, il n'est pas possible d'être absolument précis, mais la documentation conservée dans les archives contient une masse imposante de listes d'associations les plus diverses et de représentants agréés par chacune d'elles, au vu desquelles il est permis de penser que l'administration des affaires étrangères sut être, en l'occurrence, aussi systématique et exhaustive que sa réputation l'imposait<sup>24</sup>. Elle a fidèlement repris l'idée exprimée par Warburg lorsqu'il écrivait le 28 décembre: »Der Kreis kann, meines Erachtens, nicht vielseitig und auserwählt genug sein<sup>25</sup>.«

22 A cette date, Erzberger joue le rôle d'un véritable ministre des affaires étrangères, que facilite sa position de seul interlocuteur agissant de ce qui est encore l'ennemi. Les protocoles des séances des »Commissaires du peuple« (Volksbeauftragte) témoignent clairement de cette situation. Lorsque la question des préparatifs de la conférence de paix est abordée, le 27 janvier, c'est Erzberger qui fait le bilan des travaux engagés, expose le schéma d'organisation de la délégation et plaide pour un organisme sévèrement centralisé à Berlin. Et Scheidemann remarque non sans ingénuité: »Als wir das Kabinett übernommen hatten, hatten wir sofort den Staatssekretär Solf ersucht, die Vorbereitungen für die Friedensverhandlungen einzuleiten und waren daher einigermaßen überrascht, als wir erfuhren, daß die Vorbereitungen unter Leitung des Staatssekretärs Erzberger vorgenommen wurden.« (Die Regierung der Volksbeauftragten [voir n. 20], Dokument Nr. 120a, p. 311-313). Brockdorff-Rantzau ne peut que souhaiter pour son ministère une position de leader, tout en se déclarant disposé à coopérer avec ses collègues. »Im Interesse der Einheit der Verhandlungen möchte ich dringend bitten, die Hauptentscheidung dem Auswärtigen Amte zu überlassen. Ich bin selbstverständlich jederzeit bereit, kollegial und vertrauensvoll mit den anderen Ressorts zu verhandeln, aber ich kann die Hauptleitung nicht aus der Hand geben.« (Ibid. p. 316). Mais sa position est encore délicate en ce sens que le gouvernement veut confier la direction des négociations à des représentants de la nouvelle Allemagne, comme l'exprime Scheidemann: »Nach außen hin halten wir es für absolut notwendig, daß die Verhandlungen geführt und geleitet werden von Repräsentanten des neuen republikanischen Deutschlands.« (Ibid. p. 314). C'est le recours aux experts qui peut fournir à Brockdorff-Rantzau le levier nécessaire à son renforcement. Le gouvernement est en effet très soucieux de mobiliser les »meilleurs«: »Als Sachverständige wollen wir uns diejenigen Herren aussuchen, die die besten sind.« (Ibid. p. 314; c'est Scheidemann qui parle). Tout dépendra désormais des critères, et les »meilleurs« ne seront pas forcément du type »républicain-nouvelle Allemagne«.

23 AA, PA, Handakten Unterstaatssekretär Toepffer, 11, Friedenskonferenz, Bd. 1.

24 La correspondance de la Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen (GfFV) avec les associations économiques et les experts représente de nombreux volumes. Voir AA, PA, GfFV, Bde. 1-99, qui constituent la principale source pour notre étude.

25 Voir n. 15.



Dès le début, on introduit dans la liste ainsi établie une distinction de principe entre plusieurs groupes d'experts potentiels, tout en établissant une hiérarchie dans la structure de l'organisme chargé de préparer – et de mener – les négociations. Ce doit être un corps bicéphale, avec d'un côté la délégation proprement dite, organe gouvernemental, et de l'autre les spécialistes désignés par les groupements économiques, organe privé. La délégation comprend deux groupes: les plénipotentiaires, et les hauts fonctionnaires désignés comme experts par chacun des ministères («Kommissare»). Quant aux experts privés, ils se répartissent en deux sous-ensembles: ceux qui doivent accompagner la délégation sur les lieux de la négociation (inscrits sur une liste intitulée «Liste A»), et ceux qui resteront en Allemagne à la disposition permanente de la délégation, avec possibilité d'être convoqués sur les lieux de la négociation en cas de besoin, et portés sur une liste intitulée «Liste B». Pour encadrer ces experts et diriger leurs travaux, on va créer la «Gesamtorganisation» dont parlait Warburg, sous le nom de «Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen».

La relative complexité de la structure, tout comme l'importance des listes qui sont établies, montrent assez que l'on s'attend à une véritable négociation, longue et détaillée, et suffisamment étalée dans le temps pour permettre des échanges complexes entre spécialistes. Les choix prennent d'ailleurs du temps: ce n'est que le 6 mars que Toepffer peut annoncer que les listes «A» et «B» sont définitivement closes, tout comme la liste des commissaires ministériels<sup>26</sup>. En ce qui concerne les deux premières, c'est un petit bataillon de 144 personnes qui se trouve mobilisé, et comme souvent ce «définitif» s'avérera transitoire, puisque des modifications seront encore apportées par la suite à ces listes<sup>27</sup>.

La très large consultation des groupements d'intérêts, l'établissement des listes d'experts: dans les deux cas l'initiative vient de l'«Auswärtiges Amt» qui s'affirme, malgré quelques résistances comme le maître d'œuvre de l'entreprise<sup>28</sup>. La mise en place de la «Geschäftsstelle» renforce cette mainmise, tout en rétablissant le modèle du groupe d'experts encadré de fonctionnaires qui avait été largement développé pendant la guerre.

\*

Pour faire fonctionner l'ensemble de l'organisme de consultation, dans les dimensions qu'il prenait, il fallait un toit, une raison sociale et une direction.

Le toit est trouvé dans les premiers jours de février. La nouvelle organisation hérite des locaux et du personnel de l'ancienne «Zentraleinkaufsgesellschaft», à proximité de l'«Auswärtiges Amt», au numero 21 de la Behrenstrasse<sup>29</sup>. Cette séparation géographique de l'«Auswärtiges Amt» semble manifester le degré d'autonomie qui est supposé être attribué à un organisme chargé d'une mission spécifique, comme

26 Lettre de Toepffer à Bernstorff du 6 mars, Nr. 463; la liste A (qui comprend 22 noms) est jointe à la lettre, la liste B annoncée pour les jours suivants (AA, PA, GfFV, A 8, Bd. 1). Le 7 mars, Brockdorff-Rantzau dispose de la liste B, puisqu'il invite les 83 personnes qui y figurent à une réunion à Berlin (AA, PA, Handakten UStS. Toepffer, 11, Friedenskonferenz, Bd. 1). La liste des commissaires ministériels est dans AA, PA, GfFV, A 110, Bd. 6. Chaque ministère a droit à deux à quatre représentants, mais le contingent militaire est très renforcé (16 sur 39).

27 Voir ci-dessous.

28 KRÜGER (voir n. 2) p. 78 et suivantes.

29 LUCKAU (voir n. 2) p. 30.

l'attestent les directives qui doivent guider son travail: avant la négociation proprement dite, préparer le matériel nécessaire, rechercher une unité de vue entre les administrations, animer les travaux de la conférence des experts à Berlin; pendant la négociation, jouer un rôle d'intermédiaire entre délégation et gouvernement, compléter l'information de la première, provoquer des prises de position des ministères concernés par les divers aspects des discussions en cours<sup>30</sup>. Mais la raison sociale qui apparaît au même moment dans la correspondance montre assez le degré de dépendance de l'organisme vis-à-vis du ministère, puisque son titre complet est »Geschäftsstelle des Auswärtigen Amtes für die Friedensverhandlungen«. Le cas du génitif exprime, généralement, une forme d'appartenance, même si très vite la référence à l'»Auswärtiges Amt« disparaît des adresses.

Hiérarchiquement, la »Geschäftsstelle« dépend du comte Bernstorff, cousin de Brockdorff-Rantzau, et son homme de confiance. Chargé depuis octobre 1918 de superviser l'ensemble des préparatifs de la négociation de paix, sous l'autorité directe du ministre, il a demandé le 7 février à conserver ses fonctions dans une lettre où se mêlent arguments diplomatiques et arguments familiaux à l'usage d'un proche: »Ich wäre Dir sehr dankbar, wenn Du mich an der Spitze dieser Organisation beließest und nicht in Betracht zögest, mich mit nach Paris zu nehmen. Dieser modus procedendi hätte den Vorteil, daß du einerseits jemanden in Berlin hättest, auf den Du Dich unbedingt verlassen könntest, während andererseits die Bedenken mancher amerikanischen Kreise gegen meine Person damit behoben würden<sup>31</sup>.«

Bernstorff est flanqué d'un état-major de diplomates de haut rang. Son adjoint direct, Walter Frisch, chargé des questions générales, est l'ancien directeur de la »Zentraleinkaufsgesellschaft«. Les trois grandes directions du ministère sont représentées par Walter Simons pour les problèmes juridiques, Hans Heinrich Dieckhoff pour les problèmes politiques, et Ernst Schmitt pour les problèmes économiques. Les autres grandes administrations centrales (Reichsfinanzministerium, Reichsjustizministerium, Reichswirtschaftsministerium, Reichskolonialministerium, Heeresverwaltung et Marine) ont délégué des chargés de mission. Cette participation directe des ministères n'est pas importante seulement parcequ'elle renforce l'encadrement bureaucratique, mais aussi parcequ'il leur appartient de jouer un rôle de filtre entre la délégation de paix et les états allemands. Non seulement les fonctionnaires peuvent faire connaître leurs avis en tant que représentants de l'état central, mais leur position leur permet de contrôler les relations entre la cellule de réflexion mise en place à Berlin et les différents états allemands. Ces derniers ont été exclus en tant que tels des travaux. On a en effet posé en principe qu'»eine Beteiligung von Vertretern der Bundesstaaten ist nicht möglich«<sup>32</sup>.

Dès ce moment, la réalisation des idées de Warburg, pour être fidèle à la lettre de ses propositions, aboutit à un encadrement serré par des fonctionnaires éprouvés, et cette dérive bureaucratique ne va que s'accroître par la suite.

En effet, la »Geschäftsstelle« se voit amalgamer un certain nombre de services

30 Lettre de Wissell à Bernstorff du 7 avril et annexe où il est question, entre autre, des »Aufgaben der Geschäftsstelle«. AA, PA, Handakten Toepffer (voir n. 23). Pour la lettre de Wissell à Bernstorff voir aussi ci-dessous.

31 AA, PA, GfFV, A 122, Bd. 7; Bernstorff à Brockdorff-Rantzau le 7 février.

32 Voir n. 30.

techniques hérités de la guerre, souvenirs encombrants parfois des multiples créations qui ont proliféré dans la mouvance de l'«Oberste Heeresleitung», et dont l'existence se trouve ainsi prolongée, malgré le souci du gouvernement de liquider cet héritage. C'est le cas, pour ne citer qu'un exemple, de l'«Abteilung Fremde Presse», anciennement chargée auprès de l'Etat-Major de l'analyse de la presse étrangère, que Scheidemann rattache en bloc à la «Geschäftsstelle» le 27 février, en précisant toutefois qu'elle devra, les travaux terminés, être dissoute «restlos»<sup>33</sup>.

La «Geschäftsstelle» se voit aussi rattacher des organes de création récente, comme ce «Spezialbüro» établi au début de 1919 au sein de l'«Auswärtiges Amt» et dirigé par le «Legationssekretär» Bernhard W. von Bülow, dont la mission est de réunir les documents concernant la crise de juillet 1914 disponibles dans les différents ministères et d'en préparer l'utilisation dans le débat prévisible sur les responsabilités dans le conflit<sup>33bis</sup>.

Au total, on voit les diplomates prendre la direction technique de la «Geschäftsstelle», et cette dépendance vis-à-vis de l'«Auswärtiges Amt» se renforce du fait qu'elle ne dispose pas d'un budget propre, mais doit passer par l'intermédiaire du ministère pour obtenir des fonds des Finances<sup>34</sup>.

En se saisissant du projet de conférence des experts, et en créant la structure d'accueil, les diplomates se sont mis en position de rétablir leur monopole sur la politique étrangère, même s'il reste contesté.

\*

La contestation vient de deux côtés. D'un côté, la commission d'armistice tire argument de ses fonctions d'exécution de l'accord du 11 novembre pour tenter de se réserver certains dossiers. Son chef, Erzberger, n'est pas de tempérament homme à se laisser déposséder de ce qu'il estime son bien, d'autant moins qu'il n'a pas que de l'estime pour les diplomates d'ancien régime qu'il trouve en l'occurrence en face de lui,

33 AA, PA, GfFV, N 20028, Bd. 20; Scheidemann à la Geschäftsstelle le 27 février.

33bis Voir Ulrich HEINEMANN, *Die verdrängte Niederlage*. Göttingen, 1983, p. 38 et suivantes.

34 Les archives ne contiennent pas de documentation complète sur ce point, mais seulement quelques indications tardives. Un bilan des dépenses engagées, établi en juin et portant sur les mois d'avril, mai et juin (simple estimation pour ce dernier mois) se trouve dans les actes de la Geschäftsstelle (AA, PA, GfFV, A 4, Bd. 1; Lettre de Bernstorff à la direction IB de l'AA du 10 juin). Les dépenses se montent à 4632214 M, soit 1598483 pour avril, 2233721 pour mai et 800000 (estimation) pour juin, mais le ministère n'a viré que 3500000 M à la Geschäftsstelle à cette date, et Bernstorff demande de toute urgence le paiement du reliquat (plus 400000 Frs français pour la délégation de paix qui n'a plus d'argent). La ventilation des dépenses pour le mois de mai montre que le poste important est l'entretien de la délégation de paix à Versailles (1379600 M), loin devant les frais de transport (trains spéciaux, billets, location journalière d'un wagon-lit Berlin-Versailles: 234895 M), les frais de presse (210000 M, dont 100000 M pour l'Abteilung Fremde Presse), les frais de mission (98000 M) et les frais d'impression (61000) – mais les «Tagegelder» des experts ne représentent que 5620 M! Ici comme partout, on constate un phénomène d'inflation: les 800000 M prévus pour juin deviennent dès le 14 du mois la coquette somme de 2261400 M (Ibid., R 300042, Bd. 70; lettre de Oberndorff du 14 juin). Compte tenu d'un virement intervenu entretemps de 450000 M, il reste à couvrir 2943614 M. Mais les responsables de l'AA ne semblent par toujours disposés à payer sans examen. Voir la Aufzeichnung de Mathieu du 25 juin (Ibid., A 4, Bd. 1): «Die der Friedensstelle zur Verfügung gestellten Mittel dürfen nur für die Zwecke aufgewendet werden, für die sie bewilligt sind. Aus den hier vorgelegten Vorgängen ist nicht ohne weiteres ersichtlich, daß es sich im vorliegenden Falle um Aufgaben handelt, die der Friedensstelle zugewiesen sind. Dieser Nachweis wird zunächst durch eine nähere Begründung zu erbringen sein.»

et qu'il ne manque pas de solides raisons juridiques pour étayer ses prétentions<sup>35</sup>. D'un autre côté, les états fédérés entendent faire valoir et défendre leurs intérêts spécifiques, contraignant l'«*Auswärtiges Amt*» à une guerre sournoise pour tenter de maintenir le principe d'une direction unique de la politique extérieure allemande. A la méfiance traditionnelle vis-à-vis de Berlin se joint ici un effet particulier du débat constitutionnel en cours.

Après diverses escarmouches, Erzberger et Brockdorff-Rantzau, dont on sait quelle solide inimitié les lie sur le plan personnel, paraphent le 21 février un véritable armistice, dont voici les termes :

«*Zwischen den Herren Reichsministern Grafen Brockdorff-Rantzau und Erzberger besteht Einverständnis über folgende, die Vorbereitung der Friedensverhandlungen betreffenden Punkte:*

1. Die Vorbereitungen werden sämtlich in der Geschäftsstelle des A.A. für die Friedensverhandlungen geführt, wohin auch das von Herrn Reichsminister Erzberger bisher gesammelte Material übergeht.

2. Folgende Materien werden in der Geschäftsstelle unter dem Vorsitz von Exzellenz Erzberger behandelt:

a) Die Fragen, die sich aus einer etwaigen Fortdauer der Besetzung deutschen Gebietes ergeben.

b) Die Fragen der Gestaltung des Völkerbundes.

c) Die Fragen des Wiederaufbaus der zerstörten Gebiete<sup>36</sup>.«

L'accord institue donc un partage, et réserve à Erzberger le contrôle de trois dossiers capitaux. Appliqué à la lettre, il ferait de lui un ministre des affaires occidentales. En fait, le rôle qui lui est reconnu ne semble à aucun moment avoir été effectivement exercé: plutôt qu'une présidence épisodique, Erzberger préfère faire sentir son influence sur le cabinet et intervenir quelque peu brutalement lorsque la «*Geschäftsstelle*» oublie par trop clairement l'existence de la commission d'armistice. Ainsi, le 2 mars, le capitaine Vanselow proteste, sur instruction de son chef, contre la tenue Behrenstrasse d'une réunion consacrée au problème des livraisons de coke et de minette, à laquelle on a omis de l'inviter: «*Diese Frage, wie die Frage der Gestellung deutscher Tonnage gehöre ins Gebiet der Waffenstillstandskommission. Er (Erzberger) sei der Nationalversammlung gegenüber für deren Arbeit verantwortlich, daher sei es notwendig, daß diese und alle Verhandlungen, die in sein Ressort fallen, lediglich von der Waffenstillstandskommission geführt würden unter Hinzuziehung der beteiligten Ressorts*<sup>37</sup>.« Après avoir invoqué dans ce cas sa responsabilité devant la représentation nationale contre l'impérialisme des fonctionnaires, on voit Erzberger, le 30 mars, invoquer de même l'autorité du cabinet contre Bernstorff: dans une lettre adressée à celui-ci, rédigée sur un ton particulièrement désagréable et sans doute volontairement cinglant, il lui rappelle les termes, qu'apparemment il ignore, d'une

35 La convention d'armistice contient par exemple la mention «*réparation des dommages*» – la Wako peut donc revendiquer légitimement ce dossier, tout comme l'occupation rhénane relèverait de son ressort puisqu'elle découle de la convention de Rethondes.

36 AA, PA, GfFV, P 100301, Bd. 61.

37 Ibid., A 36, Bd. 3; Vanselow à Bernstorff.

décision du conseil des ministres qui fixe les attributions de la »Waffenstillstandskommission«<sup>38</sup>.

Ces frictions sont sans doute la conséquence de démarches involontaires. Mais à l'occasion, la »Geschäftsstelle« manifeste un goût de l'ingérence incompatible avec les termes de l'accord cité ci-dessus. C'est apparemment sans même consulter la »Wako« qu'elle entreprend, au mois de mars, de mettre en place dans les territoires occupés une sous-commission formée de personnalités rhénanes et dont le rôle serait le suivant: »Die aus den besonderen Verhältnissen des besetzten Gebietes heraus sich ergebenden Fragen zu begutachten, die notwendigen besonderen Forderungen des besetzten Gebietes bei der Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen mit Nachdruck zu vertreten und mit den Vertretern des für Paris bestimmten Sachverständigenbeirats unmittelbar in Verbindung zu treten«<sup>39</sup>. Une telle commission doit faire pièce aux visées séparatistes en assurant une représentation particulière aux intérêts rhénans et un contact privilégié avec Berlin. On envisage d'y nommer des personnalités rhénanes influentes qu'on voudrait »etwas streicheln«<sup>40</sup>. Le 29 mars, le maire de Cologne, Konrad Adenauer s'en voit confier la présidence. Mais l'existence de cette création nouvelle est brève: Foch interdit la constitution d'une commission d'essence gouvernementale; chargé de transmettre l'interdiction à Adenauer, le colonel anglais Ryan déclare laconiquement que »die deutsche Regierung habe im besetzten Gebiet keinerlei Funktionen mehr auszuüben und dort »nichts zu sagen«<sup>41</sup>. Avertissement très clair qui montre la fermeté française et peut servir de mise en garde pour la suite (mais ne semble pas avoir correctement évaluée), fausse manœuvre par ailleurs vis-à-vis de la »Wako« qui a ses propres contacts en Rhénanie et agit avec plus de discrétion.

De son côté, Erzberger maintient toutes ses prétentions à une participation effective aux négociations de paix: le 24 avril il avise Bernstorff de son intention d'envoyer des représentants de la »Wako« à Versailles<sup>42</sup>, prélude à un nouveau conflit de compétences qui va se développer pendant les mois suivants. Ainsi, du large »Friedensrat«, indépendant et largement autonome, dont il était question au début, on est passé à un organe technique dominé par les diplomates, organe qui a quelques difficultés à imposer sa compétence face aux ambitions de cet autre organe technique qu'est la »Wako«. Le conflit dépasse évidemment l'opposition de deux bureaucraties et leurs disputes. Il faut le replacer dans le contexte d'un conflit politique dont l'enjeu est la paix à venir et sur lequel s'affrontent des programmes différents, personnalisés dans les ministres Erzberger et Brockdorff-Rantzau.

\*

L'autre conflit que nous avons évoqué, entre Berlin et les états fédérés, a lui aussi une dimension politique évidente. On peut le saisir en reprenant le problème du choix des experts.

38 Ibid., Erzberger à Bernstorff.

39 L'idée de cette création remonte au 4 janvier, date à laquelle le banquier Solmssen en fit la proposition à Brockdorff-Rantzau; voir une Aufzeichnung de Toepffer du 22 mars; AA, PA, GfFV, A 315, Bd. 16; beaucoup de détails sur cette affaire dans le même volume.

40 Lettre de Wiedfeldt à Toepffer du 31 mars; AA, PA, Handakten Toepffer (voir n. 23).

41 AA, PA, GfFV, A 315, Bd. 16; lettre de la sous-commission de Cologne à Bernstorff du 15 avril.

42 Ibid., A 122-4, Bd. 10; lettre d'Erzberger à Bernstorff du 24 avril.

A l'origine, l'idée de »Vertreter aller Stände aus allen Teilen des Reichs« apparaît aussi simple que raisonnable. Elle va en fait amener une série de conflits, entre les »Stände« comme entre les »Teile des Reichs«. L'»Auswärtiges Amt« a tenté d'y rester fidèle lorsqu'ont été dressées les deux listes dont on a parlé ci-dessus, la »liste A« qui comprend 22 noms et la »liste B« qui en comprend 83.

Les choses en fait se compliquent immédiatement. Le désir de consulter aussi largement que possible les organisations économiques, les groupements professionnels, les associations de tout ordre amène l'émergence d'une sorte de vaste »troisième cercle« extrêmement étendu, chacun des interlocuteurs du ministère lui désignant un (ou plusieurs) représentant susceptible de l'aider de ses conseils dans les questions les plus diverses, sans oublier bien entendu les spécialistes auto-promus qui se recommandent eux-mêmes, ayant eu vent de l'affaire. La liste des correspondants de l'»Auswärtiges Amt« en est presque comique, tant les activités les plus diverses (et les plus saugrenues) s'y succèdent. Du »Verein deutscher Marmorwerke« au »Verband sächsisch-thüringische Webereien«, des fabricants de savon aux spécialistes du corset féminin, personne ne semble avoir été oublié dans cette consultation qui prend les allures d'un referendum économique. Chacun définit ses intérêts, précise ce qu'il attend de la négociation, s'efforce de montrer plus ou moins explicitement aux diplomates les buts qu'il souhaite voir atteints – et l'accumulation de ces exigences extrêmement diverses et souvent secondaires exige un important travail de mise en forme avant de pouvoir constituer un programme. Mais l'enquête est génératrice d'une illusion, à la dimension de son ampleur, l'illusion pour tous de pouvoir être entendus; à terme, elle peut être cause d'une grave déception, qui aura des échos dans tous les milieux professionnels d'Allemagne.

Quelques exemples, pris au sein de cette très vaste correspondance – au contenu il est vrai souvent anodin – permettent de saisir l'importance des espérances formées par certains milieux économiques<sup>43</sup>. C'est le »Verband deutscher Schiffs- und Befrachtungs-Makler« qui, dans une longue lettre du 13 février, attire l'attention de Frisch sur le danger de voir l'Angleterre tenter de centraliser à Londres l'ensemble du commerce maritime mondial, ce contre quoi il faudra évidemment lutter<sup>44</sup>. C'est la »Deutsche Bank« qui souligne l'importance de son bilan colonial en Afrique, où elle a joué un rôle de pionnier, puis rappelle l'importance de ses intérêts pétroliers dans le monde<sup>45</sup>. Ce sont les industriels du caoutchouc qui, dans un long mémoire du 20 avril, tracent la ligne très ferme qui doit être, à leurs yeux, celle des négociateurs allemands: libre accès aux matières premières, refus de toute limitation de types de production, liberté de commercer avec l'étranger sans aucune discrimination, mais aussi défense du marché

43 A cette occasion, on voit se manifester toutes sortes de petites jalousies et rivalités diverses, dont on citera un exemple, entre autres, à propos des experts pour le bois. Le 26 mars, l'éditeur du journal »Der Holzmarkt« s'en prend vivement aux choix faits par l'AA de deux spécialistes dont les qualifications lui paraissent contestables: »Der erstere ist Badenser, hat von den forstlichen Verhältnissen außerhalb Badens wenig oder keine Ahnung, vor allen Dingen sind ihm die norddeutschen Verhältnisse völlig fremd; er hat das bewiesen in jahrelanger Beratung der Kriegsrohstoff-Abteilung, wo infolgedessen Fehler über Fehler gemacht worden ist [... le second] ist bis vor nicht weit zurückliegender Zeit jahrelang in einer Anstalt für Nervenranke, um das milde auszudrücken, gewesen.« Ibid., W 80059, Bd. 30.

44 Ibid., A 17, Bd. 2.

45 Ibid., A 153, Bd. 12; lettres de la Deutsche Bank du 24 et 28 mars.

intérieur contre les produits étrangers (qui ont fait des progrès pendant le conflit) et liberté totale de fixation des droits de douane – ensemble d'exigences qui reviennent à demander pour l'industrie allemande la possibilité de se réserver son marché intérieur, tout en pouvant accéder librement aux autres marchés, et qui culminent dans la double revendication finale d'une protection contre les tentatives de prises de participations étrangères dans les firmes allemandes et du droit de participer sans discrimination au capital de firmes étrangères<sup>46</sup>. Chacun veut protéger ou recouvrer ses acquis, comme ces 16 firmes qui, entre le 10 et le 15 mars, rappellent l'importance de leurs placements aux Etats-Unis, mis sous séquestre par l'administration américaine<sup>47</sup>. Et l'impression générale qui se dégage est celle, à travers le disparate des intérêts particuliers, d'une conviction commune d'un possible retour à la normale, qui serait retour à la compétition économique, face essentiellement à l'Angleterre, et ce dans des conditions qui reproduiraient à peu près celles de 1914. Le prix de la défaite n'apparaît pas.

De ces exigences, ce sont donc quelques centaines de personnes réparties dans toute l'Allemagne qui doivent se faire les représentants auprès de la Geschäftsstelle, et à sa demande. On retombe donc dans le système d'experts que Warburg avait condamné dans sa lettre à Stockhamern: non pas des gens qui ont une vue large et générale des problèmes et peuvent participer aux prises de décision, mais des spécialistes étroitement bornés à un domaine restreint et appelés à donner des avis sur des points mineurs.

De ce vaste réseau, on ne peut malheureusement faire un dessin complet, ni une étude sociologique. Mais il faut souligner qu'il constitue un important groupe de pression, un relais dans l'opinion dont les prises de position peuvent gêner les politiques. En outre, un point paraît assez clair: dans sa recherche de spécialistes, l'«Auswärtiges Amt» a le plus souvent retrouvé comme interlocuteurs les mêmes hommes qui avaient pendant la guerre apporté leur concours à la mise en place et au fonctionnement des multiples offices chargés de la mobilisation économique, et à ce titre depuis longtemps en relation avec les bureaux. Certes, le souci apparaît aussi d'ouvrir les rangs aux représentants de groupes sociaux négligés jusque là, comme la minorité juive, invitée à créer une commission chargée de défendre ses intérêts spécifiques<sup>48</sup>, mais la rigidité bureaucratique impose une continuité au niveau des hommes qui ne peut se traduire que par un conservatisme au niveau des représentations.

Ce réseau de consultants, ce «troisième cercle», ne peut se faire entendre qu'épisodiquement. Tout différent parceque permanent est le rôle imparti aux groupes restreints dont nous avons parlé, et au premier chef à ces experts de la «Liste A» qui doivent accompagner la délégation. La composition de ce groupe montre assez ce qu'on en attend, son étude est donc particulièrement intéressante.

Telle que Toepffer l'a présentée le 6 mars, la liste comprend 22 noms, dont 4 banquiers (Franz Urbig, Gustaf Ratjen, Max Warburg et Carl Melchior), 3 syndicalistes (Carl Legien, Gustav Hartmann, Adam Stegerwald), 3 industriels (Felix Deutsch,

46 »Forderungen und Vorschläge der deutschen Kautschuk-Industrie für die Friedensverhandlungen«; Ibid., A 122-82, Bd. 8. Nombreux autres exemples dans les actes; un certain nombre des plus importants mémoires est imprimés dans les »Drucksachen der Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen«, voir les nos. 14, 24, 28 et 29.

47 AA, PA, GfFV, A 208 et suivants, Bd. 13.

48 Ibid., P 100295, Bd. 61; von Bergen à la Geschäftsstelle le 22 mars.

Carl Bosch, Hermann Schmitz), 2 armateurs (Wilhelm Cuno et Philipp Heineken), 2 représentants de l'industrie charbonnière (Ewald Hilger et Georg Lübsen). Par rapport aux premières suggestions faites à Brockdorff-Rantzau le 27 janvier, il y a un absent de marque, Hugo Stinnes, dont la nomination a pourtant été souhaitée par les experts unanimes; mais des raisons politiques, confirmées par le cabinet le 18 mars, ont amené son exclusion<sup>49</sup>. Par ailleurs, des nuances dans les choix montrent le souci de ne pas choquer l'Entente: à Walther Rathenau, l'homme de l'économie de guerre et de la «levée en masse», on préfère Deutsch; le représentant de l'industrie métallurgique, Schmitz, ne porte pas un des noms liés classiquement à l'armement et à la guerre. Ce sont bien ces hommes »nicht präjudizierte« et »als gemässigt bekannt« dont parlait Warburg que l'on s'est efforcé de mettre en avant, même si le poids des personnalités entre évidemment en ligne de compte.

Poursuivant dans cette ligne, le gouvernement apporte d'ailleurs des modifications à la liste, destinées à rendre la délégation plus présentable devant l'opinion ennemie. Aux experts économiques, il adjoint de grandes figures intellectuelles, »welche die Wiederanknüpfung internationaler Beziehungen jeder Art erleichterten, als Köpfe von Weltruf, das Reich würdig repräsentierten und eine unwürdige Behandlung erschwerten.« A quatre grands universitaires (Friedrich Aeroboe, Moritz Julius Bonn, Lujo Brentano et Max Weber), on adjoint en outre deux représentants des Eglises, un représentant du mouvement sioniste, un socialiste (Eduard Bernstein) et une femme, tous inscrits sur la »Liste A« le 18 mars<sup>50</sup>.

Avant que l'équilibre n'en soit ainsi modifié, la liste présentait un caractère qui doit être souligné, du fait du poids remarquable d'un groupe particulier. Si 9 de ses membres résident à Berlin, 4 viennent de Hamburg et 1 de Brême: armateurs et banquiers, liés depuis longtemps au monde anglo-saxon par leurs activités. C'est bien entendu le cas de Warburg, dont le frère est un des principaux actionnaires d'une

49 Ibid., W 80059, Bd. 30; notice de Bernstorff pour Brockdorff-Rantzau du 17 mars: »Die Herren erklären alle übereinstimmend, daß kein anderer die wirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands zum Auslande und insbesondere die Verhältnisse an unserer Westgrenze so genau kennt wie Herr Stinnes. Seine Erfahrung sei daher nicht zu entbehren. Selbst Herr Warburg, der während des ganzen Krieges im schärfsten Gegensatz zu Herrn Stinnes gestanden hat, ist der Ansicht, daß die Verantwortung für dessen Fernbleiben schwer zu übernehmen wäre.« Mais le cabinet refuse de faire une place à Stinnes: »Die Aufnahme von Stinnes in die Liste A wurde gegen zwei Stimmen abgelehnt aus politischen Gründen trotz der allgemein anerkannten sachlichen Bedeutung.« Voir Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik, Das Kabinett Scheidemann, 13. Februar bis 20. Juni 1919, bearbeitet von Hagen SCHULZE, Boppard 1971, Dokument Nr. 16, p. 65, séance du 18 mars.

50 Kabinett Scheidemann (voir n. 49). Ces concessions semblent insuffisantes à certains groupements, d'ailleurs très minoritaires, en particulier les pacifistes et les féministes. Le gouvernement cherche toutefois à utiliser certaines organisations modérées qui font de la propagande en faveur de la S.D.N., comme la Deutsche Liga für Völkerbund, pour laquelle Bernstorff essaie d'obtenir 500 000 M de subventions du ministère des Finances. AA, PA, GfFV, P100145, Bd. 57. Ces liens privilégiés provoqueront des plaintes de la part du Bund Neues Vaterland: »Sollten wir daraus schließen, daß die Pazifisten nach einer unbekanntem Wertung seitens des Ausw. Amtes verschieden eingeschätzt werden?« Ibid. A 110, Bd. 6. Quant aux féministes, on lira avec intérêt la lettre en date du 10 avril du Deutscher Nationaler Frauen-Ausschuß für dauernden Frieden; Clemenceau y est cité en exemple au gouvernement allemand pour avoir placé dans toutes les commissions d'experts formées du côté français et qui pourraient intéresser les femmes, des femmes »von den Frauen selbst gewählt«. Voilà un éloge auquel de Tigre ne s'attendait certainement pas. Ibid., A 122-2, Bd. 8.



banque américaine<sup>51</sup>. Mais c'est le cas aussi, particulièrement typique, de Philipp Heineken, formé en Angleterre, fondateur d'une prospère société spécialisée dans le commerce du coton, et patron d'une société maritime dont l'activité repose largement sur le commerce avec les Etats-Unis. Représentant les milieux hanséatiques, ce groupe représente aussi une alternative politique. C'est au sein de ces milieux que s'était développé avant 1918 une critique de la politique de force allemande à la remorque de laquelle l'«*Auswärtiges Amt*» s'était plus ou moins laissé entraîner<sup>52</sup>. Leur forte présence donne une indication sur les priorités de la négociation: échanges internationaux et remise en ordre des circuits financiers. Ici, au moins le concept de Warburg s'est imposé.

Mais il est très vite altéré, par une série d'inflexions qui donnent de plus en plus de poids à des intérêts régionaux. Le 18 mars d'abord, le gouvernement décide d'adjoindre au groupe des experts l'industriel sarrois Louis Röchling, décision qui a essentiellement des motivations de politique intérieure, le souci de manifester l'intérêt porté à une région menacée et de calmer les appréhensions de sa population<sup>53</sup>.

Or ce problème des intérêts particuliers, il surgit de façon aiguë lorsque la presse rend publique la composition de la «*Liste A*». Reflets tout à la fois de patriotismes locaux et de méfiance vis-à-vis du pouvoir central, les réactions des Länder sont vives et amènent le gouvernement à des concessions au prestige des provinces, qui se traduisent par autant de nominations nouvelles.

C'est d'abord le Wurtemberg qui manifeste, le 23 mars, un vif mécontentement de ce qu'aucun Wurtembergeois ne figure sur la liste, et demande qu'il soit remédié à cet état de choses<sup>54</sup>. En Saxe, l'émotion n'est pas moins vive, car il n'y a qu'un Saxon sur la liste, ce qui apparaît comme inadmissible compte tenu de l'importance économique du pays. Le gouvernement saxon se voit taxé de faiblesse, ce dont le représentant diplomatique de Prusse à Dresde se fait l'écho le 25 mars: «*Die sächsische Presse führt lebhaftige Klage über eine angebliche Benachteiligung Sachsens bei der Aufstellung der deutschen Friedensabordnung. (...) Der Regierung wird zu große Nachgiebigkeit in dieser Frage vorgeworfen und vom Reiche stärkere Berücksichtigung der sächsischen Wünsche und Interessen gefordert*»<sup>55</sup>. Puis ce sont les Badois qui se répandent en représentations orales et écrites. Il est vrai qu'on est particulièrement mécontent en ce pays du renouvellement, en février, de l'armistice, dont la conséquence a été l'occupation de la tête de pont de Kehl. Le gouvernement badois voudrait en conséquence avoir un représentant chargé de la défense de ses intérêts propres, et il obtient effectivement une promesse en ce sens<sup>56</sup>. Mais ce sont surtout les Prussiens qui estiment que les régions occidentales du Reich ont reçu un véritable traitement de

51 Plus tard, sur suggestion de Max Warburg, le président de la Chambre de Commerce de Hambourg, Heinrich Witthoef, fut ajouté à la liste A, ce qui renforça encore le groupe hanséatique; AA, PA, GfFV, A 122-4, Bd. 10; Frisch à Toepffer le 20 mars.

52 Cf. Doss (voir n. 3).

53 Kabinett Scheidemann (voir n. 49).

54 AA, PA, GfFV, A 122-4, Bd. 10; lettre de la Württembergische Gesandtschaft à la Geschäftsstelle du 5 avril.

55 Ibid., A 110, Bd. 6; rapport de Reinhardt no. 69 à AA du 25 mars.

56 Ibid., P 100222, Bd. 59; lettre de Badische Gesandtschaft à AA no. 1010 du 12 mars. Voir également lettre de Frisch à Toepffer du 20 mars (voir n. 51) et la note du gouvernement badois à l'AA du 28 mars avec la réponse télégraphique de Bernstorff du 16 avril; Ibid., P 100123, Bd. 56.

faveur au détriment des régions orientales, menacées par les visées polonaises. »Überschüttet« de plaintes, qu'il estime fondées, le gouvernement prussien intervient très fermement auprès du gouvernement central, le 30 mars: »Die Reichsregierung habe zu wiederholten Malen in der Öffentlichkeit erklärt, daß sie mit allen Mitteln auf der Friedenskonzferenz für die möglichst unversehrte Erhaltung des Ostens des preußischen Staatsgebietes eintreten werde; nun umgebe sie ihre Friedensdelegation mit einem Stab von Sachverständigen, die wenig oder gar nicht mit östlichen Verhältnissen Bescheid wüßten. (...) In der gegenwärtigen Zusammenstellung der beratenden Sachverständigenkommission, die vorwiegend westlichen Interessen gerecht wird, vermag die preußische Staatsregierung eine genügende Berücksichtigung seiner Interessen nicht zu erblicken<sup>57</sup>.« Le gouvernement central décide en conséquence de porter successivement sur la »Liste A« plusieurs experts prussiens, en précisant toutefois qu'ils agiront non en tant que délégués de la Prusse, mais en tant que représentants du Reich<sup>58</sup>.

On retrouve ici une des constantes de la vie politique allemande, qui peut particulièrement s'exprimer en une période où le problème des relations entre le Reich et les états se pose de façon aiguë<sup>59</sup>. Toutefois, une fois prise en compte la volonté politique de faire des concessions à l'opinion, il apparaît que le gonflement des listes d'experts (et la »Liste B« connaît une évolution parallèle) aboutit à changer la signification que devait avoir au départ la composition réduite d'un petit groupe où dominaient les spécialistes de la finance et du commerce. Incontestablement, le primat économique s'efface au profit d'une conception différente, plus traditionnelle sans doute, qui met au premier plan les problèmes territoriaux. La dimension internationale des problèmes cède devant des préoccupations régionales. Sans doute y a-t-il dans cette réorientation un reflet des préoccupations qui naissent devant ce qu'on commence à connaître – ou à craindre – des intentions de l'Entente. Mais en cédant ainsi aux pressions le gouvernement du Reich montre une certaine incapacité à maintenir une direction ferme des affaires. Aussi bien rend-il l'outil que pourrait être le »Geschäftsstelle« beaucoup moins maniable, comme le montre justement l'exemple de la »Liste B« à laquelle on adjoint d'un coup, pour faire droit aux revendications prussiennes, 120 experts des questions orientales, ce qui constitue un dévoiement brutal du système<sup>60</sup>.

\*

Avec ses avatars, la constitution des groupes d'experts prend donc un assez long laps de temps, comme d'ailleurs la constitution des commissions spécialisées entre lesquelles ils sont répartis. Le principal est cependant acquis au début de mars, lorsque

57 Ibid., A 122-4, Bd. 10; lettre no. St.R. 5101 de Hirsch à la Reichsregierung du 30 mars.

58 Ibid.; Aufzeichnung Boettinger du 1<sup>er</sup> avril. Egalement Kabinett Scheidemann (voir n. 49), Dokumente Nr. 44 et 61, séances du 17 avril et du 6 mai.

59 Peter GRUPP/Pierre JARDIN, *Das Auswärtige Amt und die Entstehung der Weimarer Verfassung*, dans: *Francia* 9 (1982) p. 473-493.

60 Une première liste des experts prussiens pour les listes A et B et qui contient 125 noms se trouve en annexe à la note de Boettinger du 1<sup>er</sup> avril (voir n. 58). Les jours suivants elle s'élargit encore et la liste »Sachverständige der Preußischen Staatsregierung für die Friedenskonzferenz bzw. die Berliner Verhandlungen« contient finalement pas moins de 140 noms. Le détail donne 28 représentants de la Prusse occidentale (dont 18 de Dantzig), 56 pour la Posnanie, 32 pour la Haute-Silésie et 24 pour la Prusse orientale: c'est une véritable assemblée consultante. AA, PA, GfFV, P 100 150, Bd. 57.

les listes »A« et »B« sont provisoirement closes: la machine va pouvoir commencer à tourner, les premières manifestations solennelles de son existence peuvent avoir lieu. Le 10 mars, la première grande réunion se tient Behrenstrasse, à laquelle sont invités experts de la »liste A« et commissaires des ministères, soit 90 personnes. Une seconde manifestation a lieu le 12, avec adjonction aux précédents des experts de la »liste B«, ce qui fait plus de 200 participants. On n'y est pas précisément dans l'intimité, mais le rôle des diplomates de carrière au sein de l'organisation n'en ressort que mieux: ce sont eux qui mènent les débats<sup>61</sup>.

A cette date, l'»Auswärtiges Amt« s'attend à des négociations en vue de préliminaires de paix, qui auraient lieu à très court terme, vraisemblablement à Trèves (où ont eu lieu les négociations de renouvellement de l'armistice). Dans cette optique, Brockdorff-Rantzau a réuni le 6 mars l'état-major de son ministère pour une sorte de mise au point interne<sup>62</sup>. Le 12, il croit pouvoir annoncer aux ministères qu'»es muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß etwa um den 19. März Vorfriedensverhandlungen beginnen«<sup>63</sup>.

On pense donc à ce moment là à une procédure semblable à celle de la paix de 1871: un premier accord permet de tracer les grandes lignes d'un traité dont le détail serait fixé nettement plus tard. Compte tenu de la valeur attribuée aux »Quatorze Points« wilsoniens, considérés comme acceptés par tous les belligérants, un premier accord ne pourrait être qu'une réaffirmation de cette base, concrétisée peut-être sur certains points. Mais les questions économique resteraient, par la force des choses, réservées, à l'exception de deux problèmes urgents pour l'Allemagne: la fourniture de denrées alimentaires et de matières premières, le paiement de ces fournitures qui ne peut se faire que par l'ouverture de crédits étrangers. A l'exception de ces points, pour lesquels l'équipe hanséate autour de Warburg peut intervenir immédiatement<sup>64</sup>, les experts ne devraient jouer dans le court terme qu'un rôle limité. A la réunion du 10, Brockdorff-Rantzau »wies in einer einleitenden Ansprache darauf hin, daß, den vorliegenden Pressenachrichten zufolge, um den 20. d. M. endlich mit dem Beginn der Verhandlungen für den Abschluß des Vorfriedens gerechnet werden dürfe. Es sei daher angezeigt, in dieser Woche in gemeinsamen Sitzungen das von den verschiedenen Reichsämtern für die Verhandlungen gelieferte umfangreiche Material noch einmal durchzusprechen und über die den deutschen Unterhändlern zu erteilenden Instruktionen völlige Klarheit zu schaffen«<sup>65</sup>. « Devant l'ampleur de la tâche, le délai imparti apparaît presque comme dérisoire.

Les experts convoqués à Berlin ne peuvent donc entamer un travail en profondeur, et se trouvent simplement confrontés aux résultats des réflexions des bureaux, sans grand espoir de pouvoir provoquer des réorientations révolutionnaires. On ne le leur demande d'ailleurs pas. Brockdorff-Rantzau, dans son allocution définit leur rôle qui

61 Voir Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918–1945, Serie A: 1918–1925, Bd. I, Dokument Nr. 164; compte-rendu de la séance du 12 mars.

62 AA, PA, GfFV, A 309, Bd. 15; Erlaß de Brockdorff-Rantzau du 5 mars avec lequel il invite Bernstorff, von Körner, Simons, Mathieu, von Loehr, Naumann, Schüler, Frisch, Schmitt, Frey et Dieckhoff à une »Besprechung über die Vorbereitung und Führung der Präliminarfriedens- und Friedensverhandlungen« qui doit avoir lieu le lendemain.

63 Ibid.; Telegramm de Bernstorff no. 283 du 12 mars au divers ministères.

64 HAUPTS (voir n. 1) p. 293–324.

65 AA, PA, GfFV, N 20004, Bd. 19; notice pour être publiée par WTB.

se limite à donner des avis, les instructions relevant du seul gouvernement. Mais il est implicite dans son propos que ces instructions vont être préparées essentiellement par l'«Auswärtiges Amt», et en sollicitant l'avis des experts, c'est-à-dire leur caution, les diplomates renforcent évidemment leur position dans ce processus. Le 12 mars, en conséquence, l'assemblée est invitée à fournir cette caution: elle écoute une série d'exposés de Bernstorff (questions territoriales et politiques), Schroeder (problèmes financiers), Schmitt (politique commerciale) et Simons (problèmes de droit international); ayant écouté, l'assemblée fait quelques remarques, puis marque son approbation. La ligne définie se trouve ainsi légitimée.

Les perspectives de négociation rapide ayant bien vite disparu, les experts vont sortir de ce rôle presque muet et être au contraire soumis à un rythme d'activité soutenu. Pendant tout le mois de mars, les réunions succèdent aux réunions, les commissions aux commissions, en vertu d'un plan précis, et tellement vaste qu'on ne peut le suivre<sup>66</sup>. L'utilité réelle de cette agitation méthodique ne peut être jugée. Du moins peut-on constater le souci de la faire connaître du public, sans doute pour rassurer une opinion inquiète, comme en témoigne cet article de presse qui décrit, non sans une certaine emphase, les activités de la »Geschäftsstelle«: »Mitten im Geschäftsviertel Berlins steht in einem kleinen Zimmer ein unscheinbarer Apparat. Wer ihn zu bemeistern versteht, hört die Stimmen der Welt. Es ist die Funkempfangsstation der »Geschäftsstelle des Auswärtigen Amtes für die Friedensverhandlungen«. (...) Und während der »Hörer« Buchstabe an Buchstabe reihet und die neuesten Telegramme des amerikanischen Berichtstatters in Paris niederschreibt, sitzen im grossen Sitzungssaale Sachverständige aus allen Kreisen des Handels, der Industrie, der Landwirtschaft, Vertreter der Auslandsdeutschen, der Reichs- und anderer Behörden mit Herren des Auswärtigen Amtes, um gemeinsam Beratungen über deutsche Zukunftsfragen zu pflegen. Sie arbeiten um gehört zu werden. [...] Wenn der Reichsminister des Auswärtigen Graf Brockdorff-Rantzau an der Spitze der deutschen Unterhändler nach Versailles gehen wird, darf er die feste Überzeugung mit auf den Weg nehmen, daß die Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen ihm das geistige Rüstzeug in der denkbar besten Form mit auf den Weg geben wird<sup>67</sup>.« Beaucoup moins triomphaliste, un des participants à une de ces réunions incessantes remarque avec ironie qu'elle s'est déroulée »wie zu erwarten, sachlich wenig ergebnisvoll, aber zur grossen Befriedigung der Teilnehmer«<sup>68</sup>. Comme souvent, l'image destiné aux médias est trompeuse, comme est trompeuse l'impression, flatteuse pour plus d'un amour-propre, de participer à une entreprise historique. Les désillusions n'en seront que plus brutales.

Il est des cas cependant où les réunions débouchent effectivement sur des

66 Ibid., A 84, Bd. 4; Sitzungsplan: 21 réunions sont prévus pour l'ensemble du mois de mars, mais on constate que certaines ont effectivement lieu avec du retard par rapport au plan, tandis que d'autres réunions se tiennent qui ne figurent pas sur le plan initial. Cf. une liste pour une réunion prévue pour le 13 mars (Ibid., A 178, Bd. 12) et la lettre de la Disconto-Gesellschaft à Bernstorff du 15 mars (Ibid., A 165, Bd. 12).

67 Ibid., A 84, Bd. 4; ce manuscrit, de toute évidence destiné à être publié par la presse, semble tardif avril (?), car mention y est faite de Versailles et non de Paris.

68 Ibid., A 122-3, Bd. 9; lettre de Batocki à Nadolny du 9 avril.

programmes d'action proposés aux diplomates. C'est ainsi par exemple que les experts pour les questions russes définissent le 24 mars les principes d'action que voici:

»1. Feststellung des Interesses aller Großmächte und der möglichen Beschleunigung des wirtschaftlichen Wiederaufbaues Rußlands. Anerkennung der besonderen Bedeutung der ost- und südosteuropäischen Märkte für den Wiederaufbau Deutschlands. Demgemäß:

a) Verständigung über eine internationale Zusammenarbeit bei dem Wiederaufbau Rußlands und Sicherung einer ausreichenden Beteiligung Deutschlands zu diesem.  
b) Prinzipielle Regelung der Einfuhr und Durchfuhr durch die osteuropäischen Länder zur Erhaltung der deutschen Konkurrenzfähigkeit gegenüber den baltischen und Schwarzmeerhäfen.

2. Internationale Verständigung über die Abwehr der Schädigung ausländischer Interessen durch bolschewistische Wirtschaftsmaßnahmen. [...] Dagegen dürfte die Frage einer Stellungnahme zu den Zusammenschlußbestrebungen Rußlands auszuschalten sein, da hierin erhebliche Divergenzen der Interessen vorliegen<sup>69</sup>. « Primat de l'économique, coopération internationale, ici se reflète l'influence des hanséates qui assistent à la réunion avec Warburg, Melchior, Cuno, Heineken... Mais cet ensemble aussi simple que cohérent qui entend préserver les intérêts spécifiques de l'Allemagne est étonnant d'optimisme, et peut-être est ce le même groupe qui en est responsable. A leurs yeux de banquiers et d'armateurs, de techniciens de l'ordre économique mondial, les techniciens de l'autre bord ne peuvent faire autrement que de reconnaître la nécessité de rétablir la puissance allemande comme élément fondamental de cet ordre, quitte à lui concéder une zone d'expansion privilégiée à l'est. Là encore, il y aura bien des désillusions: dans le contexte de 1919, il était difficile de prétendre évacuer le politique.

Pour l'essentiel, le travail des commissions formées par les experts réunis à la »Geschäftsstelle« consiste à prendre position sur le matériel déjà accumulé par les bureaux ministériels, comme le souhaitait Brockdorff-Rantzau. Il s'agit de travaux de synthèse, qui n'ont, dans la plupart des cas d'intérêt que documentaire: ils établissent des ensembles de données d'ordre historique, géographique, statistique, etc. ... C'est ainsi, par exemple, que la »Reichsentschädigungskommission« a commencé, dès décembre 1918, l'estimation des dommages subis par la France et la Belgique, en utilisant en particulier des sources militaires<sup>70</sup>. Ces travaux permettent de dresser un premier bilan approximatif pour la Belgique le 14 janvier, qui sera complété par la suite pour donner lieu à une version définitive en mai<sup>71</sup>.

Pour la Belgique comme pour les anciennes régions occupées de la France, on y trouve une estimation de la fortune nationale, et un état détaillé des dommages subis par les différentes branches de l'activité économique. En soi, un tel ensemble statistique est évidemment intéressant, mais il ne prend sa signification que si on le

69 Akten zur deutschen auswärtigen Politik (voir n. 61), Dokument Nr. 185.

70 Sources militaires intéressantes comme le relevé des destructions opérées dans les mines du nord de la France: mémoire écrit dans le Großes Hauptquartier et daté du 29 octobre 1918 dont l'auteur est von Thaer; AA, PA, GfFV, A 15, Bd. 1.

71 Ibid.; rapport sur les dommages en Belgique du 14 janvier. Les rapports définitifs pour la Belgique et la France sont imprimés sous les nos. 37 et 37a dans les Drucksachen der Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen.

replace dans un autre ensemble. Parallèlement à ces travaux, d'autres services établissent d'autres bilans: celui de la balance commerciale allemande, celui des dommages subis par l'Allemagne elle-même, la valeur des biens menacés par les annexions éventuelles ou encore sous séquestre à l'étranger, l'importance particulière pour l'économie du pays de telle ou telle région périphérique, toutes ces études prenant place dans une collection qui se constitue peu à peu sous le titre de »Drucksachen der Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen« et ne comprend pas moins de 51 numéros<sup>72</sup>. Confronté à cet ensemble, l'expert se trouve rapidement ligoté par le raisonnement dont chaque mémoire constitue une articulation, c'est-à-dire invité à donner son aval à une politique qui se définit dans les bureaux: pour remplir son obligation, acceptée par elle, de réparation des dommages, et une fois déduits les dommages qu'elle a elle-même subis (en particulier du fait du blocus, contraire au droit international) l'Allemagne doit retrouver une balance commerciale positive, c'est à dire retrouver sa place dans le système économique mondial, avec un appareil productif intact, ce qui exclut toute cession de territoire économiquement développé (ce qui est le cas de l'Alsace-Lorraine, de la Sarre ou de la Silésie).

Réciproquement, les prétentions de l'adversaire sont réfutées, et souvent fort vivement. Lorsque le problème de la Sarre commence à être posé de façon aiguë, la »Geschäftsstelle« distribue un mémoire d'Hermann Röchling dont le ton polémique est remarquable<sup>73</sup>. Son argument est simple: la France souffre des conséquences de sa propre paresse, tout à l'opposé de la vitalité prussienne. »Die Franzosen, weit entfernt bei ihrem bekannten Mangel an Brennstoff sich der Erforschung der in ihrem Lande befindlichen Brennstoffe mit äußerster Energie hinzugeben, haben sich begnügt, mehr oder weniger oberflächlich danach zu forschen und als die Ergebnisse nicht gleich die gewünschten waren, insbesondere die viel begehrte Fettkohle die zur Kokserzeugung dient, nicht gleich gefunden wurde, haben sie die Arbeit bald aufgegeben. [...] Die schon unter französischer Zeit gegründete Bergwerksgesellschaft Saar und Mosel in Spittel-Karlingen konnte sich dank der mangelnden Unternehmungslust der Franzosen nicht entwickeln. Erst als die Herren Hugo Stinnes und August Thyssen die Aktien erwarben wurde der Ausbau der Anlagen mit großer Energie in die Hand genommen.«

On retrouve la même pugnacité de ton dans les mémoires qui traitent de la question fondamentale des responsabilités dans le déclenchement du conflit. La première réunion sur ce sujet s'est tenue le 22 février, sous la présidence de Bernstorff. Aux termes du programme de travail qui est défini ce jour-là, chacun des participants doit s'occuper de préparer un mémoire présentant la position de l'Allemagne sur les différents aspects de la question<sup>74</sup>. Pour les militaires présents, cela signifie que l'Allemagne ne doit pas seulement préparer ses dossiers pour pouvoir contre-attaquer dans le cas où la discussion s'engagerait sur le sujet, mais bien qu'elle doit prendre l'initiative. C'est en ce sens que le général von Winterfeldt, ancien attaché militaire à Paris et membre de la »Wako«, s'exprime en conseillant, selon les termes du protocole

72 Une collection complète se trouve dans la bibliothèque de l'Auswärtiges Amt, un commentaire rapide dans LUCKAU (voir n. 2) p. 31-39.

73 Drucksache Nr. 10.

74 AA, PA, A 25, Bd. 2; programme pour la réunion du 22 février, liste des présents et résumé des résultats de la réunion.

de la réunion, »daß wir das Material über die Schuldfrage nicht nur defensiv verwerten, sondern bei den Friedensverhandlungen von uns aus die Schuldfrage anschneiden sollten«. Pour lui, le grand responsable est la France, dont les aspirations à la revanche ont dominé le comportement politique. Cette argumentation, qui va être étayée par une abondante documentation adressée à la »Geschäftsstelle«, dont un long mémoire de Winterfeldt lui-même sur ses années à Paris<sup>75</sup>, est acceptée sans discussions.

\*

Les réunions de commissions, la rédaction des mémoires se poursuivent, non sans retards et reports, durant tout le mois de mars. Comme rien ne vient concrétiser l'espérance d'une ouverture rapide des négociations, on ne semble pas trop se préoccuper à Berlin d'accélérer les travaux. Ce n'est qu'à la fin du mois qu'un tel souci apparaît, lorsqu'arrive le 24 mars l'invitation adressée à l'Allemagne d'avoir à envoyer à Paris une commission d'experts financiers<sup>76</sup>. Pour Bernstorff, qui en fait part le lendemain au cours d'une réunion »(dürften) die danach in nächster Zeit in Paris zu erwartenden Verhandlungen den Beginn der Friedensverhandlungen darstellen«<sup>77</sup>. Aussi conviendrait-il, ainsi qu'il l'écrit à la »Reichsentschädigungskommission«, »die Bereitstellung und Sichtung des für die Vorbereitungen der Verhandlungen notwendigen Materials im gewissen Maße abzuschliessen«<sup>78</sup>.

Il ne semble pas, à cette date, que la véritable avalanche de documentation qui a submergé les bureaux de la »Geschäftsstelle«, pas plus que la réunionite aiguë dont elle a été le siège, aient permis d'aboutir à des résultats très tangibles. Elle se trouve plutôt réduite au rôle de place de clearing entre des administrations diverses, fonctionnement qui commence à lui valoir des critiques assez acerbes.

Le 7 avril, le ministre de l'économie, Rudolf Wissell, adresse à l'»Auswärtiges Amt« une lettre dans laquelle, en termes dénués d'équivoque, il souligne l'échec, à ses yeux, de l'entreprise: »Die bisherigen Beratungen in der Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen haben gezeigt, daß die mit der Bildung der Geschäftsstelle erstrebte Zusammenfassung der Friedensvorbereitungen zum Zwecke einer einheitlichen Instruktion der Friedensunterhändler, der Heraushebung der Friedensverhandlungen aus dem Bereiche eines einzelnen Ressorts und einer Beschleunigung des gesamten Geschäftsganges nicht erreicht worden ist«<sup>79</sup>.« Défaut de coordination: certains ministères, selon Wissell, se livrent à leurs propres études préparatoires, sans tenir les autres au courant. Défaut surtout d'unité: les points de vue définis par les experts ne sont pas sans présenter des contradictions. En conséquence le ministre demande de redéfinir la place et les compétences d'un organisme qui n'a pas réussi à s'imposer, ainsi qu'il était prévu à l'origine, comme »ein selbständiges (dem Minister) unmittelbar unterstelltes Organ«, et qui n'est rien de plus qu'»ein Büro der 3 Abteilungen des Auswärtigen Amtes«.

Quelques jours plus tard, le 19 avril, le ministre de l'Intérieur fait connaître un point de vue semblable à celui de Wissell, et propose une redéfinition et une revalorisation

75 Ibid.; lettre de Winterfeldt à Harbou.

76 Kabinett Scheidemann (voir n. 49), Dokument Nr. 22, séance du 25 mars.

77 AA, PA, GfFV, A 18, Bd. 2; lettre du commissaire du ministère de l'économie à Bernstorff du 25 mars.

78 Ibid., P 100035, Bd. 50; lettre de Bernstorff du 8 avril.

79 Handakten Toepffer (voir n. 23); cf. aussi n. 30.

des tâches imparties à l'organisme: »Die Geschäftsstelle wird nicht nur für die büromäßige Erledigung der Friedensarbeiten zu sorgen haben, sondern es wird ihr, wie das Reichswirtschaftsministerium mit Recht betont, als Zentralinstanz für alle Friedensfragen auch die Befugnis zustehen müssen, soweit nicht eine Entscheidung des Kabinetts erforderlich ist, sachlich entscheiden zu können<sup>80</sup>.«

Ces critiques montrent combien on s'est écarté de l'idée première de Warburg. La dérive bureaucratique sur laquelle elle mettent l'accent est peut-être un phénomène inévitable. Dans un état déjà structuré, avec des ensembles spécialisés, il y a de grandes difficultés à établir un nouvel organe de décision capable d'autonomie – ce qui était l'intention des promoteurs spirituels de la »Geschäftsstelle«. Et c'est une loi sans doute de ce type de société qui veut que toute tentative pour réduire la fragmentation des organes de décision en constituant une unité chargée de coordonner leur action aboutisse à une fragmentation supplémentaire, à la juxtaposition de nouveaux ensembles à ceux qui existent déjà, à la création de nouveaux circuits qui ne font qu'alourdir le processus de préparation de la décision, au point de la rendre presque impossible. Mais dans le cas de la »Geschäftsstelle«, comme le note Wissell, on est arrivé en outre à sa neutralisation, à sa mise sous tutelle par les diplomates de carrière, dont il était précisément question de réduire le rôle. Ici se manifeste un phénomène particulier, processus de phagocytose par lequel une structure existante absorbe une structure nouvelle qui la menace. L'assemblée des experts est devenue un organe au service d'une bureaucratie particulière, la conséquence est que les rivalités traditionnelles aux ministères réapparaissent. On est bien loin de l'élite de la compétence qui devait, selon Warburg, s'imposer aux diplomates comme à tous les organes concernés.

L'»Auswärtiges Amt« lui-même reconnaît le bien-fondé des critiques de Wissell, et la nécessité de redonner une certaine autorité morale à une institution qui se perd dans le cafouillage. Un aide-mémoire du 11 avril en témoigne, où on peut lire: »Die Beschwerden des Reichswirtschaftsministeriums sind im wesentlichen berechtigt. Die Beratungen haben in den wenigsten Fällen zu einem positiven Resultat geführt. Es müßte das Resultat jeder Besprechung als Beschluß der Friedenstelle festgelegt und formuliert werden, damit über jede einzelne Frage Richtlinien entstehen, nach denen bei den Friedensverhandlungen zu handeln ist. Natürlich müssen diese Richtlinien bevor sie als bindend angesehen werden, vom Reichsminister des Auswärtigen und vom Kabinett genehmigt sein<sup>81</sup>.« L'incidence pratique d'une telle suggestion semble très limitée: les directives définitives pour les négociateurs, adoptées par le cabinet le 21 avril, sont pratiquement identiques à celles que Brockdorff-Rantzau y a présentées le 21 mars, ce qui revient à dire que la réorientation proposée n'a pas pu donner des résultats rapides<sup>82</sup>. En se perdant dans ses débats, la »Geschäftsstelle« s'est privée d'une réelle faculté d'intervention.

Pouvait-on, à cette date, revenir à un système efficace? Un pouvoir de décision effectif, sanctionné par le gouvernement, tel que le suggère l'»Auswärtiges Amt« pouvait y contribuer. Mais le problème des relations entre les deux instances –

80 AA, PA, WK 30, Bd. 39; lettre du ministère de l'intérieur à Brockdorff-Rantzau du 19 avril.

81 AA, PA, Handakten Unterstaatssekretär Toepffer, 11, Friedenskonferenz, Bd. 2.

82 Pour les Richtlinien cf. Akten zur deutschen auswärtigen Politik (voir n. 61), Dokument Nr. 179.



gouvernement et »Geschäftsstelle« – change de dimension: on s'oriente en fait vers une situation conflictuelle.

\*

Au début de mai, avec le commencement des négociations à Versailles, les événements se font contraignants, et les critiques formulées contre un organisme devenu pléthorique et bureaucratique tout à la fois prennent toute leur valeur. Une tentative de réorganisation se produit afin d'éliminer les dysfonctionnements les plus évidents.

A cette date, avec le départ de la délégation de paix pour Versailles, le groupe des experts se trouve définitivement scindé en deux, et le groupe berlinois se voit réduit d'abord à un rôle d'intermédiaire entre la délégation et le gouvernement. La conséquence de cette situation est que les experts de la »Liste A« jouent un rôle important, mais qui échappe au contrôle de Berlin, tandis que le gouvernement tend à se passer de plus en plus de l'intermédiaire pour intervenir directement dans la négociation.

La réorganisation qui intervient vise précisément à permettre à la Geschäftsstelle de jouer pleinement un rôle d'intermédiaire et de conseil du gouvernement, adapté au rythme même de la négociation. Une conférence journalière est établie à l'intention des représentants des ministères, »zur Bekanntgabe und Erörterung der aus Versailles eingegangenen Telegramme«, et les différentes commissions aux contours indéfinis sont remplacées, à partir de la mi-avril, par une série de groupes de travail étroitement spécialisés, articulés en sousgroupes dont chacun suit un dossier précis<sup>83</sup>. Cette restructuration n'a d'ailleurs pas porté atteinte à l'emprise bureaucratique: l'encadrement par des fonctionnaires reste solide, tout au plus peut-on constater que les différents ministères y participent ce qui atténue l'impression de vassalisation par l'»Auswärtiges Amt« et donne à l'ensemble un caractère plus œcuménique.

Les travaux prennent vite un tour quelque peu académique, car leur finalité, qui est de préparer des propositions précises dans l'optique d'une négociation détaillée, se heurte aux contraintes imposées par les Alliés, qui n'entendent pas du tout entrer en de longues discussions, mais imposent simplement leur texte. Dès lors il n'y a pas matière à négocier, tous les efforts déployés se révèlent vains. C'est en urgence pour finir que les groupes de travail se réunissent et prennent position sur le projet remis à la délégation allemande le 6 mai. Toute discussion de fonds est exclue, les experts sont seulement invités à entériner la politique de Brockdorff-Rantzau et la démarche suivie par lui à Versailles.

Le 11 mai des directives sont données aux dirigeants des groupes de travail sur les prises de position attendues d'eux: »Folgende Gesichtspunkte sollen möglichst der Bearbeitung zugrunde gelegt werden:

- a) Frage der Berechtigung der feindlichen Forderungen gegenüber der Rechtsgrundlage des Wilson-Programms und des Waffenstillstandes;
- b) wirtschaftliche, politische und soziale Wirkungen der feindlichen Forderungen;
- c) die deutschen Gegenvorschläge;

83 Pour la conférence journalière voir entre autre la lettre de Bernstorff à Nadolny du 3 mai; AA, PA, GfFV, A 309, Bd. 15. Pour les groupes nous n'avons pas trouvé d'organigramme, mais un »Verteilungsplan« est contenu dans une circulaire du Vertreter des Staatssekretärs des Reichsmarineamts bei der Deutschen Friedenskommission du 11 mai; Ibid., P 100 152, Bd. 58.

d) von einer endgültigen Formulierung der deutschen Gegenvorschläge kann zunächst abgesehen werden<sup>84</sup>.«

Les réunions qui se déroulent à partir du 12 mai permettent l'élaboration de mémoires, immédiatement envoyés à la délégation qui souhaite en disposer avant le 16.

Cette période de fièvre passée, c'est au contraire l'apathie. De la mi-mai à la mi-juin, la «Geschäftsstelle» est un corps passif, qui n'est pas appelé à intervenir dans le débat entre le gouvernement et la délégation.

Elle va toutefois être introduite dans le débat par les diplomates, soucieux de peser sur les décisions du gouvernement et sur les partis dont ils redoutent la faiblesse: dernier avatar qui la réduit au rôle de lobby. Au moment décisif, Brockdorff-Rantzau tente de mobiliser les experts, privés d'activité depuis un mois et sans doute de ce fait tout prêts à sauter sur l'occasion de se manifester, contre l'acceptation du traité. Dans le mémoire où Simons fait l'historique de la négociation, l'épisode est relaté de la façon suivante:

»Die Delegation, die mit ausführlichen Besprechungen der Versailler Sachverständigen mit den in Deutschland befindlichen rechnetete, beschloß daher, daß eine Anzahl von Sachverständigen und Kommissaren direkt nach Berlin weiterfahren sollte, wo die notwendigen Besprechungen abgehalten werden sollten; das Ergebnis sollte dann sofort nach Weimar übermittelt werden, weil, wie man annahm, es dort für die Entscheidung des Parlaments und der Regierung gebraucht werden würde. Der Plan gelang in ausgezeichneter Weise so wie er aufgestellt worden war. Das Ergebnis der Beratungen, die nach der Ankunft in Berlin sofort begannen und bis in die tiefe Nacht hinein dauerten, war schon am nächsten Tage vervielfältigt in Weimar. Aber die Arbeit war insofern vergeblich als sich das Kabinett und die Parteiführer in keiner Weise um das Urteil der Sachverständigen kümmerten, sondern ihre Entscheidung lediglich auf innerpolitischen Gesichtspunkten nach einem von einigen Drahtziehern im voraus vereinbarten Plan fällten<sup>85</sup>.«

De ces réunions, qui ont lieu le 18 juin, on cherche par ailleurs à tirer argument pour mobiliser l'opinion: l'agence WTB en diffuse un compte-rendu qui souligne l'importance de la prise de position de la commission qui »(dürfte) einen wesentlichen Einfluß auf die Entscheidungen des Kabinetts ausüben«<sup>86</sup>. Le poids de la démarche est renforcé par la publication de la liste des noms des 375 experts présents aux réunions: véritable assemblée, auréolée du prestige du savoir, dévouée au service des intérêts profonds de la nation, que la dépêche dresse ainsi face à celle de Weimar, assemblée politicienne dominée par les intrigues de partis. Les uns se voient implicitement posés en seuls représentants authentiques de l'intérêt national, les autres dévalorisés d'autant. La suspicion ne peut que frapper un gouvernement et un parlement capables de passer outre à l'avis des experts.

De fait le gouvernement, poussé par Erzberger, est décidé à en finir. Le mémoire de Simons le relate en termes vifs: »Bei einer entscheidenden Sitzung im Kabinett (nach der Demission des Grafen) mit den Parteiführern waren zwar hervorragende Sachver-

84 Handakten Toepffer (voir n. 81); »Erläuterungen für die Gruppenführer« du 11 mai.

85 AA, PA, Nachlaß Brockdorff-Rantzau, Az. 20, Versailles II; long mémoire non signé – mais il ne fait pas de doute que Simons en est l'auteur.

86 AA, PA, GfFV, A 122-4, Bd. 10.

ständige wie Warburg, Melchior und Wiedfeldt pro forma zugezogen; sie kamen jedoch nicht zum Wort, da Erzberger, der die Sitzung leitete, darüber hinweg ging<sup>87</sup>. « La conséquence en est la démission des principaux experts<sup>88</sup> ».

L'épilogue est bref. En juillet, la »Geschäftsstelle« cesse d'exister. A chacun des experts démobilisés, le nouveau ministre des affaires étrangères adresse une lettre de remerciements banale, où se trouvent les habituelles formules de reconnaissance pour l'exceptionnelle qualité du travail accompli et d'espérance pour la poursuite d'une coopération<sup>89</sup>. Des dispositions sont prises pour la transmission des archives à l'»Auswärtiges Amt«.

\*

La création de la »Geschäftsstelle« répondait au désir de changer les règles du jeu diplomatique en y introduisant un principe novateur. L'idée d'origine était de donner un rôle important, dans la négociation à venir, à un groupe spécifique que ses compétences désignaient pour traiter des affaires du monde autant – et peut-être plus – que les diplomates dont la faillite était évidente. Démocratisation en ce sens qu'une bureaucratie fermée et autocratique se voyait contestée dans son pouvoir, mais limitée par le critère explicite du choix, qui met en avant une élite très particulière, et par l'idéologie implicite qui le sous-tend: pour Warburg, les banquiers feront plus sûrement le bonheur des peuples que les hommes d'état – mais les banquiers peuvent-ils prétendre parler au nom des peuples?

Pour que cette influence se fasse sentir, il convenait de créer une structure particulière. L'idée de Warburg est retenue par les diplomates qui s'empressent de la dénaturer. La notion d'expert reçoit une extension qui la vide de tout contenu et on ne se soucie guère de savoir sur quelles questions précises ces experts seront amenés à justifier leur rôle. De ce fait, l'institution nouvelle n'est qu'en apparence conforme au projet initial. Par contre, elle est génératrice d'une illusion: l'Allemagne peut définir ses buts de paix sans se soucier du prix de la guerre perdue, et chacun, pour son compte, s'y emploie.

Le fonctionnement de l'institution révèle en outre combien les structures anciennes se sont maintenues en Allemagne après novembre 1918. Sous l'apparence du renouveau, les traditions perdurent. En prenant le contrôle de la »Geschäftsstelle«, en dirigeant et en préparant ses travaux, les fonctionnaires de l'»Auswärtiges Amt« gèrent ces traditions et retrouvent le système des groupes mixtes nés pendant la guerre, où des représentants cooptés des forces économiques et sociales avalisaient la politique des bureaux.

Le gouvernement contribue de son côté au dévoiement de la nouvelle structure en acceptant de céder aux prétentions particularistes: l'adjonction de représentants des territoires menacés à l'est comme à l'ouest, baptisés experts, pose un problème de définition. En fait, il y a confusion des systèmes entre ce qui relève de la représentation populaire et ce qui relève de la compétence. La concession faite à l'opinion, ou à ceux qui parlent en son nom, aboutit à dresser face au gouvernement une assemblée dont les prétentions débordent sur les attributions de la Constituante.

87 Voir n. 85.

88 Akten zur deutschen auswärtigen Politik (voir n. 61), A II, Dokument Nr. 77, Anm. 3.

89 AA, PA, WK 31, Bd. 9; lettre de l'AA à tous les experts du 9 juillet.

On le voit bien en juin 1919. Acculé à des choix dramatiques, le gouvernement se fait faire la leçon par une assemblée contestatrice, qui ne représente qu'elle-même, mais s'auréole du prestige du savoir et denie plus ou moins clairement à l'assemblée de Weimar le droit de parler au nom des intérêts du peuple allemand. Au total, le bilan est négatif pour le régime: loin de contribuer à renforcer le mouvement de démocratisation de la vie publique, l'histoire de la »Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen« aura contribué à faire renaître l'idée de l'incompétence des politiciens et à renforcer par contrecoup le prestige des technocraties.