

V.2 Clémentel et la diplomatie économique pendant la Première Guerre mondiale

Marc TRACHTENBERG¹

*Professor of Political Science
at the University of California, Los Angeles*

À l'automne 1918, alors que se profilait l'issue de la Première Guerre mondiale, une évidence apparut : la victoire ne résoudrait pas tous les problèmes de la France. Confronté à des dommages matériels énormes et à une situation économique et financière bouleversée par le conflit, le pays devrait désormais faire face à l'épineux et grave problème de la reconstruction. Quelles solutions les dirigeants français avaient-ils alors à l'esprit ? L'historiographie traditionnelle fournit une réponse simple : le gouvernement espérait que les réparations allemandes suffiraient

¹ Ce chapitre est une version abrégée, écrite en 2017 pour le présent ouvrage, de l'article de l'auteur « "A New Economic Order": Étienne Clémentel and French Economic Diplomacy during the First World War », paru en 1977 dans *French Historical Studies*. Il n'a toutefois pas pu prendre en considération les études publiées ultérieurement sur le sujet durant les quarante dernières années, la plus importante étant celle de Georges-Henri Soutou, *L'Or et le Sang. Les buts de guerre économiques de la Première Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 1989. D'autres travaux majeurs sont intervenus et peuvent être cités à défaut d'avoir été directement utilisés : Michel Letté, « Le rapport d'Étienne Clémentel (1919) : l'avènement administratif des technocrates et de la rationalisation », *Documents pour l'histoire des techniques*, 2011 (en ligne), <http://dht.revues.org/1815?lang=fr> ; Georges-Henri Soutou, « Henri Hauser et la Première Guerre mondiale », in Séverine-Antigone Marin, Georges-Henri Soutou (dir.), *Henri Hauser (1866-1946), humaniste, historien, républicain*, Paris, Presses de l'Université Paris Sorbonne 2006 ; David Stevenson, « The First World War and European Integration », *International History Review*, vol. 34, n° 4, 2012, pp. 852-857 ; Peter Jackson, *Beyond the Balance of Power: France and the Politics of National Security in the Era of the First World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 116-118, 173-178 ; ainsi que le premier chapitre de l'ouvrage de Marc Trachtenberg, *Reparation in World Politics: France and European Economic Diplomacy, 1916-1923*, New York, Columbia University Press, 1980. Article traduit par Marie-Christine Kessler et Clothilde Druelle-Korn.

à résoudre l'équation. En réalité, le gouvernement français avait déjà élaboré au cours de la guerre une politique économique où les réparations allemandes jouaient un rôle secondaire. De fait, le gouvernement avait pour l'essentiel mis sur la Coopération interalliée, plus précisément sur la prolongation dans la paix du système interallié de coopération économique forgé dans la guerre. Étienne Clémentel, ministre du Commerce de 1915 à 1919, avait été au premier plan dans l'élaboration de cette politique. Lors des négociations avec les Alliés, consacrées à ces questions d'après-guerre, le gouvernement français était représenté par Clémentel. Ce furent ses positions en la matière qui constituèrent la ligne de conduite officielle du gouvernement. Un long exposé des vues du ministre du Commerce sur la question de la politique économique d'après-guerre avait été formellement approuvé par le président du Conseil Clemenceau en septembre 1918. De fait, l'action gouvernementale après l'Armistice se déploya suivant les grandes lignes esquissées par Clémentel².

L'objectif n'était pas d'anéantir économiquement l'Allemagne, mais plutôt de modérer les ambitions industrielles allemandes, c'est-à-dire de les mettre en harmonie avec le reste de l'économie mondiale. Les Allemands étaient perçus comme redoutablement industriels, efficaces et économiquement agressifs, ils suscitaient un mélange de crainte et d'admiration. Cette ambiguïté à l'égard de l'ennemi allemand se trouve bien illustrée par le fait qu'en plein milieu de l'hécatombe, les planificateurs du Ministère du Commerce s'évertuaient à consciencieusement reproduire les méthodes allemandes³. L'Allemagne, de l'opinion générale, avait découvert « le secret de l'organisation ». Ceci expliquait les impressionnants et menaçants succès commerciaux du Reich d'avant 1914. Il fallait toutefois empêcher que ce pays, après-guerre, ne surpasse de nouveau ses voisins par sa frénésie industrielle. Pour servir cet objectif,

² Cet exposé général de la politique d'Étienne est basé sur ses discours au Parlement, sur son livre *La France et la politique économique interalliée* (Paris, PUF, 1931) et sur les archives du ministère du Commerce, fonds F¹² aux Archives nationales à Paris, cartons F¹²7798, 7988, 8039, 8104 et 8106. Dans la suite de l'article, les documents en provenance des archives du ministère du Commerce seront simplement référencés comme le *fonds* et *la note : boîte* (e.g., F¹²7798).

³ « Dans la bataille économique qu'il nous faudra livrer après la guerre », écrivait Clémentel en 1918, « nous ne vaincrons le pangermanisme qu'en prenant quelques-unes des armes dont l'Allemagne a su faire usage, et au premier rang, celle de l'organisation », Préface à l'ouvrage de Henri Hauser, *Les régions économiques*, Paris, Bernard Grasset, 1918, p. 3, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k840070.r=%22regions%20economiques%22?rk=21459;2>.

il était nécessaire de poser les fondements d'une organisation économique mondiale.

Par conséquent, les Alliés devaient s'organiser en un bloc économique constituant le noyau d'un système économique plus large à venir. Le concept d'une Union économique permanente entre Alliés avait été soulevé dans la presse pratiquement dès le début de la guerre et, dès lors, le débat public s'était concentré sur la possibilité d'instaurer des tarifs douaniers préférentiels au sein de l'Entente. Clémentel insistait aussi sur l'importance de la mise en place d'une supervision interalliée des matières premières, l'écoulement des stocks serait contrôlé par l'intermédiaire de quotas, ratios, et prix fixes imposés en commun par les États. Un tel dispositif serait l'embryon du bloc économique sous tutelle alliée qu'il escomptait voir émerger des décombres⁴. Ce système aurait non seulement aidé la France dans la tâche immense de la reconstruction économique, mais lui aurait aussi permis (ainsi qu'à ses alliés) de se prémunir contre des politiques « d'agression commerciale » censées avoir été le fait des Allemands avant la guerre. En menaçant de couper les approvisionnements vitaux à l'Allemagne, on pourrait la conduire à des politiques économiques plus pondérées. Sa classe dirigeante se résoudrait ainsi à renoncer à ce que Clémentel et ses collaborateurs analysaient comme l'ambition de dominer l'Europe entière.

En vue de jeter les bases de ce système, un important sommet sur les questions économiques avait réuni les alliés à Paris en juin 1916. Pour Clémentel, il était clair que l'adoption de mesures de ce type revêtait une importance capitale, sur le plan tant économique que politique :

Nous sommes à l'origine de temps économiques nouveaux, qui permettent l'application de méthodes nouvelles, fondées sur le contrôle, la collaboration, et tout ce qui peut mettre de la cohésion dans la production. Si les Alliés savent mettre en pratique ces idées, ils auront fondé un ordre de choses nouveau qui marquera une des étapes dominantes de l'histoire économique du monde⁵.

⁴ Voir F¹² 7798, 7988, 8039, 8104, 8106, et Archives du ministère des Affaires étrangères, série « Guerre », vol. 1216-1219 [ci-après AE, Guerre, 1216-1219]. Sur le débat public d'un possible bloc économique à venir, voir les articles cités in Camille Bloch, *Bibliographie méthodique de l'histoire économique et sociale de la France pendant la guerre*, Paris, PUF, 1925, pp. 381-382, et Bernd Bonwetsch, *Kriegsallianz und Wirtschaftsinteressen: Russland in den Wirtschaftsplänen Englands und Frankreichs 1914-1917*, Düsseldorf, Bertelsmann, 1973.

⁵ « Conférence économique des gouvernements alliés tenue à Paris les 14, 15, 16, et 17 juin 1916. Programme, procès-verbaux des séances et acte de la conférence »,

Il ajoutait que si les Alliés s'appliquent à créer un système du genre de celui qu'il concevait, ils deviendraient les « maîtres de l'avenir ». La conférence adopta un certain nombre de mesures allant dans ce sens bien qu'elles fussent en retrait sur les propositions initiales de Clémentel. Celui-ci n'était en rien découragé, lui et ses collaborateurs avaient la conviction qu'un nouvel ordre économique émergerait de la guerre.

Leurs espérances étaient-elles vouées à la déconvenue ? Dans les dernières années de la guerre, une évolution décisive convainquait Clémentel d'une réelle possibilité de mettre ses idées en œuvre. Des organismes interalliés de coopération économique – à l'image du « *wheat Executive* » – avaient déjà vu le jour auparavant. Cependant, ce n'est que fin 1917 que prit forme une organisation économique de grande ampleur correspondant à ses aspirations. La question dans la dernière année de la guerre apparaissait sous un nouveau jour : pour résoudre les problèmes de l'après-guerre, il n'était plus question de créer un système entièrement nouveau, on devrait simplement étendre et développer des structures existant déjà. C'est précisément ce que Clémentel et d'autres dirigeants français avaient en tête lorsqu'ils évoquaient la *Coopération* économique alliée : cette *coopération* post-conflit signifiait le prolongement en temps de paix du système de contrôle exercé par les corps interalliés pendant la guerre⁶.

Le système économique allié était très largement le produit de la situation économique et militaire spécifique de l'année 1917. Vers la fin du printemps, le caractère insuffisant de la logistique et du réseau d'approvisionnement existant s'était cruellement fait ressentir. La guerre sous-marine avait durement éprouvé ce qu'il restait de flotte disponible, au moment même où la quantité de tonnage disponible prenait une importance stratégique cruciale.

pp. 42-43, in F¹²8104, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k56133317.r=Jugemens%20des%20savans?rk=922751;2>.

⁶ La discussion du système économique interallié est fondée sur les sources suivantes : J. Arthur Salter, *Allied Shipping Control: An Experiment in International Administration*, Oxford, Clarendon Press, 1921 ; J. Arthur Salter, *Slave of the Lamp: A Public Servant's Notebook*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1967 ; Daniel Seruys, « La structure économique de la coalition », *Revue de Paris*, 25, 15 juillet 1918 ; U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States* [FRUS], 1917, Supplement 2, vol. 1, pp. 334-445 et 516-666 ; FRUS 1918, Supplement 1, vol. 1, pp. 498-617 ; Edwin Gay Papers, Hoover Institution, Stanford, California ; et R. H. Tawney, « The Abolition of Economic Controls, 1918-1921 », *Economic History Review*, vol. 13, n° 1-2, 1943.

L'effondrement de la Russie rendait plus urgent encore l'acheminement des troupes américaines. Depuis longtemps, on avait atteint les limites du possible et il n'était plus envisageable de réquisitionner d'autres navires ni de faire droit aux nouvelles demandes d'approvisionnement, et ce, en dépit des pressantes implorations des divers responsables politiques. Des procédures plus rationnelles devaient se substituer à ce qui était appelé « une compétition des paniques ».

L'avènement d'un véritable régime interallié serait toutefois plus qu'une réponse improvisée aux impérieuses nécessités du moment. Clémentel joua un rôle de premier plan dans la configuration graduelle du nouveau dispositif. Il s'attela avec constance à faire appliquer le type de politique dont il avait esquissé la forme l'année précédente à la Conférence économique de Paris. En août 1917, il se rendait à Londres pour tenter de gagner les Britanniques à ses vues. Le système qu'il espérait voir prendre forme durant la guerre pourrait, selon lui, non seulement être maintenu pour résoudre les difficultés de l'immédiat après-guerre, mais aussi être pérennisé et généralisé, grâce au contrôle global de l'approvisionnement en matières premières. Ceci pour prévenir de futurs conflits. Le gouvernement britannique, bien que considérant ces propositions avec bienveillance, se garda de donner son assentiment entier et formel, il réaffirma sa position en octobre lors de nouveaux pourparlers⁷.

Le but de Clémentel était la création d'un système de mise en commun des ressources alliées allouées ensuite par des comités interalliés en fonction des besoins respectifs de leurs pays⁸. La pénurie de tonnage faisait du contrôle conjoint de la flotte marchand la clef de voûte de la mise en place d'un programme d'importations partagées. C'est naturellement que les négociations franco-britanniques abordèrent en priorité ce point. Mais avant de consentir à ce système interallié à part

⁷ Cambon à Ribot, 3 septembre 1917, Archives du Ministère des Affaires étrangères, série « Paix », vol. 218 [ci-dessous : AE, Paix, 218] ; rapports de Clémentel 5 et 27 août 1917 AE, Guerre, 1276 ; Clémentel, 18 octobre 1917 AE, Guerre, 1277, et Étienne Clémentel, *La France et la politique économique interalliée* (Paris, PUF, 1931), pp. 150-195, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5657606j?rk=21459;2>.

⁸ É. Clémentel, *La France et la politique économique interalliée*, op. cit., pp. 158, 166, 194. Pour une source contemporaine, voir par exemple Fleuriau au président du Conseil, 3 septembre 1917 F¹²7797, dossier « Mission de M. Clémentel à Londres, 15-27 août 1917 ».

entière, même pour la durée de la guerre, les Britanniques exigèrent que leur nouveau partenaire américain fût convié à la table des négociations⁹.

L'accord des Américains à ces mesures de guerre vint si vite qu'il surprit tout le monde. Une délégation américaine de haut niveau, avec à sa tête le colonel Edward House, conseiller spécial du président Wilson, se rendit à Paris en décembre 1917 pour prendre part à une importante conférence interalliée. Jean Monnet, représentant de Clémentel à Londres, flanqué de J. Arthur Salter, le directeur britannique du service de réquisition de la marine marchande, rédigèrent en détail un plan de Coopération économique interalliée que les Américains approuvèrent, et qui fut adopté¹⁰.

Le plan instituait un certain nombre de comités, dits *Programme comitees* ou *Executives*, chargés de fixer des programmes d'importation pour différentes catégories de marchandises. Les membres de ces comités étaient des responsables issus de chaque administration nationale en charge de telle ou telle branche (Alimentation, Marine marchande, etc.). Les décisions de chaque comité devenaient *de facto* la politique des gouvernements nationaux dans le domaine correspondant. Les plans d'approvisionnement étaient soumis pour accord au comité chargé d'allouer les unités de fret, le CATM (Conseil allié pour le transport maritime). Le tonnage étant rationné, la décision du CATM déterminait l'application des plans, de même le Conseil décidait quels programmes devaient être supprimés ou remis à une date ultérieure. Ce faisant, le CATM coordonnait l'ensemble de l'approvisionnement des Alliés. Une fois le programme validé, le *War Purchase and Finance Council*, prenait automatiquement en charge l'aspect financier des transactions, les crédits américains couvrant lesdits achats.

Ce nouveau système économique interallié présentait une ressemblance frappante avec celui pour lequel Clémentel avait milité auparavant. Son émergence, conjuguée à l'attitude coopérative des responsables gouvernementaux, appuya sa détermination. Début 1918, Clémentel était optimiste quant à la perspective d'une organisation économique d'après-guerre ayant ses racines dans celle déjà en place : le dispositif qui

⁹ Voir É. Clémentel, *La France et la politique économique interalliée*, *op. cit.*, pp. 150-195 et de manière générale AE, Guerre, 1276-1277.

¹⁰ J.A. Salter, *Slave of the Lamp*, *op. cit.*, esp. p. 80 et suiv. et Jean-Baptiste Duroselle, « Strategic and Economic Relations During the First World War », in Neville Waites (ed.), *Troubled Neighbours: Franco-British Relations in the Twentieth Century*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1971, pp. 60, 69.

avait prouvé sa valeur en temps de guerre serait maintenu pour résoudre les problèmes de la paix¹¹.

Mais qu'en était-il de la position des partenaires de la France, et notamment des États-Unis. Voudraient-ils poursuivre cette politique ? Les Américains s'étaient fermement opposés aux accords de Paris en 1916. Néanmoins après leur propre entrée en guerre le printemps suivant, leurs dispositions avaient semblé évoluer. La vision du président Wilson : « Une paix durable ne peut être maintenue que par un partenariat des nations démocratiques », avait suscité des plans pour la création d'une future Société des Nations. Clémentel y vit l'occasion de convaincre le gouvernement américain. Dans une lettre au président Wilson fin 1917, il exposait ses conceptions, liant la future SDN à « l'arme économique » que constituerait un contrôle concerté et permanent des matières premières¹².

Clémentel fut encouragé par les échos favorables qui lui parvinrent de Washington. Le colonel House, le plus proche collaborateur de Wilson, se montrait particulièrement compréhensif à l'égard du point de vue français. Lui-même soutenait l'idée d'une législation qui poserait les fondements d'un contrôle des matières premières ; il suggéra en janvier 1918 que la France et la Grande-Bretagne adoptent une législation similaire¹³. Wilson fit allusion, dans un discours de décembre 1917, à la possibilité de restreindre les échanges avec l'Allemagne. Clémentel le citait fréquemment pour donner la preuve que les vues américaines convergeaient avec les siennes¹⁴. Au demeurant, quand Wilson édicta

¹¹ Voir les propos de Clémentel au Sénat en février et à la Chambre en juin 1918 : *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires, Sénat*, 7 février 1918, pp. 70-73 et *Journal officiel de la République française, Débats*.

¹² Extraits d'une lettre du 6 octobre de Wilson cités par É. Clémentel, *La France et la politique économique interalliée*, op. cit., pp. 220-221. Le 22 novembre Clémentel réitérait ce point dans une autre lettre à Wilson, F¹² 7988, dossier « Question des matières premières ».

¹³ Charles Seymour, *The Intimate Papers of Colonel House*, 4 volumes, Boston, Mifflin, 1928, Entrée du 27 janvier 1918, vol. 3, pp. 366-367. Voir aussi, *ibid.*, p. 268, et (sur les intentions de Wilson), Wiseman à Reading, 16 août 1918, *ibid.*, vol. 4, pp. 62-63. Sur la relation française de ces contacts, voir Tardieu à Clémentel, 25 et 27 janvier 1918, AE, Guerre, 1217.

¹⁴ Dans un discours au Congrès en date du 4 décembre, Wilson déclarait que si l'Allemagne, après la guerre, continuait de vivre en étant guidée par les ambitions et intrigues de ses maîtres visant à saper la paix mondiale, elle pourrait être exclue d'interagir librement sur un plan économique avec les nations qui se sont assemblées pour assurer la paix mondiale, Woodrow Wilson, *War and Peace*, R.S. Baker & W.E.

dans son discours des Quatorze Points de janvier 1918, les principes fondateurs d'une restructuration des affaires internationales, il avait eu la prudence de laisser ouverte la possibilité d'exercer une discrimination à l'égard des nations ne s'affichant pas déterminées à s'engager dans la paix. Le Troisième Point appelait ainsi au « retrait, autant que possible, de toutes les barrières économiques, et l'établissement d'une égalité des conditions de commerce, mais seulement parmi toutes les nations désirant la paix et s'associant pour la maintenir »¹⁵.

Clémentel pensait qu'ainsi étaient rassemblées de véritables chances pour la mise en place d'un projet d'avenir et, au milieu de l'année 1918, le ministère du Commerce commença à élaborer des plans détaillés pour établir un nouvel ordre économique pour l'après-guerre. Henri Hauser, proche collaborateur de Clémentel et historien éminent, a joué là un rôle de premier plan. Il semble clair que c'est Hauser lui-même qui a rédigé un document qui reprenait les idées et projets élaborés depuis plusieurs mois par Clémentel et ses collaborateurs. Son memorandum servit de socle intellectuel à la lettre adressée par Clémentel à Clemenceau, président du Conseil en date du 19 septembre 1918. Celle-ci constitue la plus claire et la plus complète formulation de la politique de Clémentel en la matière.

Clemenceau allait accepter en quelques jours que cette lettre constitue la base de la politique française dans ce domaine. Elle mérite donc un examen minutieux. Elle reprenait tous les thèmes chers à Clémentel. La coopération alliée constituerait un système économique permanent et ne serait pas la simple suite temporaire du régime de guerre. L'objectif n'était pas d'écraser l'Allemagne, mais plutôt de fournir un cadre pour la réintégration ultime de l'Allemagne dans le système économique international. Ce système restreindrait de lui-même les ambitions politiques et économiques allemandes qui ne constitueraient plus une menace pour les autres pays. La puissance allemande pourrait être contrebalancée uniquement par la puissance alliée, cependant une organisation économique permanente était nécessaire pour que ce

Dodd, eds., 2 vol. (New York, 1927), vol. 1, p. 133. Clémentel fit fréquemment référence à ce discours, voir par exemple, Sénat, *Débats*, 7 février 1918, pp. 71-72, et Chambre, *Débats*, 28 juin 1918, p. 1841.

¹⁵ En octobre 1918, le commentaire officiel de House sur ce point mettait l'accent sur le fait qu'il s'appliquait seulement aux membres de la Ligue des nations, il soulignait en particulier que « la clause faisait référence à une juste et équitable compréhension de la question des matières premières », C. Seymour, *Intimate Papers, op. cit.*, vol. 4, pp. 193-194.

pouvoir allié soit une réalité. Ces arguments avaient un poids particulier au milieu de 1918 : il semblait alors que les Allemands puissent réaliser à l'Est leur rêve d'un puissant bloc économique d'Europe centrale. C'est afin d'éviter d'être submergé par la Mitteleuropa en voie d'élargissement, que Clémentel demandait dans sa lettre cette formation d'une union économique, noyau d'« union économique des peuples libres ». Un contrôle interallié des matières premières serait le cœur de ce nouveau bloc économique. Il y aurait également un système de tarifs préférentiels au sein du bloc ; un retour à l'ancien système d'égalité commerciale devant être évité si possible.

Pour obtenir la liberté de construire le nouveau système tarifaire, le gouvernement français devait dénoncer tous ses anciens traités commerciaux. Mais il fallait agir rapidement pour que la France ne se trouve pas isolée. Les Britanniques planifiaient un système de Préférence impériale – c'est-à-dire des tarifs préférentiels au sein de l'Empire. On évoquait même la possibilité d'une entente commerciale anglo-américaine. Il serait déplorable que la France soit admise dans un tel bloc britannique ou anglo-saxon uniquement en tant que membre de deuxième classe. Mais dans l'union économique envisagée par Clémentel, la France jouerait un rôle de premier plan. Il était donc urgent que les alliés soient amenés à accepter les plans de Clémentel alors que la réalité de l'effort de guerre extraordinaire de la France et le souvenir de sa souffrance exceptionnelle était encore dans tous les esprits¹⁶. Le concept d'« union économique des peuples libres » de Clémentel aurait facilement pu être lié à l'idée d'une Société des Nations. L'éventualité de cette connexion était soulignée dans sa lettre. L'engagement américain envers la Ligue, selon Clémentel, conduirait les États-Unis à soutenir ses projets. Le président Wilson, qui s'était d'abord opposé au spectre d'un bloc économique permanent évoqué par Paris était en train d'évoluer selon Clémentel : « Il s'est peu à peu rapproché des points de vue définis par nous en juin 1916¹⁷. » La lettre se concluait par un appel à la tenue d'une conférence interalliée afin « d'établir un accord sur la base de principes déjà acceptés par la France, l'Angleterre et la Belgique en 1916, qu'il s'agirait d'élargir et d'adapter à la situation actuelle »¹⁸.

¹⁶ É. Clémentel, *La France et la politique économique interalliée*, op. cit., pp. 337-348.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 338-339.

¹⁸ *Ibid.*, p. 347.

Une réunion eut lieu le 28 septembre pour discuter du projet. Clemenceau étaient rejoints par le ministre des Affaires étrangères, Stephen Pichon, et par André Tardieu, le commissaire général pour les affaires franco-américaines. Tous acceptaient que les suggestions énoncées dans la lettre du 19 septembre soient considérées comme la base de la politique française. Clemenceau, en particulier, pensait que la France essaierait maintenant d'élaborer un arrangement avec les Alliés selon les lignes que Clémentel avait suggérées¹⁹. Mais les négociations avec les Américains devaient être conduites avec précaution. Tardieu soulignait alors qu'il convenait d'être très prudent. Il pensait cependant que si les propositions de Clémentel étaient liées aux grands principes de Wilson, le gouvernement américain pourrait se laisser convaincre. Clemenceau demanda ensuite à Tardieu, qui devait se rendre en Amérique prochainement, de discuter de ces propositions avec Wilson, House et le secrétaire d'État américain Lansing, et les faire accepter dans la mesure du possible²⁰.

La coopération alliée était donc le but essentiel, le cœur du plan français de reconstruction et de résurgence économique. Les réparations de l'Allemagne, ne jouant qu'un rôle accessoire : elles devaient surtout constituer en fournitures de matières premières, en particulier de charbon. L'idée d'un « fonds mondial » pour financer la reconstruction des zones dévastées était évoquée. Mais il n'était pas présumé que l'Allemagne devrait ou pourrait avoir la capacité de payer d'énormes réparations. « En stricte justice », écrivait Clémentel dans la lettre du 19 septembre, c'est l'Allemagne qui devrait payer pour la reconstruction des zones dévastées. « À cette vérité d'ordre élémentaire » était opposée l'impossibilité matérielle où se trouverait l'Allemagne de relever tant de ruines. En outre, notait le ministre du Commerce, même si l'Allemagne était financièrement responsable de toute la guerre, lui faire financer entièrement les dommages consisterait un « écrasement complet du vaincu, qui enlèverait à l'humanité tout espoir d'une paix durable. Ainsi est née l'idée d'une sorte de caisse mondiale pour la réparation des dommages de guerre, caisse qui serait l'un des premiers organes de la Société des Nations²¹. »

¹⁹ Notes de cette réunion en F¹² 8104, dossier « Propositions des ministères ».

²⁰ *Ibid.*

²¹ É. Clémentel, *La France et la politique économique interalliée*, op. cit., pp. 341, 342.

Clémentel n'était donc pas désireux de demander à l'Allemagne de payer des sommes énormes en réparations. Hauser expliquait en son nom que de gros paiements de réparation nuiraient à la France. Ces paiements, écrivait-il le 28 décembre 1918, se traduiraient en « une énorme inflation monétaire, une hausse désordonnée des prix, elles ne donneraient en rien satisfaction à nos besoins industriels ». « En raison de leur volume », poursuivait-il, ces paiements « transformeraient la France en un pays riche de numéraire, acheteur de produits et incapable de travailler, comme l'Espagne du XVI^e siècle ». Comment l'Allemagne pourrait-elle alors payer ? Les propriétés allemandes en Alsace-Lorraine et dans le reste de la France pourraient être liquidées, les actifs allemands dans les pays neutres remis, et même des titres de certaines entreprises en Allemagne, à l'instant des mines de charbon de la Sarre, pourraient être transférés. L'Allemagne pourrait payer en nature, essentiellement en fournissant des matières premières comme le charbon. Il n'y avait de plus aucune raison pour que l'Allemagne ne puisse délivrer des produits finis pendant la période de reconstruction. De manière générale, poursuivait-il, les fonds allemands devraient principalement s'appliquer à l'achat de matières premières. « N'allons pas, sous prétexte de nous faire payer par l'Allemagne, ruiner nos industries de transformation^{22 ?} »

Pour Clémentel, la protection de l'industrie française contre une « invasion » des produits allemands était d'une importance primordiale. Il voulait des matières premières en provenance d'Allemagne et non des produits finis. Il semble probable que ce soit en grande partie sur la base de ce raisonnement qu'il a défendu l'idée d'une responsabilité allemande limitée, complétée par un fonds de réparation mondial. Par sa lettre du 19 septembre, il a fait approuver ces options. Il a cependant estimé qu'il serait insensé que la France les propose officiellement en détail lors de la conférence de paix : la délégation française devrait plutôt insister pour que l'Allemagne soit soumise à un système global de réparations. Ensuite, en coulisses, parmi les alliés, la question des moyens alternatifs pourrait être discutée, « mais il serait naïf et dangereux » que cela soit connu des Allemands²³. Clémentel pensait que, en raison d'un sentiment d'obligation morale ou à la suite de pressions dans les négociations, les Américains coopéreraient avec cette politique et accepteraient l'idée de la substitution d'un fonds mondial lié à la future Ligue internationale (la

²² F¹² 7985, PF VIII-19b.

²³ É. Clémentel, *La France et la politique économique interalliée*, op. cit., p. 342.

SDN) au principe de sanctions contre la seule Allemagne : « Notre nouvel Allié, les États-Unis », écrivait-il dans la lettre du 19 septembre, « se ralliera certainement à cette manière de voir et admettra que la reconstitution intégrale de la France du Nord et de la Belgique est essentiellement le choix de tous, la tâche primordiale de la ligue économique des peuples libres »²⁴.

La politique entière de Clémentel était basée sur une idée fausse. Les Américains hésitaient à coopérer, financièrement et économiquement. Ceux qui ont idéalisé la « coopération interalliée » ont mal compris la politique américaine pendant la guerre. Bien que désireux de voir les Européens coordonner leurs programmes économiques, limitant ainsi la pression sur l'économie américaine et sur les ressources financières américaines, les États-Unis sont constamment restés à l'écart et n'ont jamais vraiment accepté l'idéal de « l'égalité des sacrifices ». Les Américains ont approuvé le système *inter-Allied Wartime* parce qu'il leur a permis de s'assurer que les Européens faisaient réellement tout ce qui pouvait être fait ; l'assistance accordée devait vraiment être de l'ordre du strict nécessaire dans l'effort de guerre mais ne pas être utilisée à d'autres fins. Le gouvernement des États-Unis n'était tout simplement pas disposé à suivre le programme de post-guerre de Clémentel. À la fin du mois de septembre 1918, Wilson s'était exprimé publiquement et opposé à toute « combinaison économique particulière », à « toute forme de boycott économique ou d'exclusion... sauf dans la mesure où la Ligue pourrait imposer des pénalités économiques en tant que moyens de discipline et de contrôle ». La guerre, disait-il, était en grande partie enracinée dans les « rivalités économiques et des hostilités antérieures », et ce serait une paix précaire si elle prévoyait des exclusions²⁵.

La teneur de la politique américaine ne pouvait plus être ignorée. Les Américains voulaient un retour au régime d'avant-guerre, celui des marchés libres et de l'égalité commerciale. À la veille de l'armistice, le gouvernement américain a finalement rendu sa politique claire sur la question du régime économique interallié. Après avoir conféré avec le président, Herbert Hoover, conseiller économique en chef de Wilson, téléphonait à son représentant à Londres que les États-Unis

²⁴ *Ibid.*, p. 343.

²⁵ W. Wilson, *War and Peace*, *op. cit.*, pp. 257-258.

« n'accepteraient aucun programme qui puisse représenter un contrôle interallié de nos ressources économiques après la paix »²⁶.

En décembre 1918 et en janvier 1919, Clémentel cherchait toujours à persuader les Américains. Les besoins français au cours de la période de reconstruction seraient énormes et les moyens de paiement disponibles dans des pays qui n'étaient pratiquement plus en mesure d'exporter seraient très limités. Le gouvernement des États-Unis ferait-il le nécessaire pour reconnaître que la France reçoive sa juste part de matières premières et que ces produits soient fournis à un prix équitable ? Ou les Américains abandonneraient-ils l'Europe au chaos économique qui suivra certainement l'élimination abrupte des contrôles ?

Le gouvernement américain était effectivement conscient qu'il fallait organiser une aide de l'Europe. En décembre 1918, ses représentants négociaient avec des responsables européens des régimes de secours. Clémentel a vu là une occasion de pousser les États-Unis à accepter le plan économique français au-delà d'une aide alimentaire d'urgence. Il a exhorté à mettre en place un plan complet pour le contrôle de toutes les denrées alimentaires, les matières premières sur une longue période, lors de discussions avec Hoover et d'autres représentants de l'administration américaine. Pour Hoover, il semblait « que les Français ont l'intention de greffer cette question sur les plans du président des États Unis et d'utiliser nos souhaits politiques comme un point de pression ». L'envoyé de Wilson a fermement rejeté les propositions de Clémentel. Le peuple américain, selon lui, n'accepterait jamais le contrôle étranger des ressources américaines. Si des contrôles sur l'économie américaine étaient conservés, ils devaient être administrés exclusivement par des fonctionnaires américains. L'idée de Clémentel d'un « conseil économique complet contrôlant toutes les matières premières, les finances, les transports et la nourriture » devait pour lui être abandonnée²⁷.

Le ministre du Commerce, cependant, avait seulement provisoirement renoncé à ses efforts pour assurer la coopération américaine. Il avait l'intention de renouveler la tentative lors de la conférence de la paix, laquelle devait commencer en janvier, tout en sachant que la partie serait

²⁶ Hoover à Wilson, 7 novembre 1918, et Hoover à Cotton 7 novembre, 1918, in Suda L. Bane, Ralph H. Lutz (eds.), *Organization of American Relief in Europe, 1918-1919*, Stanford, Stanford University Press, 1943, p. 32.

²⁷ Suda L. Bane, Ralph H. Lutz (eds.), *Organization of American Relief, op. cit.*, pp. 27, 33, 78.

difficile. Le 31 décembre, il transmettait à Clemenceau un « Avant-projet des clauses économiques des préliminaires de paix ». Dans la lettre à Clemenceau couvrant ce projet, Clémentel passait en revue les problèmes économiques auxquels la France serait confrontée et insistait de nouveau sur le besoin d'une « coopération » alliée continue. Mais maintenant, ses propositions se limitaient à la période de la reconstruction. Sachant que les Américains résisteraient même à ces modestes plans, il présentait une stratégie conçue pour surmonter leur résistance. Les Français devaient souligner que la paix « imposée » à l'Allemagne serait fonction des arrangements que les Alliés faisaient entre eux. Si les Alliés et les Américains abandonnaient la politique d'assistance mutuelle et de solidarité économique en temps de guerre, alors la France insisterait pour une paix sévère. Les « États associés » réunis à Paris pour faire la paix auraient alors un choix : « Ils devront décider s'ils instituent, par un accord commun, une organisation économique destinée à assurer au monde, au lendemain de la tourmente, une amélioration de la sécurité, ou bien s'ils n'envisagent comme gage de cette sécurité qu'une paix de représailles et de châtiments »²⁸.

Quelles pourraient être les exigences présentées par les Français à leurs alliés ? L'introduction de la note du ministère du Commerce, rédigée par Hauser, ne laissait aucun doute : une énorme demande de réparation prendrait une place importante dans la négociation. « Réparation complète », « Réparation intégrale »... La demande ne se limiterait pas à la restauration de la Belgique et des zones envahies du Nord et de l'Est de la France, des territoires italiens et d'autres directement touchés par la guerre ». « Il comprendrait également une indemnité pour "manque à produire" (souligné dans le texte) tant dans les régions occupées que dans le reste de la France. Si l'on admet à la conférence de la paix qu'une telle réparation est au-delà de la capacité de payer de l'Allemagne, alors « il appartiendra aux gouvernements alliés et associés d'étudier des régimes alternatifs pour assurer aux nations qui ont le plus souffert de la guerre la réparation complète de leurs pertes »²⁹.

Lors de la conférence de paix, la politique française s'est déroulée selon les grandes lignes esquissées dans le projet du ministère du Commerce. À la grande satisfaction de Clémentel, il semblait même au premier abord

²⁸ Clémentel, 31 décembre 1918, F¹² 8104. Avant-projet des clauses économiques des Préliminaires de Paix, ministère du Commerce et de l'Industrie, document confidentiel.

²⁹ *Ibid.*

que les Américains étaient prêts à envisager une sorte de coopération limitée sur les questions économiques. Wilson lui-même suggérait que la conférence étudie des questions relatives aux « privilèges qui devraient être accordés aux régions dévastées pour leur ravitaillement en matières premières et pour la vente de leurs produits manufacturés ». Le « renouveau et le redémarrage des industries dans les régions dévastées », déclarait-il, « nécessiteraient la coopération entre les puissances alliées et associées en ce qui concerne, la priorité de l'approvisionnement, etc. »³⁰.

Une ligne similaire a été adoptée par l'Américain Bernard Baruch, délégué dans le comité mis en place afin d'examiner les questions économiques dont la conférence de paix devrait traiter.

Présent dans ce comité, Clémentel, insistait cependant pour un système beaucoup plus large de « coopération » que celui que les Américains avaient à l'esprit. La France dans son intégralité, ayant en effet été dévastée par la guerre, la reconstruction de l'économie française, dépendrait de la coopération alliée. La seule réparation ne suffirait pas : « Mais tout le monde est d'accord pour reconnaître qu'il y a une limite à la possibilité de réparations par les ennemis. La France ne veut pas dépasser cette limite, et exécuter son propre débiteur. Sans vouloir imputer à ses Alliés la dette de l'ennemi, la France pourrait trouver, dans l'entente et la coopération, le moyen de venir en aide aux pays qui ont le plus souffert de la guerre³¹. »

Le comité envoyait au Conseil suprême une liste des questions que la Commission économique, à constituer, devrait être autorisée à traiter. En particulier, il suggérait qu'elle analyse la possibilité de prendre des mesures économiques communes pour l'approvisionnement de l'Europe, une référence particulière étant faite au problème de la restauration des zones dévastées. Ce document était examiné le 21 février 1919 par le Conseil suprême. Il décidait que ces « mesures transitoires » devraient être examinées par un Conseil économique suprême [SEC] nouvellement créé. En revanche, la Commission économique discuterait des problèmes plus directement liés au traité de paix avec l'Allemagne : relations

³⁰ FRUS, *The Paris Peace Conference*, 3: 730-31 [ci-après FRUS, PPC].

³¹ Conférence de la Paix, *Recueil des Actes de la conférence*, 28 vol. en 8 parties (Paris, 1922-1934), Partie IV (Commissions de la Conférence, Procès-verbaux, Rapports et Documents), B (Questions générales), 7 (Commission économique), p. 17 (minutes réunion de février 1919, voir aussi le microfilm n° 5 édition du *Recueil*).

commerciales permanentes, « dumping », liquidation de biens ennemis, dettes commerciales antérieures à la guerre, etc.

La SEC était créée par le Conseil suprême le 8 février 1919 sur la suggestion de Wilson pour traiter des questions telles que les financements, l'approvisionnement, le blocus, les fournitures de matières premières pendant la période précédant la signature du traité de paix. Cet organisme a peut-être été considéré comme un encouragement par Clémentel. Le système économique interallié qui s'était avéré si efficace au cours des derniers mois de la guerre, serait peut-être relancé sous un autre nom. En effet, les organes de la guerre devaient être absorbés par le nouveau conseil, le Conseil des transports maritimes alliés, par exemple, devenant la Section des transports de la SEC³².

Cependant la création d'un cadre institutionnel pour la coopération était peu en elle-même. Ce qui était crucial était la politique que chacun des pays poursuivrait dans ce cadre. Les Américains continuaient à résister à tout plan radical concernant le contrôle entre les Alliés des matières premières, des financements, des échanges commerciaux. Leur position antérieure semblait même se durcir. Jusqu'au début du mois de février, les porte-parole américains avaient favorisé un système de « coopération » limité à la reconstruction des zones dévastées, mais par la suite durant le reste de la conférence, ils se sont montrés hostiles à tous les schémas de « coopération » impliquant le gouvernement américain. En effet, le problème de la reconstruction française, et en particulier la question des ressources en matières premières, a été à peine abordée. Clémentel était très conscient que l'attitude américaine était responsable de l'enterrement final de ses projets. « L'opposition très forte de la délégation américaine », a-t-il écrit en novembre 1919, n'a pas permis de conduire à bien, suivant les désirs de la délégation française, la tâche dévolue au Conseil suprême économique »³³.

Comme l'échec de la politique de Clémentel en matière de contrôle interallié direct des ressources mondiales vitales était devenu évident, les représentants français ont demandé des solutions alternatives à leurs problèmes économiques. Les questions financières en particulier, ont pris une importance primordiale. Alors que, à cet égard, la politique française est devenue plus souple, une grande partie de l'esprit d'origine a persisté

³² FRUS, PPC, 3: 934, et 10: 1-5.

³³ Clémentel à autres ministres, 6 novembre 1919, p. 4, F¹² 8066, dossier « C.S.E. (Général n° 4) ».

– notamment la stratégie d'utilisation de grandes demandes de réparation en tant que levier pour susciter l'aide alliée. Mais ici aussi, la politique a échoué. Les Américains se sont révélés intransigeants, les Français ont abandonné le jeu à la fin février 1919. Par la suite, la politique de réparation française et américaine a plus ou moins convergé mais cela dépasse le cadre de la présente analyse³⁴.

Bien que les Français n'aient pas atteint leurs objectifs économiques à la fin de la guerre, toute l'histoire de la politique de Clémentel est encore très utile. Ses objectifs étaient extraordinairement ambitieux : il ne visait rien de moins qu'une refonte fondamentale de l'ordre économique international. Le fait qu'une grande puissance puisse poursuivre une politique de ce genre suggère que l'ordre économique libéral n'était pas aussi solide que l'on pouvait le penser. Cette histoire suggère également qu'une « arme économique » aurait bien pu faire partie du système politique international de l'après-guerre. Et si elle avait été créée, par sa seule existence, cette arme aurait pu avoir des effets politiques de grande portée. C'est un monde très différent de celui qui a effectivement pris forme après 1918 qui aurait vu le jour.

³⁴ Voir Marc Trachtenberg, *Reparation in World Politics*, *op. cit.*, chapitre 2.