

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique

Stanislas Jeannesson

« Il est bon d'avoir de l'argent à la banque. Glorifié soit le Seigneur qui a donné le dollar à l'homme,
Afin que chacun puisse vendre ce qu'il a et se procurer ce qu'il désire,
Et que chacun vive d'une manière décente et confortable, amen ! »

Paul Claudel, *L'Échange* [1^{ère} version], 1895¹.

Dès les lendemains de la Première Guerre mondiale, le dollar s'impose, aux yeux des diplomates français, à la fois comme le symbole de la nouvelle puissance américaine et comme l'instrument d'une politique étrangère ambitieuse, dont les objectifs et les moyens d'action entendent répondre aux profonds bouleversements qui affectent alors le système international. Les vicissitudes du franc face au dollar sont pensées comme une illustration des rapports de force entre la France et les États-Unis, confortant l'idée, de façon globale et sur l'ensemble de la période, d'un relatif déclassement de la puissance française ; par ailleurs, la brutale intrusion des facteurs monétaires dans les relations interétatiques – tout particulièrement les relations entre les États-Unis et les pays d'Europe – bouleverse les pratiques et remet en cause la conception même de la diplomatie traditionnelle et du métier de diplomate². Dans les deux cas, la diplomatie française et ses acteurs, qui forment encore, à l'époque, un groupe socialement et culturellement homogène, ne sortent pas indemnes de la confrontation.

Le diplomate, l'économie et la monnaie : du généraliste à l'expert

Commençons par bousculer une idée reçue : les diplomates de l'entre-deux-guerres n'auraient que mépris pour les questions économiques et financières et ne connaîtraient rien, en particulier, aux problèmes monétaires. Certes, avant la réforme de 1907 qui réunit sous l'autorité d'une seule direction les affaires politiques et les

¹ Paul Claudel, *Théâtre*, tome 1, édition de Jacques Madaule et Jacques Petit, Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1967, p. 681.

² Pour replacer l'évolution des pratiques diplomatiques dans une large perspective historique, voir Keith Hamilton et Richard Langhorne, *The Practice of Diplomacy, its Evolution, Theory and Administration*, London/New York, Routledge, 1995.

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

affaires commerciales, les deux domaines étaient soigneusement distincts et les diplomates laissaient aux consuls – les « épiciers » – le soin de gérer les secondes, se réservant le champ autrement plus valorisant de la « grande politique³ ». Certes, encore dans l'entre-deux-guerres, nombre de diplomates, y compris parmi les plus hauts placés, comme Berthelot ou Léger, continuent volontiers de déléguer l'analyse de ces questions jugées trop techniques. Certes, en mars 1926, lors de la session du Conseil de la SDN, Louis Loucheur doit expliquer à Joseph Paul-Boncour, alors membre de la délégation française et futur ministre des Affaires étrangères, la différence entre une balance commerciale et une balance des paiements⁴... Mais les choses évoluent et le tableau mérite d'être nuancé.

Depuis 1907, les candidats au concours d'entrée du Quai d'Orsay sont évalués sur un écrit de « connaissances géographiques, commerciales et économiques » affecté d'un double coefficient, comme l'épreuve reine d'histoire diplomatique, et sur un oral de « connaissances économiques et commerciales », dont le programme comprend les « principes généraux de la science financière⁵ ». Cette réforme accompagne la refonte des services voulue par Philippe Berthelot et la création d'une direction des affaires politiques et commerciales : tout diplomate doit être capable, dans un monde où l'imbrication des facteurs économiques et politiques est devenue permanente, de maîtriser les aspects financiers et monétaires. Même si les sujets des épreuves – et c'est encore le cas dans l'entre-deux-guerres – portent le plus souvent sur des questions de géographie économique⁶, les candidats doivent intégrer cette dimension dans leur préparation. En 1923, sur les soixante-neuf diplomates de haut rang admis aux concours de recrutement entre 1880 et 1914 que compte alors le Quai d'Orsay – ambassadeurs, ministres plénipotentiaires et conseillers d'ambassade –, 57 % sont diplômés de l'École libre des sciences politiques (ELSP) et 86 % ont suivi les cours de cette prestigieuse institution qui, outre une solide formation historique et juridique, propose, y compris aux élèves de la section diplomatique, plusieurs enseignements à caractère économique et monétaire⁷.

Si l'on étudie de plus près le personnel de la sous-direction des relations commerciales, chargé dans l'entre-deux-guerres de suivre les questions liées de près

³ Il existe depuis 1880 un concours d'entrée commun aux carrières diplomatiques et consulaires. Les lauréats, à l'issue des épreuves, choisissent, en fonction de leur classement, le corps auquel ils souhaitent appartenir. Il est très rare qu'un candidat classé dans les premiers préfère le corps consulaire.

⁴ Oswald Hesnard, *À la recherche de la paix, France-Allemagne. Les carnets d'Oswald Hesnard, 1919-1931*, édition de Jacques Bariéty, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2011, p. 217. Paul-Boncour n'était pas diplomate de formation ; c'est cependant lui qui dirige le Quai d'Orsay au moment de la conférence économique internationale de Londres de juin-juillet 1933.

⁵ Stanislas Jeannesson, « La formation des diplomates français et leur approche des relations internationales à la fin du XIX^e siècle », *Revue d'histoire diplomatique*, 2008, n° 4, p. 361-378.

⁶ En 1914, l'écrit porte toutefois sur le « rôle des banques d'émission dans la distribution du crédit public et la circulation monétaire », « la monnaie nationale et le numéraire employé comme instrument d'échange international » et « les causes de la dépréciation du change et de la monnaie nationale ». C'est Edmond Théry, rédacteur en chef de *L'Économiste européen*, qui interroge à l'oral (ministère des Affaires étrangères [MAE], Personnel, Concours 1715-1947, vol. 44).

⁷ Stanislas Jeannesson, « La formation des diplomates... », *op. cit.* Voir aussi les brochures annuelles publiées par l'ELSP, *Organisation et programme des cours*, Paris, Vuibert.

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

ou de loin aux problèmes monétaires comme les réparations ou les dettes interalliées, et celui de l'ambassade de Washington, on s'aperçoit qu'on a affaire à un nombre assez réduit d'individus qui, sans être experts, présentent en la matière des compétences particulières⁸. Au sein des Relations commerciales, sept des huit sous-directeurs et chefs de bureau qui se succèdent en vingt ans sont diplômés de l'ELSP. Le premier sous-directeur, Jacques Seydoux, reste en poste cinq années, de 1919 à 1924 ; parmi ses successeurs, Robert Coulondre, qui entre dans le service en 1921, le dirige de 1927 à 1932, et Robert Renom de la Baume de 1933 à 1937 ; Antoine Délenda, qui en prend la tête en 1938, y a déjà travaillé neuf ans ; cette grande stabilité fait de ces hommes de véritables spécialistes tout à fait capables de soutenir la comparaison avec leurs collègues des Finances ou de négocier avec leurs homologues américains ou britanniques. Sur les trente-deux diplomates en poste à Washington dans l'entre-deux-guerres – ambassadeurs, conseillers et secrétaires –, seize sont diplômés de l'ELSP ; Jules Jusserand et Paul Claudel, respectivement ambassadeurs de 1902 à 1924 et de 1927 à 1933, ont tous deux commencé leur carrière comme consul, expérience qui les a rendus familiers des questions économiques et commerciales⁹ ; le sénateur Henry Bérenger, nommé en 1925 pour négocier un accord sur les dettes, est depuis 1920 rapporteur de la commission sénatoriale des Finances ; Georges Bonnet, ambassadeur en 1937-1938, a été ministre des Finances en 1933 et avait alors, à ce titre, présidé la délégation française à la conférence économique internationale de Londres. Là encore, on a affaire, et de façon générale, la qualité de leur correspondance le montre assez, à des diplomates compétents, parfaitement au fait des questions monétaires et qui doivent précisément, en certains cas, leur affectation à Washington à ces qualités¹⁰.

Au demeurant, ils peuvent compter sur l'assistance de véritables experts, avec la nomination en 1919 et en 1922 des premiers attachés financiers, à Londres et à New York (et non à Washington), qui succèdent aux agences créées durant la guerre pour centraliser les opérations d'emprunt, et qui ont pour tâche de traiter avec les gouvernements britannique et américain du redoutable problème des dettes interalliées¹¹. Ces hauts fonctionnaires du ministère des Finances sont tout à la fois des informateurs de premier ordre, des gestionnaires et des négociateurs – ils rendent compte de leur activité à leur chef de poste comme à leur administration de tutelle. Jean Boyer (1922-1924), Robert Lacour-Gayet (1924-1930), Emmanuel Mönick (1930-1934), Paul Appert (1934-1937) et Paul Leroy-Beaulieu (1937-1940) se succèdent ainsi à New York. On sait, par exemple, tout le rôle joué par Lacour-Gayet dans la négociation de l'accord Mellon-Bérenger de 1926 sur les dettes ou par

⁸ Étude réalisée à partir de la consultation des *Annuaire diplomatiques et consulaires*.

⁹ Nous reviendrons sur le cas de Claudel, diplômé de la section économique de l'ELSP, reçu premier au concours des Affaires étrangères en 1890 et qui, fait exceptionnel, choisit alors la carrière consulaire.

¹⁰ Une partie de la correspondance de Paul Claudel aux États-Unis a été éditée : Paul Claudel, *La crise. Amérique 1927-1932*, Paris, Métailié, 1993 [rééd. 2009] ; *Œuvres diplomatiques. Ambassadeur aux États-Unis*, tome 1 : 1927-1929, édition de Lucile Garbagnati, Lausanne, L'Âge d'Homme, 1994 ; *Cahiers Paul Claudel*, n° 11, 1982, consacré à « Claudel aux États-Unis ».

¹¹ Robert Frank, « L'entrée des attachés financiers dans la machine diplomatique 1919-1945 », *Relations internationales*, n° 32, 1982, p. 489-505.

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

Mönick, alors attaché à Londres, dans celle de l'accord tripartite de septembre 1936¹². Les diplomates peuvent s'agacer de voir ces experts, dont la nomination échappe au Quai d'Orsay, empiéter sur leurs prérogatives et réclament, comme le fait Jacques Seydoux, que les Affaires étrangères gardent la haute main sur les négociations, critiquant le manque d'expérience, de professionnalisme et de psychologie des services des Finances, incapables selon lui, dans l'affaire des dettes, « de comprendre la mentalité américaine¹³ ». « Tous ces gens, ajoute Seydoux, ne veulent pas comprendre qu'une négociation, c'est comme une bataille ; il faut avoir son plan, mais ce plan dépend de ce que fait l'adversaire, et c'est toujours, en guerre comme en diplomatie, ce que nous négligeons. » En l'occurrence, Seydoux blâme les Finances de vouloir à tout prix obtenir une réduction sur le montant des dettes et de ne pas comprendre à quel point, pour un Américain, un engagement signé est sacré. À l'inverse, Claudel s'entend parfaitement avec Mönick et les deux hommes ont, au moment de la conférence de Londres, la même compréhension de la politique monétaire américaine et, dans les années qui suivent, de celle que devrait adopter la France¹⁴.

Les relations franco-américaines au prisme des rapports de force monétaires

Sans grande surprise, ces diplomates sont largement partisans, du moins dans les années 1920 – les choses sont plus complexes dans la décennie suivante –, d'une politique monétaire orthodoxe et cultivent une vision classique du système monétaire international. Ils réclament la stabilisation du franc et le retour à l'étalon-or, autant pour des questions de prestige, de puissance et d'image de la France à l'étranger que pour, d'un point de vue plus pratique et fonctionnel, faciliter les transferts monétaires et notamment permettre à l'Allemagne de payer ses réparations, en or ou en devises, dans les meilleures conditions¹⁵.

La première moitié des années 1920 est décisive dans la progressive prise de conscience, par les diplomates du Quai d'Orsay, d'un certain nombre de réalités directement issues du monde de l'après-guerre : le poids des facteurs économiques et monétaires dans les relations internationales, l'usage de l'arme financière dans la diplomatie, la puissance des États-Unis, de leurs banquiers et leur monnaie,

¹² Denise Artaud, *La question des dettes interalliées et la reconstruction de l'Europe (1917-1929)*, Lille, Atelier de reproduction des thèses, 1978, chapitres 6 et 7 ; René Girault, « Léon Blum, la dévaluation de 1936 et la conduite de la France », *Relations internationales*, n° 13, 1978, p. 91-109.

¹³ MAE, Papiers Seydoux [PS], vol. 40 : lettre de Jacques Seydoux à Daeschner, ambassadeur à Washington, le 28 juillet 1925. Sur Seydoux, Stanislas Jeannesson, *Jacques Seydoux, diplomate (1870-1929)*, Paris, Presses universitaires de Paris-Sorbonne, à paraître en 2012.

¹⁴ Emmanuel Mönick, « Paul Claudel, diplomate et économiste », *Cahiers Paul Claudel*, n° 4, 1962, p. 347-349.

¹⁵ Kenneth Mouré, *Managing the Franc Poincaré*, Cambridge University Press, 1991, trad. de l'angl. par Jean-Marc Mendel, *La politique du franc Poincaré (1926-1936)*, Paris, Albin Michel, 1998 ; *The Gold Standard Illusion. France, the Bank of France, and the International Gold Standard, 1914-1939*, Oxford University Press, 2002.

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

l'incapacité de la France à imposer ses vues à ses alliés anglo-saxons, tant sur la reconstruction économique de l'Europe que sur la politique à suivre à l'égard de l'Allemagne. N'oublions pas que nombre de Français étaient persuadés, au sortir de la guerre, que les Américains accepteraient d'annuler leurs dettes, au nom des sacrifices consentis par leurs débiteurs sur le champ de bataille, ou qu'un observateur aussi perspicace que Jacques Seydoux pensait que la coopération économique interalliée se poursuivrait au-delà de l'armistice et que les États-Unis prolongeraient le blocus mis en place contre l'Allemagne. La vague spéculative dont le franc est victime durant l'hiver 1923-1924, en particulier, contribue à ouvrir les yeux¹⁶. L'épisode révèle les faiblesses endémiques de la France, qui ne peut plus compter sur sa seule puissance militaire ni sur les vertus supposées de l'occupation de la Ruhr. Le premier, Seydoux, qui sait faire la part des choses et voit vite que la spéculation n'est pas seulement d'origine étrangère, comprend que « tout se ramène à la nécessité absolue d'arrêter la crise et de remonter le franc¹⁷ ». Non seulement la France n'a plus les moyens de mener dans la Ruhr une politique onéreuse et inefficace, qui la conduit à s'isoler chaque jour davantage, mais elle a besoin des crédits américains et britanniques et doit pour cela rechercher, dans le cadre du comité des experts, une solution pratique et négociée au problème des réparations. Un an plus tard, malgré le plan Dawes, la conférence de Londres et l'évacuation de la Ruhr, la situation du franc ne s'est pas améliorée et Seydoux se fait plus incisif :

« La France est actuellement le seul grand pays d'Europe dont les finances ne soient pas établies sur des bases saines [...]. Cette situation ne peut durer, non seulement au point de vue intérieur, mais au point de vue extérieur : l'admiration du monde entier que nous avait valu notre conduite pendant la guerre, a complètement disparu ; on s'étonne que la France n'ait pas montré, dans la paix, l'énergie qu'elle avait montrée dans la guerre, et qu'elle n'ait pu surmonter les difficultés financières qu'elle a rencontrées¹⁸. »

Et ailleurs, dressant un constat lucide des rapports de force entre Paris et Washington :

« [Notre] souveraineté est atteinte par la dépendance dans laquelle nous place vis-à-vis de nos créanciers notre position de débiteurs : nous n'avons aucune liberté de mouvement politique et il en résulte un inconvénient qui est au moins aussi grand, c'est qu'à l'heure actuelle nous devons assister en spectateurs au développement de l'influence financière de nos rivaux dans le monde entier. Le fait que notre propre situation financière n'est pas équilibrée et que nous devons des sommes considérables à l'Amérique et à l'Angleterre nous empêche d'exporter nos capitaux et, par

¹⁶ Jean-Claude Debeir, « La crise du franc de 1924. Un exemple de spéculation "internationale" », *Relations internationales*, n° 13, 1978, p. 29-49 ; Jean-Noël Jeanneney, « De la spéculation financière comme arme diplomatique. À propos de la première "bataille du franc", novembre 1923-mars 1924 », *ibid.*, p. 5-27.

¹⁷ MAE, Relations commerciales 1919-1940 [RC], B-81/82, vol. 151, p. 113-117 : note de Seydoux, le 14 janvier 1924 ; voir aussi Papiers Millerand, vol. 35, p. 33-44 : note de Seydoux, le 4 février 1924.

¹⁸ MAE, PS, vol. 15, p. 32-36 : note de Seydoux, le 8 avril 1925. Seydoux est alors directeur-adjoint des affaires politiques et commerciales.

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

conséquent, de reconquérir les marchés étrangers que nous avons perdus pendant la guerre¹⁹. »

Rappelons que la France doit environ 3,4 milliards de dollars aux États-Unis et que la valeur du dollar passe de 5,18 francs en 1914 à 7,2 en 1919, 16,5 en 1923, 18,5 en janvier 1925, pour atteindre 26,5 francs en janvier 1926 et 40 francs en juin.

Aussi la stabilisation de 1926-1928, menée par Poincaré, qui, rappelons-le, était ministre des Affaires étrangères lors de la crise de l'hiver 1923-1924, est-elle accueillie avec soulagement. Les diplomates ont compris qu'on ne pouvait désormais bâtir de politique étrangère active sans de solides bases financières et que, pour reprendre la formule de René Girault, « l'intendance ne suit pas ; elle précède²⁰ ». Ils ont également compris, sans doute plus tôt que les dirigeants politiques ou les fonctionnaires des Finances, que dans la question des dettes, on ne pourrait obtenir des Américains ni de réduction du capital, ni de clause de sauvegarde faisant directement dépendre les remboursements des paiements allemands. Dans les nombreux articles qu'il publie dans *L'Europe nouvelle* et d'autres revues et journaux, Seydoux ne cesse d'exhorter les parlementaires à ratifier l'accord Mellon-Bérenger, qu'il estime être le maximum de ce qu'il était possible d'obtenir, condition nécessaire à la stabilisation définitive du franc²¹. Les années qui suivent, jusqu'en 1933, durant lesquelles la France accumule les stocks d'or et joue de nouveau les premiers rôles dans le système monétaire international, sont en total contraste avec les précédentes. La diplomatie française, après en avoir subi les effets, a parfaitement intégré les usages de l'arme financière – même si l'échec du plan Tardieu en montre les limites ; elle est ravie de voir les rôles s'inverser, le franc venir au secours de la livre en 1931 ou faire pression sur le dollar en 1932. La France, même si elle continue de susciter la méfiance de ses alliés, fait alors figure d'une puissance qui, en dix ans, a su diversifier et renouveler ses moyens d'action, troquant l'uniforme du soldat pour le costume du banquier, qui fait front à la crise en s'appuyant sur un franc solidement arrimé à l'or et devenu monnaie de réserve.

Aussi n'est-il guère étonnant de voir la délégation française à la conférence économique internationale de Londres, en juin-juillet 1933, arriver avec la ferme conviction de ramener la livre et le dollar dans le giron de l'étalon-or et faire preuve, dans les négociations, d'une certaine arrogance, laissant finalement peu de place au compromis²². Ainsi, dès l'ouverture, la France, qui lorgnait sur la présidence de la commission monétaire, accepte de la céder au délégué américain, Cox, à condition qu'il fasse à la presse une déclaration « précisant qu'il est partisan d'une politique monétaire saine et que, par ailleurs, il connaît parfaitement les vues françaises à cet

¹⁹ *Ibid.*, vol. 33, p. 13-18 : note de Seydoux, le 9 mai 1925.

²⁰ René Girault, « Léon Blum... », *op. cit.*

²¹ Jacques Seydoux, « Le règlement de Washington », *L'Europe nouvelle*, 8 mai 1926 (article signé Y) ; « Doit-on stabiliser ? », *Les Annales*, 15 février 1928 ; « Encore la stabilisation », *Les Annales*, 14 avril 1928 ; « La valeur internationale de la stabilisation du franc », *Le Petit Parisien*, 12 juillet 1928.

²² Kenneth Mouré, *La politique du franc Poincaré*, *op. cit.*, chapitre 4 ; Sylvain Schirmann, *Crise, coopération économique et financière entre États européens, 1929-1933*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000, p. 305-352.

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

égard²³ ». Le 29 juin, à l'initiative de la France, les pays partisans de l'étalon-or rédigent une déclaration en faveur de la stabilité et de la restauration rapide du *Gold Standard*, qu'ils souhaitent faire signer par Londres et Washington ; Georges Bonnet, ministre des Finances et chef de la délégation française, écrit alors à son homologue britannique, Neville Chamberlain, qu'il a à « choisir entre une déclaration de cette nature et l'ajournement de la conférence²⁴ ». On comprend que la déclaration de Roosevelt du 3 juillet, qui ne laisse aucun doute sur la volonté des États-Unis de maintenir le dollar dévalué et de privilégier des solutions nationales à la crise – et qui, de fait, scelle l'échec de la conférence – fasse l'effet d'une bombe et suscite, de la part de la délégation française, des commentaires acides. Pour Coulondre :

« La déclaration du président Roosevelt a produit dans les milieux de la conférence, tant dans sa forme que dans sa substance, une véritable stupéfaction. L'apologie du désordre monétaire présenté comme une base indispensable de tout redressement économique mondial est apparue à beaucoup comme un défi au bon sens en même temps qu'aux pays à étalon-or²⁵. »

Pour Laboulaye, le nouvel ambassadeur à Washington, c'est Roosevelt qui, par son message maladroit, tant sur la forme que sur le fond, en contradiction avec ses déclarations précédentes, est directement responsable de l'échec des négociations. Un entretien avec le président américain, le 6 juillet, où Roosevelt cherche à minimiser la portée de son initiative et se dit attaché sur le fond à la stabilité, n'apaise guère son jugement²⁶. De Grande-Bretagne, d'Allemagne, d'Italie, de toutes parts, les télégrammes des ambassades et des consulats affluent au Quai d'Orsay ; ils rapportent la manière dont la presse locale relate les événements et présentent la rupture de Londres – et la constitution, qui lui fait suite, du bloc-or autour de la France – comme le sommet du duel monétaire franco-américain²⁷.

Notons toutefois que tout le corps diplomatique français ne partage pas pleinement cette vision manichéenne et que certains adoptent, avec recul, une position beaucoup plus nuancée. Ainsi, dès juin 1932, l'ambassadeur à Londres, Aimé de Fleuriau, s'entretenait avec son homologue américain, Andrew Mellon, l'ancien secrétaire au Trésor, de la difficulté de mettre en place une coopération internationale à partir du moment où chaque pays subissait, dans ses frontières, les effets différents de la crise :

« Nous avons constaté, un peu tristement, qu'en ce temps de crise générale, les pays se conduisent comme des individus en présence d'une crise locale ; chacun essaie de tirer son épingle du jeu, de défendre ses propres intérêts et tend à se renfermer chez lui.

²³ MAE, Y-Internationale, vol. 74, p. 193-194 : télégramme de Coulondre, le 15 juin 1933. Coulondre est alors directeur-adjoint des affaires politiques et commerciales et s'occupe spécialement des questions économiques (l'autre directeur-adjoint, René Massigli, traite les affaires politiques) ; il représente le Quai d'Orsay à la conférence.

²⁴ *Ibid.*, vol. 75, p. 51-58 : télégramme de Coulondre, le 30 juin 1933.

²⁵ *Ibid.*, p. 72-75 : télégramme de Coulondre, le 3 juillet 1933.

²⁶ *Ibid.*, p. 94-95 et 124-128 : télégrammes de Laboulaye, les 4 et 6 juillet 1933.

²⁷ MAE, B-Amérique, dossiers généraux, vol. 221.

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

[...] Nul n'a osé encore proposer de remède applicable à tous. "C'est, m'a répliqué M. Mellon, que ce remède général n'existe pas"²⁸. »

En décembre 1932, Claudel, qui comme beaucoup de ses collègues, a profondément déploré la décision de la Chambre des députés de mettre un terme aux remboursements des dettes de guerre, annonce à Mönick, son attaché financier, que les États-Unis seront bientôt contraints de suivre l'Angleterre et de sortir de l'étalon-or²⁹. En janvier 1933, il prévient à mots couverts le Quai d'Orsay :

« Dans l'état d'exaspération des esprits et à un moment où souffle de tous côtés un vent révolutionnaire, on peut s'attendre à tout, aucune éventualité n'est exclue et les Américains considèrent déjà qu'ils sont en état de légitime défense. [...] D'accord avec beaucoup d'observateurs, et prenant en considération le mouvement qui ne cesse de se développer au Congrès et dans le pays tout entier, je considère comme inévitables des mesures auxquelles il sera difficile d'éviter un caractère d'inflation³⁰. »

Il ne faudrait pas non plus imaginer les diplomates indéfectiblement attachés par la suite au bloc-or, pour des questions théoriques, de prestige ou de rivalité avec les pays anglo-saxons. Claudel, encore lui, alors en poste à Bruxelles, est persuadé au lendemain du demi-échec de la conférence des pays du bloc-or de Bruxelles, les 19-20 octobre 1934, que la Belgique dévaluera et que la France, isolée, sera jugée responsable de l'échec du bloc³¹. Dès février, dans une lettre à Paul Reynaud, principal avocat de la dévaluation du franc, il portait sur le dogme de l'étalon-or un jugement critique et en appelait à une approche plus pragmatique, « à l'anglo-saxonne », des rapports monétaires :

« Dans la manœuvre internationale à laquelle donne lieu la manipulation des monnaies, il est impossible que nous restions les mains liées, tandis que les autres États conservent leur liberté. Ce qui est intéressant pour nous, ce n'est pas le rapport de la monnaie française par rapport à l'or, valeur uniquement idéale et théorique, mais avec les monnaies réelles, c'est-à-dire avec les grands systèmes commerciaux qui nous entourent³². »

Même Coulondre, constatant dans les premiers mois de 1935 que le bloc-or ne parvient à créer entre ses membres la coopération économique et commerciale qui aurait dû prolonger les solidarités monétaires et que, par ailleurs, les politiques de déflation arrivent en bout de course, dresse un constat d'échec qui le pousse à envisager la dévaluation du franc, dans le cadre d'une stabilisation générale des monnaies et d'un rapprochement avec Londres et Washington, comme la seule

²⁸ MAE, Y-Internationale, vol. 73, p. 32-34 : dépêche de Fleuriau, le 1^{er} juin 1932.

²⁹ Emmanuel Mönick, « Paul Claudel... », *op. cit.* Mönick ajoute que l'intuition de Claudel rencontra en France « un scepticisme complet ».

³⁰ MAE, B-Amérique, États-Unis, vol. 468, p. 65-74 : dépêche de Claudel, le 31 janvier 1933.

³¹ MAE, RC, B-57, vol. 74/2, p. 116-118 : dépêche de Claudel, le 3 novembre 1934. Claudel fait également parvenir les analyses de son attaché commercial, Henry Bouchet, qui, allant dans le même sens, préconisent la dévaluation du franc pour créer un « pays du franc », face aux « pays du dollar » et aux « pays du sterling » (*ibid.*, vol. 74/1, p. 126-128 : Bouchet à Lamoureux, ministre du Commerce, le 11 octobre 1934).

³² Cité par Emmanuel Mönick, « Paul Claudel... », *op. cit.*

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

solution pour éviter l'isolement³³. Dans le débat qui prendra fin avec l'accord tripartite du 25 septembre 1936 et la dévaluation du 1^{er} octobre, ce sont finalement plus les politiques et les économistes que les diplomates – en l'occurrence peu écoutés – qui entretiendront jusqu'au bout les illusions de l'étalon-or.

Une redéfinition progressive de la puissance et de la diplomatie

Au-delà de la rivalité franc/dollar, des aspects matériels et de la dimension symbolique qui lui sont liés, la manière dont la diplomatie américaine joue de la monnaie pour gagner en influence dans le monde et en Europe remet en cause les fondements mêmes de la diplomatie traditionnelle. Cette « diplomatie du dollar » et des banquiers, qui met en scène des pratiques, des instruments et des acteurs nouveaux, est observée du Quai d'Orsay, à partir du moment où l'on prend conscience de sa force, avec intérêt, crainte ou circonspection. Elle provoque, dans la première moitié des années 1920, de la part d'un milieu réputé pour son conservatisme – et qui du reste, ne goûte guère non plus, dans son ensemble, la *New Diplomacy* wilsonienne –, une réaction de rejet d'autant plus forte qu'elle s'oppose alors directement à la politique allemande de la France. Les esprits évoluent par la suite et Seydoux, notamment, pourtant encore assez sceptique au moment de l'adoption du plan Dawes, en avril 1924, ne tarit plus d'éloges sur les vertus du plan, qui ouvre la porte aux investissements américains en Allemagne, permet par contrecoup à celle-ci d'acquitter ses réparations et à la France de trouver un accord sur les dettes, instaurant un mécanisme circulaire maintes fois analysé, préalable à l'apaisement des tensions politiques en Europe³⁴. Les États-Unis ont réussi à dépolitiser la question des réparations en imposant, comme lui-même le préconisait depuis 1920, une solution pratique et technique, certes provisoire, mais où chaque partie a pu trouver son compte ; « jamais l'Allemagne n'a mieux payé », écrit-il en 1928, « que depuis que ce sont les Américains qui s'en sont occupés³⁵ ». Car l'autre grand mérite de cette diplomatie, aux yeux du Quai d'Orsay, est bien d'avoir ramené les États-Unis au cœur des affaires européennes, en les intéressant directement au règlement définitif des réparations. Les banquiers de Wall Street ont finalement réussi là où Wilson, en voulant mobiliser les canaux de la diplomatie interétatique, même renouvelés, avait échoué auprès du Congrès.

Voilà pour les aspects positifs ; mais les critiques ne manquent pas. La première porte sur la fragilité de l'édifice et interroge la pérennité d'un système bâti sur l'endettement toujours accru des puissances européennes et sur le bon vouloir des financiers américains. Comme le remarque Seydoux à la suite de nombreux autres

³³ MAE, RC, B-57, vol. 74/3, p. 56-65 : note de Coulondre, le 25 janvier 1935, et note du 11 mars 1935, citée par René Girault, « Léon Blum... », *op. cit.*, p. 181 (René Girault émet à tort l'hypothèse que cette dernière note, non signée, puisse être de Massigli).

³⁴ Voir notamment Denise Artaud, *La question des dettes interalliées*, *op. cit.*

³⁵ Jacques Seydoux, « Les États-Unis et nous », *Les Annales*, 15 novembre 1927.

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

analystes, la balance commerciale de l'Europe étant déficitaire à l'égard des États-Unis, « tous les États d'Europe paient leurs dettes aux États-Unis au moyen des emprunts qu'ils font à New York : il en résulte un endettement continu et progressif [...] que rien ne vient compenser³⁶ ». On sait à quel point les dépêches de Claudel sur la situation économique et financière des États-Unis en 1927-1929 contiennent en germe une analyse prémonitoire des origines de la crise – il ne cesse notamment de mettre en garde contre les dangers de la spéculation boursière³⁷. Il en pressent aussi parfaitement, avec une rare lucidité, les conséquences internationales :

- « 1. L'Allemagne a en grande partie satisfait au règlement des réparations en empruntant de l'argent en Amérique : comme on dit vulgairement, elle a découvert Paul pour couvrir Jacques.
2. Si cette source d'approvisionnement lui est fermée, une crise se produira.
3. Au moment de cette crise, et quels que soient les textes conventionnels, un conflit de fait éclatera entre les gouvernements bénéficiaires des réparations et les prêteurs américains³⁸. »

Daeschner, en poste à Washington en 1925, souligne l'ampleur prise, depuis la fin de la guerre, par les placements américains à l'étranger, en Europe, en Amérique latine et dans le monde entier, et insiste sur le caractère tout à fait neuf du phénomène. Il conclut en s'inquiétant des effets néfastes d'une diplomatie prisonnière de considérations financières et de logiques à court terme : « S'il est amené à faire sentir son action en Europe, [le gouvernement américain] le fera avec la brutalité qui accompagne toujours les manifestations étrangères lorsque les intérêts matériels de ses ressortissants sont en jeu³⁹. » Cette « brutalité » intrinsèque, propre à la diplomatie du dollar, se traduit dans les manifestations chaque année plus affirmées de l'impérialisme financier américain. Entre 1925 et 1929, les archives regorgent de rapports alarmistes en provenance des ambassades et des légations d'Europe et d'Amérique latine, et de notes des services centraux, mesurant l'ampleur du phénomène : placements accrus et diversifiés, emprunts multiples contractés sur la place de New York par les États en difficulté – Brésil, Argentine, Bolivie, Pérou, Chili, Panama, Italie, Belgique, Danemark, Norvège, Islande, Australie, Prusse et autres États allemands, etc.⁴⁰. La sous-direction des relations commerciales, dans une missive adressée à tous les postes, met en regard les 2 milliards de dollars représentant l'ensemble des capitaux américains à l'étranger en 1910, avec les 9,5 milliards de 1925 et les 14,5 milliards de 1928, et souligne combien la « colonisation » financière de l'Amérique latine, notamment, se fait « en remplacement et au détriment des capitaux européens⁴¹ ». Les diplomates sont

³⁶ Jacques Seydoux, « Les États-Unis et l'Europe », *Foreign Trade*, le 6 mars 1928, repris dans *De Versailles au plan Young*, Paris, Plon, 1932, p. 317.

³⁷ Paul Claudel, *La crise...*, *op. cit.*

³⁸ MAE, B-Amérique, États-Unis, vol. 204, p. 226-232 : dépêche de Claudel, le 17 octobre 1927.

³⁹ *Ibid.*, vol. 203, p. 229-230 : dépêche de Daeschner, le 22 avril 1925.

⁴⁰ *Ibid.*, vol. 204 et 205. Voir par exemple, vol. 205, p. 10-12 : dépêche du ministre de France à Lima, Boudet, le 27 février 1928, sur les placements américains en Amérique latine.

⁴¹ *Ibid.*, vol. 205, p. 26-27 : télégramme signé Coulondre, le 23 avril 1928.

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

d'autant plus inquiets qu'il s'agit là d'une situation sur laquelle ils n'ont guère de prise et qui échappe en grande partie à leur logique ; la diplomatie du dollar, en effet, met en scène des acteurs privés, banquiers, financiers, experts et conseillers, qu'ils ne peuvent combattre à armes égales et qui tissent des relations d'un nouveau genre, dont on mesure encore mal la portée politique. Nul mieux qu'un expert, en l'occurrence l'attaché financier Robert Lacour-Gayet, ne pouvait traduire l'angoisse des diplomates face à la prise de pouvoir de ces intrus :

« Les États-Unis sont la terre bénie des experts. [...] Cette floraison de compétences ardentes à faire bénéficier de leur savoir les peuples arriérés des continents autres que l'Amérique du Nord, est un phénomène qui mérite d'être pris très au sérieux. Il n'y a guère encore d'impérialisme américain. Toutefois, les liens économiques dont, inconsciemment ou non, les États-Unis enserrant les pays dont ils ont assuré la convalescence, créent entre l'Amérique et ses patients une dépendance morale, qui tôt ou tard, se traduira par une dépendance politique⁴². »

De façon plus générale et plus profonde, cette diplomatie du dollar, de l'argent-roi, vient remettre en question la nature même de la diplomatie comme « art de la paix⁴³ », telle que, dans ses fonctions et ses pratiques, elle s'est progressivement mise en place depuis le XVI^e siècle et la naissance de l'État moderne. S'il est désormais possible, au sens propre du terme, d'« acheter la paix », à quoi sert encore la diplomatie ? Si les banquiers et les experts imposent leurs règlements, à quoi servent encore les diplomates ? C'est dans *L'Échange* – composée en 1893-1895, alors que le jeune Claudel était vice-consul à New York et à Boston – l'*agent de change* Thomas Pollock qui fait miroiter à Louis Laine une liasse de billets verts pour obtenir sa femme :

« Car comme tout
A
Un poids et une mesure, tout vaut
Tant.
Toute chose qui peut être possédée et cédée à un autre pour son prix. Tant de dollars.
[...]
Celui qui possède une chose n'a que cette chose-là même, et il n'en a point d'autre.
Mais cette chose *vaut*, et en elle il possède ceci, qu'il peut avoir autre chose à la place⁴⁴. »

Ce pouvoir égalisateur de l'argent – en l'occurrence le dollar –, qui rend toutes choses équivalentes, en dehors de toute considération morale, politique ou idéologique, inquiète et fascine tout à la fois, comme tout ce qui, dans l'entre-deux-guerres, vu

⁴² *Ibid.*, p. 191-193 : rapport de Lacour-Gayet au ministre des Finances, le 1^{er} février 1929. L'auteur conclut en appelant la France à agir de même et à s'appuyer sur ses propres experts et conseillers financiers pour développer son influence dans ses zones de prédilection.

⁴³ Lucien Bély, *L'art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne, XVI^e-XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 2007.

⁴⁴ Paul Claudel, *L'Échange, op. cit.*, p. 678. Notons qu'entre la première et la seconde version de la pièce, qui date de 1951, cette scène-clé qui oppose Thomas Pollock à Laine n'a subi que de légères modifications.

Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

d'Europe, vient des États-Unis. Le rapport de Claudel à l'argent traduit bien l'ambivalence des sentiments et des représentations à l'égard du dollar et de sa puissance – « le signe du dollar, ce serpent qui se tord autour d'un bâton », écrit Paul Morand, un autre écrivain diplomate⁴⁵. Claudel, qui reprend volontiers à son compte le qualificatif d'« épicier » et qui a toujours précisé *être* Thomas Pollock, pour une part de lui-même, au même titre que les trois autres personnages de la pièce, considère l'argent comme un intermédiaire, qui, comme le diplomate, amène l'échange, le dialogue, la communication⁴⁶. Dans sa vision globale et étonnamment moderne du monde, le diplomate, l'épicier et le poète font le même métier, qui consiste à exprimer les relations entre les choses ; le poète utilise les mots, l'épicier l'argent, le diplomate la parole et la négociation⁴⁷. Dollar et diplomatie peuvent donc également contribuer à la paix, à condition de ne pas sortir de leur position d'intermédiaire et de jouer le jeu de la complémentarité : l'argent qui se donne pour but le seul profit – la spéculation – mène droit à la catastrophe. La crise de 1929, et ses conséquences dramatiques sur les relations internationales, sont venues rappeler, avec brutalité, où se situaient les insuffisances d'une diplomatie excessivement fondée sur la puissance financière.

L'auteur

Stanislas Jeannesson est professeur d'histoire des relations internationales à l'université de Nantes et membre du Centre de recherches en histoire internationale et atlantique (CRHIA). Ses recherches actuelles portent sur les diplomaties européennes contemporaines. Il est notamment l'auteur d'une biographie de *Jacques Seydoux, diplomate (1870-1929)*, parue en 2013 aux PUPS.

Résumé

Durant l'entre-deux-guerres, les diplomates français, plus au fait des questions monétaires qu'on ne le pense généralement, pensent les fluctuations du franc face au dollar comme une illustration des rapports de force entre la France et les États-Unis. Ils soutiennent dans l'ensemble la stabilisation du franc-Poincaré et, après la conférence de Londres, celle du bloc-or, même si des voix discordantes se font entendre, comme celle de Paul Claudel. Ils restent globalement critiques face à la diplomatie du dollar, qui remet profondément en question la manière dont ils conçoivent leur métier, mais qui les poussent à prendre conscience de l'importance désormais décisive de la puissance financière dans les relations internationales.

Mots clés : diplomates ; dollar ; diplomatie du dollar ; conférence de Londres (1933) ; bloc-or.

⁴⁵ Paul Morand, *New York*, Paris, Flammarion, 1929 [rééd. Garnier-Flammarion, 1988, p. 59].

⁴⁶ Jacques Julliard, *L'argent, Dieu et le diable. Péguy, Bernanos, Claudel face au monde moderne*, Paris, Flammarion, 2008, notamment p. 171-172.

⁴⁷ Lucile Garbagnati, introduction à Paul Claudel, *Œuvres diplomatiques, op. cit.*, p. 51-55.



Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

Pour citer cet article : Stanislas Jeannesson, « Les diplomates français face au dollar pendant l'entre-deux-guerres : un parcours initiatique », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne, www.histoire-politique.fr]