

ASSOCIATION INTERNATIONALE
D'HISTOIRE CONTEMPORAINE DE L'EUROPE

Aristide Briand,
la Société des Nations et l'Europe
1919-1932

Publié sous la direction de
Jacques Bariéty

Préface de Jean-Robert Pitte

*Publié avec le concours du
Centre national du livre*



PRESSES UNIVERSITAIRES DE STRASBOURG

2007

Les États-Unis, la France et l'Europe, 1929-1932

Stephen A. SCHUKER*

Les relations diplomatiques et économiques entre la France et les États-Unis étaient assez tendues en 1929. On aurait pu imaginer que les deux grandes nations créditrices, détentrices principales de l'or dans le monde, auraient pu trouver des intérêts communs, au moins au sujet du système monétaire international. Ce ne fut pas le cas. Au contraire, les gouvernements et les peuples étaient séparés, non seulement par une opposition fondamentale sur la question des dettes de guerre et par une sorte de guerre commerciale non déclarée, mais encore plus par une exaspération des deux opinions publiques l'une contre l'autre. L'heure était à l'oncle Shylock et au débiteur déloyal, non plus à La Fayette¹.

L'administration de Herbert Hoover, qui succéda à celle de Coolidge en mars 1929, était la plus isolationniste que les États-Unis aient connu depuis le dix-neuvième siècle. Les internationalistes de Wall Street et de Washington (les associés de la Banque Morgan, par exemple, ou le ministre des Finances Andrew Mellon et son protégé, l'agent général des réparations Parker Gilbert) savaient d'avance que Hoover n'éprouvait aucune sympathie pour l'Europe, selon lui foyer d'obscurités querelles et d'armements excessifs; il serait le candidat «le plus influencé par ses préjugés et ses idées préconçues», écrivait en mai 1928 S. Parker Gilbert, qui prédisait «un vrai danger

* Professeur à l'Université de Virginie.

1 Sur les relations bilatérales à cette époque, voir Melvyn P. Leffler, *The Elusive Quest: America's Pursuit of European stability and French security, 1919-1933*, Chapel Hill, 1979.

pour nos affaires étrangères» si Hoover était élu. Mellon, lui aussi, se montrait inquiet².

Hoover choisit comme secrétaire d'État Henry Stimson, un avocat new-yorkais à peu près ignorant des problèmes de son département³. Les deux hommes se connaissaient à peine. Le président, ingénieur de profession et pacifiste quaker, et son nouveau ministre, qui combinait le moralisme presbytérien avec une certaine maladresse dans les relations personnelles, ne s'entendaient pas bien⁴. Avant de rejoindre son poste à Washington, Stimson était gouverneur général des Philippines. Au moins jusqu'au déclenchement de la crise financière allemande de 1931, Stimson resta d'abord préoccupé par l'avenir des Philippines, qu'il voulait conserver sous protectorat américain, et par la succession vertigineuse de révolutions et de troubles en Amérique latine. À l'exception de sa participation à la conférence navale de Londres des premiers mois de 1930, il consacra très peu de temps aux questions européennes⁵.

Plus grave, Stimson nourrissait un profond mépris pour les fonctionnaires et les diplomates qui n'avaient pas une formation juridique comme lui⁶. Fin 1929, il exila William Castle, le grand spécialiste des affaires européennes au ministère, à l'ambassade de Tokyo, et lorsque Hoover insista pour faire revenir Castle (un ami personnel) comme secrétaire d'État adjoint, il le cantonna autant que possible dans les affaires de « routine »⁷. De plus, Stimson se disait toujours trop fatigué pour travailler plus de trois ou quatre heures par jour à son bureau. Souffrant d'insomnie et de troubles psychosomatiques, il préférait rester dans sa propriété, *Woodley*, montant à cheval et faisant du sport. Jusqu'en mars 1931, Stimson reçut les conseils de ses collaborateurs professionnels par l'intermédiaire de son secrétaire d'État adjoint, Joseph Cotton, lui aussi avocat new-yorkais de

2 Gilbert à Mellon, 7 mai 1928, papiers de David I. Finley, carton 6, Library of Congress, et la réponse de Mellon, 24 mai 1928, collection privée.

3 Stimson n'a pas caché son manque de préparation. Voir « Remarks of Hon. Henry L. Stimson upon the occasion of the Foreign Service luncheon », 1^{er} mai 1929, *Journal de Stimson* (désormais *St. D.*, [*Stimson Diary*]), t. X, Yale University Library ; « Memorandum of Events since becoming Secretary of States », 28 août 1930, *ibid.*, où il avoue qu'il « n'a pas fait attention aux affaires européennes depuis la guerre ». En novembre 1930, Stimson dit à ses assistants qu'il n'avait pas encore eu le temps d'être « le véritable secrétaire d'État », *Journal de William R. Castle* (désormais *W.C. D.*), 10 novembre 1930, Houghton Library, Harvard University.

4 *St. D.*, 24 septembre 1930. Stimson est revenu à plusieurs reprises sur ce sujet dans son journal.

5 Il reconnut dans son « Memorandum of Events », *op. cit.*, qu'il a dévoué « très peu d'attention aux affaires européennes depuis la guerre ».

6 Pour cette méprise foncière, voir *St. D.*, 24 février 1931, dossier XV.

7 *St. D.*, 30 mars 1931, dossier XV.

haut niveau⁸. Après la mort tragique de Cotton, en mars 1931, il prit comme chef de cabinet Allan Klots, un jeune associé de son bureau d'avocats, et il nomma deux autres avocats sous-secrétaires. Quand les dangers devinrent graves, en 1931, Stimson changea enfin quelque peu ses méthodes de travail. Étant donné la complexité des affaires étrangères dans la grande dépression, il fit de plus en plus venir auprès de lui, à Woodley, son conseiller pour les affaires économiques, Herbert Feis, ainsi que ses experts pour l'Extrême-Orient et l'Amérique latine. Toutefois, pour les grandes questions de désarmement et des finances internationales, il continua généralement à faire cavalier seul⁹.

Hoover et Stimson n'avaient pas pu désavouer ouvertement le nouveau plan Young de 1929 sur les réparations. Mais à huis clos, ils étaient hors d'eux-mêmes que Owen Young et ses collègues aient admis une relation implicite entre les réparations allemandes et les dettes de guerre des Alliés envers les États-Unis¹⁰. En réaction, Hoover et son équipe ont rejeté péremptoirement la participation officielle de Washington à la Banque des Règlements Internationaux. Ils étaient furieux que la Chambre des députés française ait entériné la convention Mellon-Bérenger sur les dettes de guerre à la dernière minute, et avec trois ans de retard¹¹.

Aristide Briand jouissait d'une réputation médiocre aux États-Unis. On le disait dépourvu de sincérité, voire madré. La masse des Américains, très mal informée des problèmes de sécurité de la France, lui en voulait d'avoir bloqué l'examen des armements terrestres à la conférence navale de Washington en 1921. En 1927, Briand avait tendu un piège aux États-Unis en leur proposant un pacte dit de répudiation de la guerre, en fait un succédané d'alliance entre les deux pays. Les fonctionnaires du Département d'État avaient déjoué la manœuvre en ouvrant cette idée, chère aux pacifistes, à toutes les nations du monde. Pris à son propre piège, Briand dut faire bonne mine au mauvais jeu. Il

8 Tout le monde convient que Cotton était brillant, mais selon ses adversaires il manquait de convictions de fond. L'ambassadeur Paul Claudel, qui avait la langue acérée, cita une fois un proverbe chinois à son propos: « On croit que c'est de l'or, mais ce n'est que du coton doré », *W.C. D.*, 7 novembre 1930.

9 Cette façon de travailler de Stimson ressort de son *Journal*, t. X-XX, 1929-1932. Voir aussi Henry L. Stimson et McGeorge Bundy, *On active Service in Peace and War*, New York, 1947; Elting E. Morison, *Turmoil and Tradition: A study of the life and times of Henry L. Stimson*, Boston, 1960. Le *Journal* de Castle rapporte les plaintes répétées des hauts fonctionnaires du Département sur l'impossibilité de voir Stimson personnellement, même pour les questions urgentes.

10 Ogden Mills à Garrard Winston, 3 juillet 1929, carton 107/4, papiers Ogden Mills, Library of Congress.

11 Edward Keeton, *Briand's Locarno policy: French economics, politics and diplomacy, 1925-1929*, New York, 1987, p. 315. Pour plus de détail, voir Denise Artaud, *La question des dettes interalliées et la reconstruction de l'Europe, 1917-1929*, 2 t., Paris, 1978.

ne put qu'accepter les applaudissements populaires comme père du Pacte Kellogg-Briand, bien qu'il le sût dépourvu de valeur et difficilement compatible avec les alliances de la France en Europe de l'Est¹². Après les élections américaines de novembre 1928, le sous-secrétaire d'État Castle fit une tournée des capitales d'Europe. Au Quai d'Orsay, il fut révolté par Philippe Berthelot, « homme détestable à qui je ne ferai confiance sur aucun sujet ». Il eut une meilleure impression de Briand, beau parleur en dépit de son allure inélégante, mais à l'évidence sans connaissances précises des réalités d'outre-Atlantique¹³.

À l'été et à l'automne 1929, il était clair pour qui voulait voir que la grande stratégie internationale suivie par Briand depuis 1925 n'avait pas apporté les succès escomptés. La tactique parlementaire et de politique intérieure de Briand (dite de concentration républicaine) continuait à représenter une sorte de réussite. Elle permettait de rassembler de façon paradoxale la grande industrie, qui voulait une entente industrielle avec l'Allemagne et la protection douanière contre les États-Unis, avec la gauche pacifiste radicale-socialiste, appuyée tacitement par les socialistes, qui favorisaient tous les deux la réconciliation avec l'ancien ennemi pour des raisons idéologiques¹⁴.

À la première conférence de La Haye sur les réparations en août 1929, la France se trouva isolée, voire humiliée. Briand et son président du Conseil, Raymond Poincaré, avaient déjà compris qu'il faudrait évacuer la Rhénanie avant terme. En commençant la construction de la ligne Maginot, leur gouvernement manifestait leur résignation à cette dure nécessité et à ses conséquences pour la sécurité nationale¹⁵. Poincaré, et probablement Briand aussi, avaient nourri l'espoir que l'évacuation de la troisième zone rhénane pourrait être retardée jusqu'au moment où la commercialisation de la dette allemande aurait pris une dimension appréciable. Mais le gouvernement travailliste de Ramsay MacDonald et Arthur Henderson avait insisté sur l'évacuation dans les meilleurs délais¹⁶.

12 Jacques Bariéty, « Le pacte Briand-Kellogg de renonciation à la guerre de 1928 », in Jacques Bariéty et Antoine Fleury (dir.), *Mouvements et initiatives de paix dans la politique internationale*, Berne, Peter Lang, 1987, pp. 355-382; Robert Ferrell, *Peace in their time: The origins of the Kellogg-Briand Pact*, New Haven, 1952; *id.*, *American diplomacy in the Great Depression: Hoover-Stimson Foreign policy, 1929-1933*, New Haven, 1957; Stephen J. Kneeshaw, *In pursuit of Peace: The American reaction to the Kellogg-Briand Pact, 1928-1929*, New York, 1991. Le Sénat américain n'aurait jamais approuvé le pacte s'il avait comporté la moindre responsabilité pour le pays.

13 *W.C. D.*, 20 novembre 1928.

14 Edward Keeton, *Briand's Locarno policy, op. cit.*, pp. 338-360.

15 Paul-Émile Tournoux, *Défense des frontières: Haut Commandement - Gouvernement 1919-1939*, Paris, 1960; Judith M. Hughes, *To the Maginot Line*, Cambridge MA, 1971; François-André Paoli, *L'Armée française de 1919 à 1939*, 4 t., Paris, 1969-1975.

16 Franz Knipping, *Deutschland, Frankreich und das Ende der Locarno-Ära 1928-1931*, Munich, 1987, pp. 57-93; Philipp Heyde, *Das Ende der Reparationen: Deutschland*,

Après la ratification du plan Young et l'évacuation de la Rhénanie, les observateurs qualifiés attendaient à l'Est l'étape suivante du révisionnisme allemand, en direction de l'Autriche ou du couloir polonais. Briand n'aurait pas repoussé en principe une modification des frontières de l'Est dans le cadre d'un règlement général : il a donné à entendre une fois que l'échange du couloir contre Memel pourrait faire avancer l'apaisement¹⁷. Il fut aussi question à La Haye d'éventuelles conversations sur un retour de la Sarre au *Reich* ; mais rien ne se fit dans l'immédiat¹⁸.

Briand savait bien qu'il n'y avait pas un homme politique allemand d'envergure disposé à attendre longtemps pour atteindre des objectifs nationaux. Il comptait sur son « ami » Gustav Stresemann pour ne pas forcer l'allure et faire bouger les frontières à l'Est et au Sud. Cette façon de fonder la politique étrangère sur les relations personnelles laissait certains sceptiques. Stresemann lui-même finissait par perdre patience. Néanmoins, lorsque Stresemann mourut en octobre 1929, Briand se plaignit : « C'est fini, tout ! »¹⁹.

Pendant les années 1927 à 1929, une grande peur de la vitalité du capitalisme américain s'était développée en France. À la fin des années vingt, les grands industriels du Comité des Forges et du Comité des Houillères, les fabricants d'automobiles, l'industrie de la potasse et les producteurs de films partageaient cette crainte de la concurrence et de l'efficacité américaines. Ils projetaient de former des cartels avec leurs homologues d'outre-Rhin pour limiter la production et barrer la route aux produits américains. Louis Loucheur en était le porte-parole au gouvernement ; la menace américaine nourrissait les conversations dans les couloirs de la Chambre et les dîners en ville et fournissait de la copie à la grande presse parisienne²⁰.

La thèse était qu'un bloc européen fondé sur la coopération franco-allemande pourrait organiser l'Europe pour tenir tête aux États-Unis. Les délégués français à la conférence économique mondiale de 1927 évoquèrent ces idées sans retenir l'attention des Allemands, tandis que les Anglais restaient ferme-

Frankreich und der Youngplan, 1929-1932, Paderborn, 1998 ; David Carlton, *MacDonald versus Henderson : The Foreign policy of the Second Labour Government*, Londres, 1970. Les documents clés sur la décision de l'Angleterre d'évacuer la Rhénanie sans retard se trouvent dans *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939* (désormais *DBFP*), série IA, t. VI, Londres, 1975, nos 172-353.

17 Edward Keeton, *Briand's Locarno policy*, *op. cit.*, p. 162.

18 Peter Krüger, *Die Außenpolitik der Republik von Weimar*, Darmstadt, 1985, pp. 428-555 ; Christian Baechler, *Gustav Stresemann (1878-1929) : De l'impérialisme à la sécurité collective*, Strasbourg, 1996, pp. 855-873.

19 Geneviève Tabouis, *Vingt ans de suspense diplomatique*, Paris, Albin Michel, 1958, p. 66.

20 Pour le point de vue américain, voir Frank Costigliola, *Awkward Dominion : American political, economic and cultural relations with Europe, 1919-1933*, Ithaca, 1984, pp. 140-217.

ment attachés au libéralisme commercial²¹. Dans la première moitié de 1929, des personnalités politiques françaises relancèrent l'idée. En février, Poincaré lui-même, pourtant si prudent, parla à l'ambassadeur allemand à Paris, Hoesch, de l'Allemagne et de la France, toutes deux coincées entre le Soviet « ennemi de la civilisation » et « l'énorme supériorité financière des États-Unis ». Briand surenchérit dans sa conversation avec Stresemann à Madrid en juin 1929 : les États européens, s'ils se consolidaient politiquement et constituaient un bloc économique, pourraient obliger les États-Unis à des concessions²².

On doit donc interpréter la proposition de Briand de septembre 1929 pour l'Union européenne non pas comme un précurseur du mouvement européen des années 1950, mais d'abord comme un effort de dernière chance pour sauver une politique étrangère menacée²³. On sait que, malgré le talent oratoire de Briand et sa connaissance des rouages de la Société des Nations, ses interlocuteurs à Genève considérèrent l'idée techniquement irréalisable, au moins dans sa forme première²⁴. Le mémorandum élaboré par Alexis Léger, que le Quai d'Orsay publia en mai 1930, avait-il plus de chance d'être pris en considération, l'organisation politique de l'Europe passant au premier plan et reléguant l'organisation économique de l'Europe à une étape ultérieure²⁵ ? Les obstacles fonda-

21 Robert Boyce, *British capitalism at the Crossroads, 1919-1932*, Londres, 1987, pp. 123-133.

22 Hoesch à AA, 27 février 1929 (Poincaré), *Akten zur deutschen auswärtigen Politik* (désormais ADAP), B/XI, n° 97 ; Schmidt et Pünder à AA, 11-12 juin 1929 (Briand-Stresemann), ADAP, B/XII, n° 19, 21 ; Carl Stein à Poincaré, 24 juin 1929, ADAP, B/XII, n° 43 ; rapport de Stresemann au Conseil des ministres [*Ministerbesprechung*], 21 juin 1929, *Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik* (désormais ARK) : *Das Kabinett Müller II*, Band I, n° 233. Plusieurs autres hommes politiques et hauts fonctionnaires se firent l'écho de ces sentiments. Voir ADAP, B/XI, Daniel Serruys, n° 8 ; Paul Reynaud, n° 198 ; Philippe Berthelot, n° 248 ; Jacques Seydoux, n° 104, ainsi que le fonds microfilm de l'*Auswärtiges Amt*, AA, L1508/L444568-587.

23 De nombreux ouvrages prennent le point de vue opposé, par exemple, Carl H. Pegg, *Evolution of the European Idea, 1914-1932*, Chapel Hill, 1983, surtout pp. 76-165.

24 Après le grand discours de Briand du 5 septembre 1929, sir Arthur Salter, chef du Service économique et financier de la SDN, invita chez lui, le 6 septembre, les spécialistes pour en discuter les détails. Les représentants du *Board of Trade* et du *Reichswirtschaftsministerium* trouvèrent sans valeur pratique les imprécations du Français Daniel Serruys contre le « danger américain ». Les principaux pays européens, à la différence de la France, ont signé des traités de commerce avec les États-Unis comprenant la clause de la nation la plus favorisée. Les préférences entre Européens seraient incompatibles avec ces accords. De plus, un tarif douanier contre les produits américains entraînerait une guerre douanière. Lorsque les chefs de délégation se rencontrèrent le 9 septembre, Stresemann ajouta poliment qu'un groupement européen serait nuisible à la solidarité de la SDN. Voir ADAP, B/XIII, n° 5 et 9 ; Fondation Archives européennes, *Le plan Briand d'Union fédérale européenne. Documents*, Genève, 1991, n° 1-3.

25 Texte du plan Briand-Léger, 1^{er} mai 1930, et les réponses des gouvernements ; Rapport du gouvernement français sur les résultats de l'enquête instituée au sujet de l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne, début septembre 1930, *Le plan Briand. Documents*, *op. cit.*, n° 11-13.

mentaux restaient les mêmes. On ne pouvait imaginer, surtout après la mort de Stresemann, que la *Wilhelmstrasse* renoncerait à une politique de révision solidement ancrée et soutenue par les partis politiques et l'opinion publique²⁶. De plus, ni l'Allemagne ni l'Angleterre ne voulaient s'associer à un mouvement de ressentiment, sans objectifs précis, contre les États-Unis²⁷. Le *Foreign Office* était formel dans son analyse de l'« idéalisme flou et confus » qu'il apercevait dans le mémorandum Briand-Léger²⁸. Après plusieurs mois de réflexion, les fonctionnaires de Whitehall n'arrivaient pas à discerner si l'arrière-pensée française était principalement d'affronter les États-Unis, de créer un bloc industriel franco-allemand excluant la Grande-Bretagne, de saper les liens entre celle-ci et ses Dominions, de renforcer l'influence de la France dans les pays danubiens, ou peut-être tout cela en même temps²⁹. Le gouvernement allemand était encore plus dur dans ses délibérations internes. Ernst Trendelenburg, secrétaire d'État au ministère de l'Économie, estimait que « la France utilisait l'idée paneuropéenne » parce qu'elle avait peur de la « coopération capitaliste directe » entre l'Allemagne et l'Amérique, qu'elle visait « une économie européenne dirigée par elle-même » et que le *Reich* n'avait pas besoin d'un intermédiaire, ni aux États-Unis, ni en Europe de l'Est³⁰.

Quelle fut la réaction des dirigeants américains devant le plan Briand ? Aussi surprenant que cela puisse paraître, il n'y en eut presque aucune. Les États-Unis n'entretenaient pas de représentation auprès de la Société des Nations, seulement un observateur avec le rang de consul. À en juger par les journaux personnels de Stimson et de Castle, les hauts fonctionnaires du Département d'État n'accordèrent aucune importance, ni au plan Briand de 1929 ni au plan révisé Briand-Léger de 1930. Les préoccupations des dirigeants de Washington étaient ailleurs. Stimson écrit dans ses Mémoires qu'au moment de sa nomination « les États-Unis se sont détachés des pénibles problèmes journaliers de l'Europe, tout en restant intéressés par le progrès des espoirs de paix »³¹.

26 Voir Rumbold à Henderson, 11 octobre 1929, *DBFP*, 1A, t. VII, n° 23.

27 Conversation Henderson-Briand, 9 mai 1930, *DBFP*, série 2, t. 1, n° 185.

28 « Memorandum on M. Briand's proposal for a European Federal Union », 30 mai 1930, *DBFP*, série 2, t. 1, n° 189 ; Mémorandum réfléchi du *Foreign Office*, 3 juillet 1930, et Henderson à M. de Fleuriau, 16 juillet 1930, *ibid.*, n° 193 et 194.

29 On trouve un compendium de ces spéculations diverses dans les dossiers F.O. 371/14980-981 : W451/98, et F.O. 371/14365 : C230/18, Public Record Office.

30 Analyse de Trendelenburg, *Ministerbesprechung*, 8 juillet 1930, *ARK, Die Kabinette Brüning* I u. II, Bd. I, n° 68 ; *id.*, « Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes über Briands Europa-Memorandum », 26 mai 1930, n° 40, ainsi que n° 55 et 111. Briand partageait les préjugés de la classe politique française de son époque contre le libre jeu du marché. Dans son discours du déjeuner du 9 septembre 1929, il avait qualifié la liberté du marché d'« état d'anarchie ». Voir *Le Plan Briand. Documents*, *op. cit.*, n° 3, 9 septembre 1929.

31 Henry Stimson et McGeorge Bundy, *On active Service*, *op. cit.*, p. 158.

Venant directement de son poste des Philippines, Stimson se passionnait plus pour les menus incidents de l'Extrême-Orient que pour la grande politique en Europe. La grande affaire de ses premiers mois de fonction fut l'application éventuelle du Pacte Kellogg-Briand au conflit entre l'Union soviétique et la Chine nationaliste sur la question de la gestion du chemin de fer dit de la Chine de l'Est à l'ouest de Harbin. Pendant l'interrègne présidentiel, Hoover accomplit un voyage de bonne volonté en Amérique latine, car c'était une priorité du Département d'État d'améliorer « l'image » des États-Unis dans les pays du Sud³².

Le tarif douanier était une plaie ouverte, et souvent sanglante, entre les États-Unis et la France de 1922 à 1933 et même plus tard. L'affaire était complexe³³. Essentiellement, les États-Unis et la France avaient adopté des systèmes douaniers incompatibles. La France, depuis le tarif Méline de 1892, figurait parmi les nations les plus protectionnistes d'Europe. Les États-Unis ont opéré en 1922 une refonte fondamentale de leur système douanier par la loi Fordney-McCumber qui avait deux objectifs : bloquer le dumping de fait des pays à change déprécié et pénétrer de nouveaux marchés grâce aux avantages du haut niveau technologique de l'industrie américaine ; pour cela, la méthode était d'exiger dans tous les accords commerciaux une préférence absolue pour le principe de la nation la plus favorisée. L'Allemagne, après sa grande inflation, consciente de sa dépendance des crédits américains pour son assainissement financier, accepta de signer avec Washington une convention douanière sur la base inconditionnelle de la nation la plus favorisée³⁴. La France répugna à se

32 Herbert Hoover, *The Memoirs of Herbert Hoover. The Cabinet and the Presidency, 1920-1933*, New York, 1952, pp. 210-215, 332-334 ; Henry Stimson et McGeorge Bundy, *op. cit.*, pp. 174-179 ; Alexander De Condé, *Herbert Hoover's Latin American policy*, Stanford, 1971 ; Robert Ferrell, « Repudiation of a Repudiation », *Journal of American History*, 51, mars 1965, pp. 669-673.

33 Les paragraphes suivants sont fondés essentiellement sur les archives du *State Department* pour 1921-1933, surtout 611.003/1918-2726 (*Import Tariff of the United States*) ; 611.0031/143-520 (*US Commercial Treaties*) ; et 611.5131/420-717 (*Commercial Relations with France*) ; voir aussi carton 156, « Tariff, 1926-1932 », *Office of the Secretary of the Treasury*, RG 46, National Archives. Un sommaire détaillé rédigé à l'intention de l'administration suivante, « Franco-American Commercial Treaty Negotiations » (s.d., janvier 1933), se trouve dans le carton 13 (*Cabinet-State*), *Herbert Hoover Presidential Papers*, Herbert Hoover Presidential Library, West Branch, Iowa. Pour un contexte plus large, voir Alfred E. Eckes, *Opening America's market: US Foreign trade policy since 1776*, Chapel Hill, 1955 ; et Melvyn P. Leffler, « Expansionist impulses and domestic constraints, 1921-1932 », in William H. Becker et Samuel F. Wells Jr. (dir.), *Economics and World Power*, New York, 1984, pp. 225-275.

34 Werner Link, *Die amerikanische Stabilisierungspolitik in Deutschland, 1921-1932*, Düsseldorf, 1970, pp. 190-199 ; Elisabeth Glaser-Schmidt, « German and American concepts to restore a liberal World trading system after World War 1 », in H.-J. Schröder (dir.),

plier au modèle américain, retenant son système tarifaire de « deux colonnes » pour marchander dans des négociations pour des traités bilatéraux. De plus, elle voulait conserver le monopole de commerce avec son empire. Malgré une tentative de négociation d'un *modus vivendi* franco-américain après la novation douanière française d'août 1927, la « guerre froide » commerciale perdura entre les deux pays, relancée par le relèvement des barrières douanières américaines par le tarif Hawley-Smoot adopté par le Congrès en juin 1930.

Les analystes du Quai d'Orsay se faisaient des illusions s'ils croyaient que leurs voisins européens étaient aussi montés contre les États-Unis qu'eux-mêmes. L'ambassadeur de France à Berlin, Pierre de Margerie, informa Paris en juillet 1929 que la presse allemande parlait beaucoup d'un projet d'union économique européenne comme réaction au nouveau projet de tarif protectionniste aux États-Unis³⁵. Le directeur d'Amérique à la *Wilhelmstrasse* assura au consul général américain, D.C. Poole, que l'Allemagne, quoique favorable en principe à la coopération économique entre Européens, ne prendrait jamais part à une combinaison contre les États-Unis³⁶. Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, Schubert, fit savoir en décembre 1929 à Flandin, ministre du Commerce, que l'Allemagne était beaucoup trop dépendante du marché du capital américain pour envisager une telle possibilité³⁷. Jacques Rueff avertissait lucidement ses supérieurs de l'« impossibilité » d'un programme européen car les États-Unis pourraient en réclamer le bénéfice en raison du traitement de la nation la plus favorisée³⁸. Peut-être lord Robert Cecil avait-il raison quand il pensait que Briand, tout à sa passion de consolider la paix, avait voulu renforcer l'esprit de coopération sans prendre en considération les modalités techniques, qui ne l'intéressaient pas³⁹.

En 1929, Hoover et Stimson voulaient d'abord restaurer les bonnes relations avec la Grande-Bretagne, qui avaient été troublées à la fin de l'administration Coolidge par un différend sur le désarmement naval. Lorsque MacDonald rede vint Premier ministre anglais en juin 1929, Hoover espéra un rapprochement parce qu'ils avaient tous les deux des sympathies pour le pacifisme. Hoover voulait non seulement la limitation, mais même la réduction des armements. Il

Confrontation and Cooperation: Germany and the United States in the Era of World War 1, 1900-1924, Providence, 1993, pp. 353-376.

35 Margerie à Direction politique et commerciale, s.d. [juillet 1929], sous-série SDN-Union européenne, dossier n° 24, MAE, Paris.

36 Aufzeichnung des Ministerialdirektors Walter de Haas, 27 juin 1929, *ADAP*, B/XII, n° 50.

37 Schubert à l'ambassadeur von Hoesch, 10 décembre 1929, *ADAP*, série B/XIII, n° 190.

38 Note du 17 décembre 1929, carton 73, Papiers P.-E. Flandin, Bibliothèque nationale. Jacques Rueff, inspecteur des Finances; fut de 1927 à 1930 au Service financier de la SDN et de 1930 à 1936 conseiller financier à l'ambassade de France à Londres.

39 Cecil à Henderson, 1^{er} juin 1930, FO 371/14981: W5585/451/98, Public Record Office.

invita MacDonald à lui rendre visite dans sa maison de campagne de Virginie, où les deux pourraient préparer, sans l'immixtion excessive des marines des deux côtés, la conférence navale qui devait se tenir à Londres⁴⁰. Le but de la négociation était de trouver une mesure permettant de concilier les besoins de chacun des deux pays anglo-saxons tout en « coiffant » les ambitions du Japon dans le Pacifique.

La délégation américaine à Londres fit la sourde oreille à la demande par Briand d'un pacte de « consultation » en contrepartie d'une adhésion française au pacte de limitation navale. Chef de la délégation américaine, Stimson passa la plus grande partie de son temps avec MacDonald et les autres Anglais. Il traita les Français avec politesse, mais comme quantité négligeable. Pendant son séjour à Londres, de janvier à mars 1930, il eut quelques tête-à-tête avec André Tardieu, président du Conseil, qui avait été haut-commissaire aux États-Unis pendant la guerre⁴¹. Après la chute de Tardieu, il préféra traiter avec Briand – ainsi qu'avec ses collaborateurs René Massigli et Louis Aubert – par l'intermédiaire de son ami Dwight Morrow; mais souvent, il était trop occupé pour lire les comptes rendus de Morrow⁴².

À cette conférence navale de Londres des premiers mois de 1930, Stimson essaya bien de jouer le rôle de l'« honnête courtier » entre Européens mais ses amis anglais le nourrirent constamment d'imprécations contre la France. Pendant les soirées chez lord Astor, les hommes politiques anglais dénonçaient l'« esprit militariste » des Français. Lloyd George avançait que la France avait toujours été « avare » et que Baldwin et Chamberlain avaient commis une erreur en signant le pacte de Locarno. MacDonald expliquait que tout le peuple anglais était en colère contre la France, qui voulait être le centre économique de l'Europe et même une puissance capable de lutter en même temps contre l'Allemagne et l'Italie; il pensait que la France avait déjà plus de sécurité que nécessaire avec Locarno, la Société des Nations et le pacte Kellogg-Briand⁴³. Il alla

40 Herbert Hoover, *Memoirs, op. cit.*, pp. 340-352; David Marquand, *Ramsay MacDonald*, Londres, 1977, pp. 500-509; B.J.C. McKercher, *Transition of Power: Britain's loss of global pre-eminence to the United States, 1930-1945*, Cambridge, 1999, pp. 32-62; W.-H. Bickel, *Die anglo-amerikanischen Beziehungen 1927-1930 im Licht der Flottenfrage*, Zurich, 1970.

41 Note Stimson, 6 février; *St. D.*, 6 et 3 février 1930, dossier XIII.

42 Les relations entre diplomates français et américains étaient à l'époque très réservées. À Paris, l'ambassadeur Walter Edge n'a presque jamais rencontré Briand, qu'il qualifiait de « vieux gentilhomme » et « monolingue ». À Berlin au contraire, l'ambassadeur Frederic Sackett était devenu rapidement un intime du chancelier Brüning; Stimson et Brüning nouèrent en 1931 une amitié qui dura toutes leurs vies. Voir Bernard V. Burke, *Ambassador Frederic Sackett and the Collapse of the Weimar Republic, 1930-1933*, Cambridge, 1994; Walter E. Edge, *A Jerseyman's Journal*, Princeton, 1948.

43 Conversation avec MacDonald, 19 mars 1930, *St. D.*, XIII; conversation Morrow-Lloyd George, 22 mars 1930, *St. D.*, XIV.

jusqu'à dire à Stimson, en août 1931, que la Grande Guerre avait été commencée par les Français avec l'aide des Russes, que le gouvernement britannique de l'époque avait été coupable de ne pas retenir les agresseurs et que les Allemands avaient été obligés d'entrer en Belgique pour se défendre⁴⁴.

La délégation américaine, elle aussi, ne voulait pas croire que la France avait un besoin sérieux de sécurité en Méditerranée et que l'égalité du tonnage avec l'Italie aurait compromis ses liaisons avec l'Afrique du Nord⁴⁵. Les Français craignaient aussi que les Américains s'efforcent de convaincre les Britanniques de se retirer du système européen et de conclure une entente officielle entre Anglo-Saxons au sujet du désarmement terrestre⁴⁶. À plusieurs reprises, Briand laissa entendre que la France souhaitait soit un pacte méditerranéen avec les Anglais, soit un pacte consultatif avec les États-Unis comme « amplification du pacte Kellogg-Briand » ; chaque fois, Stimson répondit que ces idées ne pouvaient pas être retenues, du moins comme contrepartie pour une limitation de la flotte française. Les États-Unis avaient déjà signé des pactes de ce type avec des pays d'Amérique latine, mais ils ne voulaient prendre aucune responsabilité en Europe ; ils ne pouvaient oublier que l'obligation de la Grande-Bretagne d'aider la France en 1914 avait commencé par un pacte de consultation⁴⁷. Hoover comptait sur la force de l'opinion mondiale pour freiner les agresseurs, et non sur les sanctions de la Société des Nations ou sur une nouvelle « Sainte Alliance ». Si la France n'était pas disposée à coopérer avec le programme américain de désarmement, il faudrait préparer son isolement⁴⁸.

Quand la France se retira de la conférence, fin mars, elle n'avait rien cédé sur sa marine et Briand n'avait obtenu aucun pacte.

La crise financière de 1931 en Allemagne et en Europe centrale amena l'administration Hoover, malgré ses inquiétudes intérieures, à porter son attention aux problèmes de l'Europe ; elle le fit à contrecœur. En effet, en février 1931

44 Conversation MacDonald-Stimson, 6 août 1931, *St. D.*, dossier XVIII.

45 Explication de Tardieu à Morrow, 16 mars 1930, *St. D.*, XIII ; Hervé Coutau-Bégarie et Claude Huan, *Darlan*, Paris, 1989, pp. 82-107 ; Raphaële Ulrich-Pier, *René Massigli (1888-1988). Une vie de diplomate*, 2 t., Paris, 2006, pp. 214-227. Massigli et Aubert ont expliqué maintes fois que leur flotte servait pour la défense contre l'Allemagne et l'Italie et non contre la Grande-Bretagne. Ils n'ont pas réussi à convaincre les Anglais, *St. D.*, 24 février 1930.

46 Conversation Aubert-Morrow, 21 mars, *St. D.*, XIII ; *id.*, 23 mars 1930, *St. D.*, XIV ; Maurice Vaisse, *Sécurité d'abord : la politique française de désarmement 1930-1934*, Paris, 1981, pp. 17-77.

47 Mémoire de Morrow, 10 février, *St. D.*, 23 février, 3, 6 et 11 mars ; tél. Hoover à Stimson, 28 février ; Stimson à Washington, 3, 8, 12 et 26 mars 1930, *St. D.*, dossiers XIII et XIV.

48 Conversation Stimson-Henderson, 28 février ; tél. Hoover à délégation américaine, 3-4 mars, *St. D.*, 4 et 7 mars ; conversation Stimson-MacDonald, 4 mars 1930, *ibid.*

encore, Hoover estimait que les dettes de guerre n'étaient pour rien dans les difficultés des pays européens⁴⁹. Le projet d'union douanière germano-autrichienne du 14 mars 1931 n'inquiéta pas l'administration américaine, pourvu que la clause de la nation la plus favorisée restât en vigueur⁵⁰. Hoover ajoutait que la création de tous ces petits États d'Europe centrale avait été une erreur; Stimson, du moins, espérait que le contrecoup de l'affaire n'amènerait pas la chute de Briand⁵¹.

La soudaine faillite de l'*Österreichische Kreditanstalt* en mai et la crise des liquidités des banques allemandes occasionnèrent un renversement dramatique des sentiments à Washington. L'intérêt national l'emporta alors incontestablement: il fallait sauver ce que l'on pouvait des capitaux américains privés placés en Allemagne, au besoin aux dépens de la créance française des réparations. Au début, Hoover ne pensa pas à la nécessité d'un moratoire général; peut-être l'Allemagne et l'Angleterre auraient-elles besoin d'être aidées, mais les Français avaient assez de réserves d'or pour payer leurs dettes⁵². Toutefois, sous la pression de Dwight Morrow, d'Owen Young et des partenaires de la banque Morgan, le président changea d'avis; il en vint à proposer le 20 juin un moratoire d'un an à la fois pour les dettes et les réparations. Ce fut le signal pour une nouvelle tension entre les États-Unis et la France, qui aurait voulu que l'on suivît les procédures préconisées par le plan Young en cas de difficultés de paiement⁵³.

Pendant les négociations, Stimson fit un voyage en Europe. Il fut cette fois agréablement surpris par ses interlocuteurs français. Il trouva Briand terriblement vieilli; à la conférence financière de Londres de juillet 1931, il remarqua que Briand ne savait pas de quoi il s'agissait et dormait pendant les séances. Mais Pierre-Étienne Flandin, ministre des Finances, lui fit l'impression d'une haute compétence et Pierre Laval, le nouveau président du Conseil, lui parut particulièrement sympathique et coopératif. Stimson s'attendait à ce que les Français posent des conditions politiques inacceptables qu'il aurait fallu refuser, mais Laval se montra «plein de bonne volonté envers l'Allemagne», prêt à adhérer au *Standstill* (gel) des dettes allemandes à court terme et à obliger la Banque de France à maintenir ses avoirs en sterlings⁵⁴. Pour la première fois, Stimson dit qu'un projet «semblable à celui de M. Briand» de suppression des barrières

49 Conversation Hoover-Stimson, 21 février 1931, *St. D.*, dossier XV.

50 *Journal de Stimson*, 24-25 et 30 mars, 8 avril (conversation avec Montagu Norman), 21 mai 1932, *St. D.*, dossier XV.

51 *Journal de Stimson*, 30 mars, 12 et 14 mai 1931, *St. D.*, dossier XVI.

52 *Journal de Stimson*, 27 mai, 2-8 juin 1931, *St. D.*, dossier XVI.

53 Edward W. Bennett, *Germany and the financial crisis of 1931*, Cambridge MA, 1962.

54 *Journal de Stimson*, 24 juillet 1931, *St. D.*, dossier XVII.

douanières pourrait être utile en Europe centrale. Ce n'est pas que Stimson ait changé d'avis sur le traité de Versailles. Lors de sa visite en Angleterre, MacDonald lui avait dit que la révision s'imposait, surtout pour les frontières de l'Est; son projet serait d'inviter les Allemands à rédiger un acte de remise en cause, puis de le discuter amicalement. Stimson invita MacDonald à ce qu'ils restent en contact téléphonique personnel, sans être freinés par les fonctionnaires⁵⁵. Stimson ne partageait pas entièrement les idées de MacDonald, mais il était décidé, lui aussi, à aller de l'avant.

Selon l'appréciation de Stimson, Laval « surclassait tous les autres Français par sa franchise, sa droiture et une tenue exempte d'affectation ». Il décida d'inviter le président du Conseil aux États-Unis. Laval y alla en octobre, sans Briand. L'ambassadeur Walter Edge avait suggéré que Washington pourrait peut-être proposer à Paris de réduire les dettes de guerre si la France acceptait de diminuer ses armements⁵⁶. Hoover resta sceptique; la situation économique s'était aggravée aux États-Unis et il faudrait d'abord que la crise bancaire intérieure fût maîtrisée. En tout cas, pour Hoover, si la Grande-Bretagne avait besoin d'aide, la France n'en avait pas besoin, et le peuple américain n'accepterait pas de faire encore des sacrifices pour l'Europe, alors que la misère sévissait chez lui⁵⁷. Stimson espéra en vain pouvoir démontrer que Laval serait prêt à discuter raisonnablement de la révision de Versailles, la modification du couloir polonais et des frontières à l'Est, le désarmement terrestre et les relations politiques franco-allemandes. Pour Hoover, sa visite aux États-Unis n'était qu'un ennui supplémentaire⁵⁸.

Malgré le charme et la bonne disposition dont Laval fit preuve, Hoover fut plutôt déçu par la rencontre. Dans l'intimité de *Woodley*, Laval concédait que le corridor polonais était une « monstruosité », une « absurdité » qu'il fallait supprimer, mais dans les entretiens officiels il se montrait plus circonspect. Hoover insistant que la solution de la crise économique dépendait d'une solution du problème des frontières en Europe centrale, Laval n'en disconvenait pas, mais il ne pouvait envisager qu'un moratoire politique de dix ans pour permettre aux Français de se rassurer. Et sur le désarmement et les dettes, Laval et les Américains restèrent sur un dissentiment poli. Après le départ du visiteur, Hoover dit à Stimson qu'il ne voyait rien d'autre pour l'avenir « qu'un alignement de l'Allemagne, la Grande-Bretagne et peut-être nous-mêmes face à la France »⁵⁹.

55 *Journal de Stimson*, 8 août 1931, *St. D.*, dossier XVII.

56 Conversation Edge-Stimson, 27 août 1931, *St. D.*, dossier XVII.

57 Conversation Hoover-Stimson, 8, 12 et 13 septembre 1931, *St. D.*, dossier XVIII.

58 Conversation Hoover-Stimson, 29 septembre 1931, *St. D.*; 30 septembre, 9-14, 20 et 23 octobre 1931, dossier XVIII.

59 *Journal de Stimson*, 23-24 octobre 1931, *St. D.*, dossier XVIII.

Le 8 janvier 1932, Aristide Briand, épuisé, remit sa démission à Pierre Laval, acte convenu depuis plusieurs jours, et il quitta le Quai d'Orsay. Il mourut le 7 mars. À Washington, personne, au Département d'État, n'a noté sa disparition. À plusieurs reprises – dans le projet de négociation avec Lancken en 1917, à la conférence de Cannes de 1922 et à la conférence de Locarno de 1925 – il avait essayé de surmonter les problèmes de politique internationale qui semblaient insolubles. Pourtant, il avait négligé le mot de Bossuet: « Le plus grand dérèglement de l'esprit, c'est de croire les choses parce qu'on veut qu'elles soient, et non parce qu'on a vu qu'elles sont en effet »⁶⁰.

60 Jacques Bénigne Bossuet, *Traité de la connaissance de Dieu et de soi-même*, 1670, nouvelle édition, Paris, 1864.