

Introduction

« Les historiens racontent une histoire. La structure de cette histoire, les personnes qui y sont intervenues, l'important et le secondaire, la façon dont les événements se sont succédé, l'interdépendance, l'enchaînement causal, tout cela dépend en définitive de la fin que cette histoire a connue. Le narrateur choisit tout ce qui est pertinent en fonction de cette fin; il sait toujours ce qu'elle sera et il organise son matériau en fonction de cette perspective. [...] Il résulte de tout cela que l'historien place le passé dans sa propre perspective, et qu'un historien libre de tout point de vue, et sans perspective, ne peut exister. »

Thomas NIPPERDEY, *Réflexions sur l'histoire allemande*, Gallimard, 1992, p. 318.

Dans les temps aujourd'hui lointains de la fin du XIX^e siècle, lors de ce que les historiens ont identifié comme la « première » mondialisation de l'époque contemporaine¹, la France a apporté une réponse essentiellement institutionnelle aux nouveaux défis économiques extérieurs du siècle naissant. En matière d'information économique, de négociation commerciale, de représentation à l'étranger comme d'aide aux entreprises exportatrices, l'État a créé, autour de la Première Guerre mondiale, le cadre d'une politique reposant sur des services administratifs et des organismes parapublics qui ont également régi sa relation particulière avec les entrepreneurs. La conquête des marchés extérieurs est devenue un nouvel impératif de la politique étrangère de la France en un siècle où les fondements de la puissance se diversifient et où la notion même de puissance va céder le pas, au lendemain d'une autre guerre, à celle d'« influence² ». Dès lors, enjeux économiques et enjeux culturels s'entremêlent, plus étroitement que jamais, aux enjeux militaires et politiques. La diplomatie économique a été le moyen privilégié par cet État pour asseoir

1. Georges-Henri Soutou, « Introduction à la problématique des mondialisations », *Relations internationales*, n° 123, 2005, p. 4.

2. Maurice Vaisse, *La puissance ou l'influence. La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009.

sa présence dans les instances économiques et financières internationales, pour soutenir l'implantation et l'expansion à l'extérieur des frontières des entreprises nationales en vue de contribuer tant à la croissance économique globale qu'à la diffusion des produits de l'industrie, de la technique et de la culture nationales. La spécificité du dispositif français durant la période étudiée (1918-1978) nous conduit en effet à mettre l'accent sur le rôle central de l'État³, sans méconnaître l'émergence dans les deux dernières décennies du xx^e siècle d'une diplomatie qui n'est « plus seulement une affaire d'États⁴ ». Le phénomène des entreprises transnationales qui marque la fin du xx^e siècle conduit à une « décentralisation » de l'État qui semble être devenu un acteur, parmi d'autres, d'un « triangle délimité par les relations entre États, [...] mais également par les relations entre États et firmes et par les relations entre firmes⁵ ». Il n'en demeure pas moins que, durant la période étudiée, l'État est au centre de la conquête des marchés extérieurs en raison de sa maîtrise des fonctions régaliennes, mais aussi commerciales de la diplomatie. En d'autres termes, cette approche centrée sur l'État et, en particulier, sur sa diplomatie commerciale, répond à la spécificité de l'histoire française durant la période étudiée : l'accompagnement diplomatique sans équivalent qu'a proposé la France à ses entreprises en un siècle où l'État s'est fait vendeur.

Comment a-t-elle organisé sa représentation commerciale à l'étranger ? Comment le partage des responsabilités entre les divers ministères en charge des relations économiques extérieures, les organismes parapublics et les acteurs privés s'est-il effectué ? Telles sont les questions simples auxquelles nous avons voulu apporter des premières réponses dans un contexte marqué par la disparition des structures administratives qui ont porté l'expansion économique extérieure de la France depuis 1945. La fusion réalisée en 2002 des postes d'expansion économique et des agences financières en missions économiques a rationalisé les deux réseaux qu'entretenait le ministère de l'Économie et des Finances. La méconnue, mais jadis si puissante, direction des relations économiques extérieures a disparu après soixante années d'existence (1944-2004). Enfin, le corps de l'Expansion économique conçu comme corps de sortie de l'ENA en 1945 est devenu un corps en voie d'extinction, et celui des conseillers économiques qui lui a succédé en 2004 a été conçu comme un corps de détachement. Un nouvel organisme Ubifrance assume aujourd'hui la politique d'appui aux entreprises françaises partout dans le monde. Et, au sein du Quai d'Orsay, a émergé au printemps 2009 une direction générale de

3. Guy Carron de La Carrière, *La diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, Paris, Economica, 1998 ; Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1999.

4. Christian Chavagneux, « La diplomatie économique : plus seulement une affaire d'États », *Pouvoirs*, 88, janvier 1999, p. 37.

5. *Ibid.*

la mondialisation, du développement et des partenariats qui repousse dans la nuit du passé la direction des affaires économiques et financières qui avait contribué à asseoir la présence économique française à l'étranger dans les décennies qui suivirent la Libération.

Les structures publiques de la diplomatie commerciale de la France n'avaient en définitive jamais fait l'objet d'étude, bien que leur rôle ait été reconnu de longue date, par exemple, dans *l'Histoire économique et sociale de la France* coordonnée par Fernand Braudel et Ernest Labrousse, où René Girault présentait leur fort engagement dans le soutien à l'exportation, de manière symptomatique, comme naturel⁶. Ce livre date du tout début des années 1980 qui ont marqué l'apogée de l'intervention de l'État sur l'économie, et plus particulièrement du soutien apporté à l'exportation. Or, cette intervention a une longue histoire, si longue déjà qu'il faut remonter plusieurs générations en arrière pour trouver un État en retrait dans le traitement des affaires économiques extérieures.

Depuis le dernier quart du XIX^e siècle, l'État a manifesté dans le domaine de l'action économique extérieure, comme dans d'autres domaines, la volonté d'accroître ses champs d'activité afin de répondre aux défis que posait la première mondialisation de l'économie, celle née de l'émergence des États-Unis d'Amérique comme puissance industrielle, commerciale et financière de premier plan. Les entreprises françaises de cette époque ont-elles pris toute la mesure des changements de structures qu'allait entraîner une concurrence internationale accrue ? Elles ont en tout cas engagé avec l'État un dialogue fondé sur une relation étrange de subordination et de revendication d'émancipation. Dans le domaine du commerce extérieur, elles se sont servies des rares organismes consultatifs existants qu'étaient alors les chambres de commerce pour attirer l'attention des pouvoirs publics sur les difficultés rencontrées sur les marchés étrangers et pour les alerter sur les faiblesses du système diplomatique qui, seul alors, était apte à apporter au-delà des frontières une information sur les marchés extérieurs. C'est à l'initiative des institutions consulaires, et de la première d'entre elles, la chambre de commerce de Paris qu'a été fondé, en 1898, un Office national du commerce extérieur destiné à centraliser et à apporter aux entrepreneurs l'information spécifique qui leur faisait défaut. Les entrepreneurs les plus éminents ont été distingués par un titre nouveau : celui de conseillers du commerce extérieur de la France que leur a reconnu l'État à la même date. Enfin, le mouvement d'essaimage hors des frontières des chambres de commerce à l'étranger s'est poursuivi et a justifié la création d'une Union des chambres françaises à l'étranger, apte à

6. René Girault, « Les relations économiques avec l'extérieur (1945-1975) : mutations et permanences », dans Fernand Braudel, Ernest Labrousse, *Histoire économique et sociale de la France*, t. IV, vol. 3 : 1950-1980, Paris, PUF, « Quadrige », 1982, rééd. 1993, p. 1387-1388.

les représenter de manière efficace auprès des pouvoirs publics. Consciente de ses propres carences comme de celles des entreprises, la France a commencé à spécialiser certains de ses représentants à l'étranger, les consuls, dans les fonctions d'attaché commercial auprès des ambassades, comme le firent d'ailleurs tous les grands États de la période.

Le véritable tournant a néanmoins été la Grande Guerre qui, dans ce domaine aussi, Richard Kuisel en a eu l'intuition, a marqué l'emprise nouvelle de l'État sur les échanges extérieurs. L'historien américain a bien perçu la dimension internationale du projet du ministre du Commerce et de l'Industrie Étienne Clémentel : inscrire la France dans le contexte nouveau d'une coopération économique internationale appelée à se poursuivre après la guerre⁷. Il a toutefois peu dégagé les implications de ce projet sur la politique économique extérieure, ce qu'a fait de manière claire Georges-Henri Soutou⁸. Clémentel souhaitait faire du département du Commerce, transformé en ministère de l'Économie nationale, la force d'impulsion d'une nouvelle dynamique. Il allait falloir reconstruire le système douanier français, conquérir de nouveaux marchés, développer l'information économique extérieure. Ainsi que nous le mettons en lumière dans ce livre, le ministre est allé puiser dans l'observation de la réforme concomitante engagée par la diplomatie britannique des éléments de réflexion. Les attachés commerciaux ont été les fantassins de ce vaste programme et si, jusqu'à aujourd'hui, leur activité est demeurée en partie ignorée, il faut l'imputer davantage à la persistance d'un désintérêt, culturel, pour tout ce qui a trait aux questions commerciales, dans notre pays, qu'à l'échec de la mission qui leur a été dévolue. Constitués en corps de l'État au sortir de la Seconde Guerre mondiale, ce qui n'a pas été le cas des attachés militaires, financiers ou culturels, ils ont été un champ d'expérimentation des charges que l'État pouvait exercer dans le domaine des relations économiques extérieures et des limites de son action. En leur personne ont été fusionnées des fonctions régaliennes et commerciales, ce qui marque assez le constat, précoce, et renouvelé d'une guerre à l'autre, de l'incapacité des entreprises françaises à affronter, seules, la concurrence étrangère. Les débats de 1944-1948 ont fait écho à ceux de 1920-1924 sur la part nécessaire de dirigisme et le besoin impérieux de liberté. Au heurt des programmes politiques et des idées ont répondu les restructurations administratives qui ont achevé de rompre l'unité d'action de la politique extérieure. Aussi la principale répercussion du projet « globalisant » de Clémentel a-t-elle été de fonder l'alternative qui a structuré jusqu'à nos jours les termes du débat sur la politique économique extérieure. S'agit-il de maintenir l'unité de la politique extérieure, tout en

7. Richard Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France. Modernisme et dirigisme au xx^e siècle*, Paris, Gallimard, 1984.

8. Georges-Henri Soutou, *L'or et le sang. Les buts de guerre économiques de la Première Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 1989.

admettant que les questions économiques y tiendront une place croissante ? Ou bien admet-on, du fait des positions financières perdues à jamais par la France, que l'équilibre économique global dépendra dorénavant de l'équilibre extérieur ? La réponse apportée en 1919 et confirmée en 1945 fut que seul un ministère de l'Économie puissant, hégémonique était capable d'assurer à la France le maintien de ses positions à l'étranger et d'éveiller la conscience internationale de ses entreprises, action fondamentale dont la diplomatie française était, alors, incapable.

La conquête des marchés extérieurs après 1945 a, dès lors, été soutenue par la maîtrise directe ou indirecte de l'information économique que l'État a recueillie et redistribuée, par la création d'un système de financement du commerce extérieur fondé sur sa garantie, enfin par un consensus entre les deux principaux pôles décisionnels dans ce domaine (le Quai d'Orsay et le quai Branly), portant à la fois sur la répartition des fonctions de représentation et de négociation dans les instances publiques internationales et sur l'exercice de la tutelle sur deux instruments principaux de la diplomatie commerciale : les financements privilégiés et la coopération technique. Ce rôle, l'État l'a tenu sans défaillance jusqu'au milieu des années 1980. La diplomatie commerciale a mêlé intimement les caractères originaux de la politique extérieure de la France : une inspiration morale, doublée de l'ambition culturelle de continuer, par d'autres moyens que des moyens militaires, à asseoir le rayonnement de la langue, des techniques et de la culture françaises dans le monde, mais aussi des considérations stratégiques, qui lui ont fait développer des ponts originaux avec les pays socialistes, et une obligation économique, fondée sur la nécessité de soutenir la croissance nationale. Dans cette perspective, les tentatives réitérées conduites depuis le début des années 1960 pour réorienter sa politique d'aide au développement vers les pays hors de l'ancienne zone impériale expriment à la fois la lenteur de la conversion culturelle des dirigeants français, incapables de parachever le mouvement de décolonisation, comme leur conscience précoce que l'avenir de la puissance française se joue en partie sur d'autres marchés du monde que les marchés protégés d'Afrique noire ou du Maghreb. À cet égard, la disparition du ministère de la Coopération, arrachée de haute lutte par le Quai d'Orsay et Bercy en 1998, a été le fruit de ces tensions contradictoires.

Le « tournant libéral » qu'a connu la France à partir du milieu des années 1980 a entraîné une réflexion rapidement mise en œuvre sur les finalités et le manque d'efficacité du dispositif de soutien au commerce extérieur et de l'aide au développement. La réflexion sur la « réforme de l'État », qui a resurgi à cette date, s'appliqua de manière précise à ce domaine. À l'orée du XXI^e siècle, un cycle s'est clos, de manière, somme toute, assez nette et rapide. Le coup de force administratif du ministère du Commerce en 1918 a modelé la figure de la diplomatie économique française dans les décennies qui ont suivi. Certes, celle-ci a assuré la présence française dans les grandes enceintes

commerciales, économiques et financières internationales, mais, de manière symptomatique, nous ne disposons pas, à ce jour, d'étude synthétique sur l'histoire de la participation de la France aux grands débats économiques et financiers internationaux. Seuls nous parviennent, de plus en plus fournis depuis les années 1980, les témoignages des acteurs contemporains de ces débats – ministres, hauts fonctionnaires – comme si c'était de manière assez tardive que la France avait saisi l'importance de cette présence à des postes privilégiés et l'importance tout aussi grande d'une communication sur ces enjeux internationaux. Aussi, l'histoire de la diplomatie économique française semble-t-elle avoir été imprégnée jusque dans les années 1970 par la force de ces fonctions commerciales imposée par un ministère économique maître d'œuvre. Par conséquent, il convient de répéter que c'est bien plutôt à la diplomatie « commerciale » de la France que cet ouvrage est consacré.

Reconstituer l'histoire de ce cycle, que nous appelons le « cycle clémentin », nous conduira à ouvrir à notre tour le livre des relations complexes de l'État et du marché, et à réfléchir de manière plus particulière à l'adaptation de la diplomatie et de l'administration françaises aux nouvelles relations internationales. Nous mettons au jour la réalité d'une économie française qui resta, près de quarante ans après la fin de la guerre, une économie « administrée » au sens strict du terme, dans la mesure où l'administration tint un rôle majeur dans l'impulsion, les réussites et les échecs du commerce extérieur. La tendance endémique au déficit de celui-ci, depuis le dernier tiers du xix^e siècle, ne put être enrayée, sauf dans la courte décennie ouverte en 1992, par une politique interventionniste qui, en mettant l'accent de manière prolongée sur l'appui à l'exportation, réfléchit trop tardivement à son articulation avec une politique de soutien aux investissements directs des entreprises à l'étranger ainsi qu'à la recherche et au développement au sein de ces mêmes entreprises. Une clef peut-elle être trouvée dans la relation ambivalente souvent invoquée entre un État français pratiquant une forme de néocorporatisme et des entreprises majoritairement incapables de rompre leurs liens avec la puissance publique ? Dès lors, une réflexion sur le rôle que tient l'État aux côtés des entreprises dans la conquête des marchés extérieurs engage une multiplicité d'approches portant sur la représentation et la perception des attentes mutuelles, sur la définition d'objectifs complexes commerciaux, politiques, stratégiques, culturels ou encore sur l'articulation des acteurs privés et publics dans la définition d'une politique extérieure. L'action des entreprises constitue indéniablement après 1945 l'un des éléments de l'image que l'État entend donner de lui à l'étranger, démarche apparentée à une forme de diplomatie culturelle⁹.

9. Johannes Paulmann (hg.), *Auswärtige Repräsentationen. Deutsche Kulturdiplomatie nach 1945*, Köln, Böhlau, 2005.

Dans ce cadre, l'analyse du fonctionnement de la diplomatie commerciale de la France pendant la guerre froide contribue à modifier les premières lectures de celle-ci, fondées sur le primat de ses aspects idéologiques et militaires. Les autres domaines des relations internationales auraient pâti d'une « glaciation¹⁰ » qui, de fait, justifiait implicitement que l'on n'y consacrerait pas d'études approfondies. Or, de la même manière que commence à être admise l'intensité des relations culturelles qui ont perduré entre les sociétés des blocs occidental et socialiste, il semble pertinent de revaloriser une approche économique de la guerre froide qui ne se cantonne pas dans son seul aspect restrictif, voire punitif. Le chercheur sino-américain Shu Guang Zhang a souligné opportunément l'assimilation de la diplomatie économique de la guerre froide à son aspect négatif, à savoir l'utilisation, ou la menace de l'utilisation, de moyens économiques contre un pays dans le but de l'affaiblir économiquement et politiquement¹¹. La parution du livre de Georges-Henri Soutou, *La guerre de cinquante ans*, a été l'occasion de souligner en France que l'histoire des relations économiques entre l'Est et l'Ouest a été marquée jusqu'à une date récente par l'hypertrophie de la littérature consacrée au contrôle des exportations de l'Ouest vers l'Est, *via* un instrument principal, le COCOM, instauré en 1949¹². L'historiographie de cette approche stratégique des relations commerciales est suffisamment ancienne pour que l'on en identifie les strates successives¹³. Disons pour résumer qu'elle s'est longtemps concentrée sur les positions des acteurs anglo-saxons et sur les débats opposant les États-Unis au Royaume-Uni, à la tête du groupe d'États ouest-européens, désireux, dès l'origine, que le contrôle se limitât aux seuls produits alimentant directement l'industrie de guerre soviétique. Les différents ouvrages se rattachant à cette approche traditionnelle livraient une vision « d'en haut », reposant sur l'analyse des prises de position des représentants étatiques au sein du Groupe consultatif et des principaux dirigeants politiques, diplomatiques, administratifs de chaque pays. Cette vision était assez déliée des problèmes économiques et sociaux intérieurs.

10. Samy Cohen, « Introduction : l'art de gérer les turbulences mondiales », dans Samy Cohen (dir.), *Les diplomates. Négociateur dans un monde chaotique*, Paris, Autrement, 2002, p. 9 : « L'ordre bipolaire [...] gèle les rapports internationaux. »

11. Shu Guang Zhang, *America's Embargo Against China and the Sino-Soviet Alliance, 1949-1963*, Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press, 2001, p. 4 : *The terms 'economic boycott' and 'economic embargo' are often used interchangeably with 'economic sanctions'. Also when terms such as 'economic coercion', 'economic diplomacy', 'economic statecraft', 'economic warfare', 'foreign economic diplomacy', and even 'non-violent sanctions' are used by laymen, journalists and governments officials, as well by scholars, they explicitly or implicitly mean 'economic sanctions'.*

12. Pierre Grosser, « Histoire de la guerre froide ou histoire des vainqueurs », *Critique internationale*, n° 12, juillet 2001, p. 71.

13. Luciano Segreto, « East-West Trade in Cold War Europe : National Interests and Hypocrisy », XIV International Economic History Congress, Helsinki, 2006, session 111, texte inédit communiqué par l'auteur.

Or, depuis quelques années, des historiens font émerger de nouveaux acteurs et de nouvelles problématiques qui présentent l'intérêt d'inscrire dans la durée les relations économiques entre l'Est et l'Ouest. Karsten Rudolph a ainsi analysé le rôle joué par le patronat ouest-allemand dans le maintien d'un dialogue avec l'Est, le rôle symbolique que les foires de Leipzig ont pu tenir dans les « représentations extérieures » de la République démocratique allemande¹⁴. Les relations pendant la guerre froide des États occidentaux, comme la France, la Grande-Bretagne, l'Italie avec l'Union soviétique, ont tenu compte des intérêts nationaux comme des objectifs économiques¹⁵. Au-delà, certains de ces ouvrages nous offrent une vision quotidienne de la guerre froide économique, celle des acteurs engagés sur le terrain, celle des points de contact officieux entre les Europe, celle des patrons, celle des petits exposants, celle des ingénieurs, celle des représentants de sociétés commerciales, approche que nous ne faisons qu'effleurer ici, mais qui gagnera à être développée.

Dans ce contexte, quand on écoute les hommes qui ont fait vivre, sur le terrain, l'expansion commerciale de la France au sortir de la Seconde Guerre mondiale, on est frappé par l'emploi, souvent revendiqué, d'un vocabulaire artisanal. L'Expansion économique a d'abord été un « métier », relevant d'une « spécialisation » acquise par une « formation continue », une activité qui fit du « sur mesure », servie par des diplomates économiques qui se perçoivent comme un « réseau » qu'il convient d'animer. De même qu'il y a, dit-on, un « esprit Finances », un « esprit Trésor », il y a eu en France, dans les années qui suivirent la Reconstruction, le développement d'un « esprit Expansion économique » qui tranchait par ses caractères avec ceux d'autres directions ministérielles. L'Expansion économique en France prit ainsi le visage de milliers d'hommes qui, aujourd'hui encore, constituent le deuxième réseau de ce type à l'échelle mondiale. À côté des sources d'archives, documentation fondamentale de l'historien, nous avons pu recueillir le témoignage d'un certain nombre d'entre eux, de générations différentes, d'origines diverses. Si les tensions n'ont pas été dissimulées, nous n'avons pas rencontré d'amertume dans ces témoignages. Du scepticisme, une capacité plutôt atypique à relativiser l'action du moment, de l'ironie parfois. C'est surtout une passion commune pour ce « métier » hors normes de l'administration française qui a animé ces hommes, un enthousiasme pour les missions imparties qui sont ressortis de ces entretiens. Nous ne pouvons ici donner à cette histoire le

14. Karsten Rudolph, *Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg. Die Ostpolitik der Westdeutschen Großindustrie, 1945-1991*, Francfort, Campus Verlag, 2004; Karsten Rudolph, Jana Wüstenhagen, *Große Politik, kleine Begegnungen. Die Leipziger Messe im Ost-West-Konflikt*, Berlin, Vorwärts Buch, 2006. Nous empruntons la notion de « représentations extérieures » à Johannes Paulmann (hg.), *Auswärtige Repräsentationen*, op. cit.

15. Bruna Bagnato, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica, 1958-1963*, Florence, Leo S. Olschki, 2003.