

In Patrick Fridenson et Pascal Griset (dir.), *L'Industrie française dans la Grande Guerre*, Paris, Comité pour l'histoire économique & financière de la France-IGPDE, coll. « Animation de la recherche », 2018, p. 11-22.

LE MINISTÈRE FRANÇAIS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES FACE AU BLOCUS ÉCONOMIQUE

FRANÇOISE BERGER

Merci aux organisateurs de m'avoir proposé de parler du ministère des Affaires étrangères, que je connais, de façon indirecte, car j'y travaille pour la Commission de publications des documents diplomatiques. Je me suis ainsi rendu compte de l'importance des questions économiques, à partir de la Première Guerre mondiale, et il m'a semblé intéressant de réévaluer le rôle de ce ministère dans ce conflit, en particulier sur la question du blocus.

Bien sûr, dès les premiers temps de la guerre, on se rend bien compte qu'elle ne se gagnera pas seulement sur les fronts militaires, mais aussi dans le domaine économique. Tout de suite, la question de l'approvisionnement devient prioritaire. Il s'agit d'abord de s'approvisionner, mais aussi d'empêcher l'accès à l'ennemi. D'où d'abord l'organisation du contrôle de la contrebande puis, à partir de la déclaration de guerre sous-marine allemande (mai 1915), l'organisation véritable du blocus. Il existe avant-guerre un ministère du Commerce et de l'Industrie auquel, en toute logique, la coordination de ce blocus — en tout cas de toutes les démarches autour du contrôle, de l'approvisionnement et du contrôle des approvisionnements de l'ennemi — aurait dû revenir.

L'institution qui va être chargée du blocus, d'abord de manière indépendante, prend la forme d'une nouvelle entité, ce qui est assez étonnant dans un contexte où l'on manque de personnel, de locaux, *etc.* Très vite, cette institution est rattachée au ministère des Affaires étrangères qui lui-même avait créé, dès le début du conflit, des structures spécifiques dans le domaine du blocus. C'est d'ailleurs ce même ministère qui détient les archives du blocus. Voici la question que je me poserai dans cette intervention : quel est le sens de cette mission confiée au ministère des Affaires étrangères ?

Je vais, dans un premier temps, présenter rapidement les questions générales du blocus. Je montrerai que, peu spécialisé jusque-là dans l'économie, le ministère des Affaires étrangères dispose quand même d'une expérience déjà inégalable et qu'il va renforcer pendant la guerre, à travers les services de presse, précieux pour les informations économiques, en particulier, même si à l'origine, c'est plutôt l'information politique que l'on va chercher. Dans ce domaine, un dernier point que je voudrais éclairer, est le rôle de l'ambassade de France en Suisse. Le poste de Berne est particulièrement important pour le renseignement, et à partir de la fin de l'année 1916, début 1917, il est largement renforcé. De là vont découler un certain nombre de méthodes qui seront ensuite conservées et développées au sein du ministère.

Il existe sur cette question un certain nombre de publications : les publications des acteurs, dont celle de Denys Cochin¹, qui a été le premier sous-secrétaire d'État chargé spécialement de ce blocus. Il y a aussi des publications datant des années 1970, publications américaines en particulier², qui permettent d'avoir un certain nombre de renseignements. Et puis, des publications plus récentes, en particulier celles d'Anne-Laure Anizan³, présente dans la salle. Sans oublier le travail de Stanislas Jeannesson⁴ qui, autour de la figure de Jacques Seydoux, a aussi développé cet aspect-là. Je

¹ Denys Cochin, *Les organisations de blocus en France pendant la guerre, 1914-1918*, Plon, 1926.

² Principalement : Marjorie M. Farrar, *Conflict and Compromise: the Strategy, Politics and Diplomacy of the French Blockade, 1914-1918*, The Hague, Martin Nijhoff, 1974.

³ Anne-Laure Anizan, « 1914-1918, le gouvernement de guerre » *Histoire@Politique*, n° 22, janvier-avril 2014.

⁴ Stanislas Jeannesson, « La France et la levée du blocus interallié, 1918-1919 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 189, 1998, p. 51-73.

me suis appuyée sur les archives du ministère des Affaires étrangères, donc le fonds du blocus⁵, et sur quelques dossiers des Archives nationales. La collection des papiers Haguenin⁶ couvre justement, de façon imparfaite, le fonds du service de presse de l'Ambassade de France à Berne.

Blocus et guerre économique : quels objectifs et quels moyens ?

Tout d'abord, un rapide rappel des objectifs et des moyens de cette guerre économique et du blocus. Ce terme de blocus a plusieurs vies au cours de la guerre, il y a plusieurs façons d'entrevoir le blocus. Ce terme de blocus est en fait utilisé rapidement dès le début de la guerre, mais la véritable organisation du blocus se met en place un peu plus tardivement. Et puis, il y a le blocus maritime, organisé sur les côtes allemandes par les Alliés, en particulier les Britanniques. Et ensuite, ce qui m'intéresse le plus, puisque cela concerne beaucoup plus le cas français : le blocus terrestre. Blocus terrestre, à partir des pays qui entourent l'Allemagne et par lesquels il faut essayer d'éviter que les marchandises ne viennent l'approvisionner.

Cette politique dite « de blocus » visait véritablement la destruction totale de l'économie allemande, elle est très vite formulée comme un programme de « guerre économique » totale. On la trouve dès le début, avec un ensemble de mesures extrêmement offensives. Une sorte de spécialisation se met en place dans cette guerre économique. Les Britanniques, par leur emplacement géographique et par la disposition des matériels, vont mettre en place plus particulièrement les mesures navales. Les autorités britanniques vont aussi s'intéresser avant tout aux pays du Nord. La France va plutôt se concentrer sur les états neutres : la Suisse, mais également l'Espagne, sans toutefois complètement méconnaître les autres cas.

L'ensemble du projet d'un blocus complet fermé, en particulier pour les territoires terrestres continentaux, ne se précise qu'en 1915. Probablement parce que l'on part de l'hypothèse d'une guerre courte, bien entendu, et que, même si on l'évoque très rapidement, on ne s'est pas véritablement préparé à cette guerre économique. Cela va se ressentir énormément dans la restructuration permanente des organismes, qui vont se préoccuper de la question du blocus. En particulier, les organismes qui sont plus ou moins dépendants du ministère des Affaires étrangères, mais également d'autres. On constate constamment des réorganisations, des transferts de personnels, des changements d'attribution. Il y a véritablement le fait que nous ne sommes pas préparés à cela. Nous ne l'avons pas anticipé avant la guerre et on va au fur et à mesure de l'évolution des événements, essayer de s'adapter.

Contingentement et contrebande : une entente nécessaire avec les Alliés

Ce qui préoccupe dans un premier temps, et c'est quelque chose qui est connu dans les événements guerriers antérieurs, c'est le problème de la contrebande de guerre. On n'en est pas au début — hormis le problème des côtes maritimes de l'Allemagne — à l'idée d'un blocus terrestre complet, mais il faut bien sûr essayer d'empêcher la contrebande de guerre. Pour ce faire, un certain nombre de textes existent déjà, sur lesquels le gouvernement français se base pour établir les dispositions concernant cette contrebande de guerre. Ce sont les mêmes que ceux sur lesquels s'appuie le Gouvernement britannique, la déclaration de Londres de 1909.

Une publication du gouvernement français du 11 août 1914, véritablement très précoce, ne se réfère pas spécifiquement à la déclaration de Londres, mais elle reproduit les mêmes listes. Sont aussi publiés un décret français du 25 août 1914 et un autre du 9 novembre 1914, encore en vigueur le 3 juin 1915. Il précise que les clauses sont plus rigoureuses que la déclaration de Londres. Très rapidement, on peut conclure de cette première approche qu'il a fallu renforcer les mesures prises pour le contrôle

⁵ Ministère des Affaires étrangères (désormais MAE), Direction du Blocus, 4196 TOPO ; 5743 TOPO ; 1CP COM, 27CP COM.

⁶ Archives nationales (AN)/ 94AP/425 à 469, fonds Albert Thomas, Papiers Haguenin, Bureau de presse de Berne.

de la contrebande de guerre, parce que, très vite, elles se sont avérées tout à fait insuffisantes. Une entente est nécessaire avec les Alliés.

Il y a déjà eu quelques contacts, en particulier, dès le début de la guerre, des rencontres franco-britanniques. Mais la première rencontre à quatre, avec les Italiens et les Russes, a lieu le 3 juin 1915. C'est la première fois que les Italiens prennent part à ces conversations alliées. On remarque que la délégation française est particulièrement importante, elle est de six ou sept personnes⁷, alors que les autres délégations varient entre deux à quatre personnes.

Cette rencontre permet de discuter des méthodes pour contrer cette contrebande de guerre, c'est le premier objectif. Dans les différentes réunions et conférences interalliées, la question principale va être l'interprétation des textes, car même la déclaration de 1909 donne lieu à interprétation. Évidemment, selon le positionnement des différents gouvernements, en particulier en matière de commerce et de libre-échange, les interprétations varient de façon assez importante. D'une manière générale, et dans le domaine de la contrebande de guerre, les Français se montrent plus fermes, en général, que les Britanniques. Une autre conférence a lieu, le 11 septembre 1915, cette fois-ci avec les quatre pays précédents, plus les Belges. C'est une étape dans la construction d'une structuration permanente, puisqu'on propose de créer un bureau interallié.

Il s'agit d'un organe commun où seraient échangés les différents renseignements et communications. C'est d'ordre militaire d'abord, mais c'est une première étape qui va permettre aussi une organisation interalliée avec plusieurs organes sur lesquels je reviendrai. La mission française a aussi pour tâche de mettre à disposition, en particulier du ministère des Affaires étrangères, tous les renseignements qui lui seront communiqués ainsi que l'accès aux archives qu'elle doit constituer. C'est donc un début de coopération très renforcée avec le ministère des Affaires étrangères et surtout une structuration interalliée.

La question complexe des pays neutres

Au cours de l'été 1915, un certain nombre de principes sont adoptés. Il y a une notion juridique, en particulier, qui est l'abolition de toute distinction entre contrebande absolue et contrebande conditionnelle. Cette contrebande peut être effectivement potentiel ou réelle. Deuxième élément, dès qu'il y a un risque de contrebande, il y a une interdiction absolue, c'est donc un renforcement de la mesure déjà existante. C'est aussi un arrêt de tout commerce ennemi par mer, avec un renforcement du contrôle maritime et ce sont plutôt les Britanniques qui s'en chargent. Et puis, il y a la volonté de mettre en place une autosurveillance par les neutres et cet aspect concerne rejoint particulièrement les préoccupations françaises.

L'autosurveillance par les neutres porte sur les produits que leur laisseraient parvenir les Alliés, dans la limite d'un contingentement qui est ramené au niveau des importations d'avant-guerre. On se base en effet sur les volumes d'échanges d'avant-guerre, pour essayer d'évaluer si les importations les dépassent et sont susceptibles d'être réexportées d'une manière ou d'une autre. Cette question des neutres européens est extrêmement importante, car il faut bien sûr songer que l'Allemagne est frontalière avec cinq pays neutres, c'est donc une situation particulièrement préoccupante. Il y a : la Suisse, les Pays-Bas et la Suède, la Norvège et le Danemark. C'est à la fois un espace tampon, mais c'est aussi un espace qui protège la frontière allemande.

Comme on le sait, ces espaces tampons frontaliers sont les espaces de tous les trafics. Il est donc important de contrôler le commerce avec les voisins neutres, qui sont évidemment gênants pour les Alliés. Ce contrôle entraîne forcément une restriction de leur droit de commerce extérieur. Les Français ont beaucoup moins d'états d'âme vis-à-vis de cela que les Britanniques. Mais c'est une question qui va nourrir les réflexions et les conférences de 1915 et 1916, de manière progressive. Les neutres, et en particulier la Suisse, vont accepter, sous une pression de plus en plus forte, un certain nombre de compromis sur la question du contrôle. Au fur et à mesure, les mesures se durcissent, et de nouveaux textes sont adoptés.

⁷ M. Clauzel, Secrétaire d'ambassade, est le secrétaire de la délégation ; M. Gout du service des Affaires étrangères est le président de la délégation française, lors de cette rencontre.

L'accélération du contrôle en 1916

Troisième point, on constate l'accélération du contrôle des Alliés à partir de 1916, et cette accélération du contrôle se traduit par une nouvelle conférence. À partir de 1915, il y a un autre élément qui vient de façon marginale dans les préoccupations françaises, c'est la question américaine, parce que les Américains ont beaucoup protesté contre l'entrave au commerce. Les Britanniques évidemment sont attentifs à cette réaction américaine. Pour les Français, ce n'est pas la question centrale, car en ce qui concerne le commerce américain, c'est une question maritime qui est principalement du ressort des Britanniques.

La Conférence économique interalliée de Paris de juin 1916 est une conférence qui, selon Georges-Henri Soutou⁸, aurait été véritablement sous-estimée. C'est une conférence importante et c'est celle qui va finaliser l'harmonisation des conceptions, des réglementations et des pratiques, dans le domaine des interdictions de commerces et du blocus en général.

Les questions qui sont discutées tiennent en cinq points :

- interdiction de commerce avec l'ennemi ;
- prohibition d'entrée des marchandises ennemies ;
- résiliation des contrats avec des sujets ennemis ;
- placement sous séquestre des maisons ennemies et liquidation de certaines d'entre elles ;
- et prohibition d'exportation et contrebande de guerre.

C'est une conférence interalliée élargie, qui regroupe, outre les cinq pays déjà évoqués : le Japon, le Portugal, la Roumanie, la Suisse, la Serbie. Il faut sans doute en réévaluer l'importance du point de vue justement de cette réflexion commune sur ces questions des restrictions commerciales et du blocus.

L'organisation française du blocus : le rôle central du ministère des Affaires étrangères

Ici un point sur l'organisation française du blocus. C'est une organisation extrêmement complexe. Un tableau que j'ai trouvé dans les inventaires du ministère des Affaires étrangères, montre qu'il y a donc 47 organismes et institutions chargés d'appliquer la politique du blocus. Une partie des organismes relève du ministère des Affaires étrangères, une autre relève du système interallié. Entre les deux, quelques institutions relèvent du cabinet du ministère de la Guerre, de la Présidence du Conseil ou ont été créées de façon interministérielle. On peut ainsi constater l'importance du contrôle du ministère des Affaires étrangères sur tous les organismes chargés du suivi des renseignements et des contrôles du blocus. C'est un rôle central.

Il y a d'autres initiatives en 1915. Un comité de restriction des approvisionnements et du commerce de l'ennemi, organisme pilier du blocus, est créé en mars 1915, à la suite d'une initiative du ministère des Affaires étrangères. Dans ce domaine aussi, on constate que le ministère des Affaires étrangères qui travaille avec la Guerre et avec la Présidence du Conseil, a souvent des initiatives dans ce domaine. Le comité de restriction, c'est une commission interministérielle. Et il va y être question, en particulier, du procédé des listes noires. Ces listes vont d'ailleurs être établies assez difficilement, dans des discussions interalliées. Il s'agit de lister les maisons qui sont douteuses et avec lesquelles on risque, quand on commerce avec elles, une exportation vers l'ennemi.

Le problème des listes noires soulève aussi la question des prête-noms, donc cela est évidemment très complexe. Ce comité des restrictions des approvisionnements prend le nom de Comité R. Il va jouer un rôle extrêmement important, puisqu'il va accorder les licences d'exportation aux entreprises françaises. Denys Cochin y joue un rôle important, il en est nommé président en mars 1916. Le Comité R sera ensuite transformé en sous-secrétaire d'État au Blocus⁹, le 16 décembre 1916. L'adjoint de Cochin, Jean Gout, est un diplomate. On a une organisation qui est liée de très près au ministère des Affaires étrangères.

⁸ George-Henri Soutou, *L'or et le sang. Les buts de guerre économiques de la Première Guerre mondiale*, Fayard, 1989, p. 233 s.

⁹ Voir annexe 1.

Le ministère des Affaires étrangères s'adapte constamment à la nouvelle organisation de la guerre économique. En 1917, il prépare une réorganisation profonde, qui reconcentre les services du blocus à nouveau autour de son ministère. J'ai évoqué le secrétaire d'État. C'est un décret qui en fixe les attributions. Dans les archives, on voit le projet de décret, il est extrêmement précis. Il anticipe un certain nombre de cas. Le décret final est un décret beaucoup plus de type « cadre », dans lequel les organisations concernées vont agir de façon plus libre que ce qu'avait prévu le ministère.

Surveillance et espionnage : le rôle du Bureau de presse

La dernière partie, sur les méthodes du ministère des Affaires étrangères dans le contrôle du blocus. C'est en particulier le rôle du Bureau de presse qui m'a semblé important dans tout ce qui est surveillance, espionnage, propagande. C'est un système qui fonctionne conjointement entre le ministère de la Guerre et celui des Affaires étrangères. Après la guerre, il va être repris entièrement sous la coupe du ministère des Affaires étrangères. Là encore, un transfert s'opère après la guerre. Des travaux qui ont été faits à ce sujet, en particulier un travail de 1922, qui décrit précisément le Bureau français d'étude de presse étrangère et ses publications¹⁰. C'est là que va se mettre en place, à partir de 1915, un système de publications d'abord ronéotées, puis imprimées. Cela va se faire sous forme d'un *Bulletin quotidien de la presse étrangère* et de bulletins périodiques. Ces derniers étant des bulletins thématiques.

Je vous propose de finir avec un exemple, la Suisse, qui est au cœur de la surveillance française. Je passe rapidement sur le cas des zones franches frontalières qui sont peu importantes. Ces petits territoires posent une question nouvelle du point de vue juridique. Ces territoires sont français, donc comment en organiser le contrôle ?

Ce qui est intéressant aussi, c'est la question de la Société suisse de surveillance. Elle va être créée en octobre 1915, sous la pression alliée, alors que les négociations ont commencé dès le mois de mai. Ces négociations permettent un accord avec une société de droit privé. Elle est créée pour servir d'intermédiaire et de contrôle, pour centraliser les commandes d'import et d'export des sociétés suisses. Le ministère fédéral suisse a créé cette structure à la fois pour conserver le droit privé du commerce, mais en même temps pour permettre un contrôle. Et tout ça, à partir de 1915/1916, est l'objet de beaucoup de discussions, de négociations, de réunions parce que c'est très complexe et que les Suisses ne sont pas particulièrement ravis de ce système.

Le rôle du bureau de presse de l'ambassade de France à Berne va être extrêmement développé. À la fin de l'année 1916, on charge René Massigli de réorganiser le bureau de presse de cette ambassade. Le service existe déjà, mais on va le renforcer. On va faire appel à un certain nombre d'universitaires, de normaliens en particulier, qui sont dans les cercles proches de René Massigli. Particulièrement André François-Poncet, mais aussi Oswald Hesnard, qui vont créer une structure extrêmement performante qui va dépouiller une trentaine de journaux par jour et une quinzaine de revues. Ils vont établir des fiches sur les questions économiques, en particulier.

Guerre économique : la coopération avec les industriels

Je conclus sur deux points : blocus économique et guerre économique. Cette guerre économique se poursuit au-delà du conflit. Il est très intéressant de voir dans les documents, dès le début de l'année 1918 — voire avant, mais c'est très nettement marqué à partir du début de 1918 — qu'on anticipe la fin de la guerre. On veut continuer ce contrôle qu'on a mis en place et qui commence à être bien structuré. On veut le poursuivre après la guerre pour continuer à priver l'Allemagne de ressources pour se développer.

Dans tout ceci, les industriels et les commerçants ne sont pas oubliés. Dès 1914, il y a des appels aussi bien de la Présidence du Conseil que des Affaires étrangères ou du ministère du Commerce et de l'Industrie à fabriquer en France les produits que l'on trouvait à l'étranger. En particulier ceux qu'on importait d'Allemagne. Il y a aussi des enquêtes qui sont faites et qui circulent. Il y a des dossiers commerciaux qui sont établis par l'Office national du commerce extérieur, mais aussi en collaboration

¹⁰ Julien Cain, « Le Bureau français d'étude de presse étrangère et ses publications », extrait de la *Revue de Synthèse historique*, 1922, 22 p

avec le ministère des Affaires étrangères, qui sont distribués aux chambres de commerce, et à plus de 1000 sociétés¹¹. En octobre 1914, les ministères, en particulier celui des Affaires étrangères, coopèrent très largement avec les entreprises françaises.

Cette expérience va changer profondément et durablement les méthodes de la diplomatie française, en particulier avec le service de presse. Cet appui sur la presse va être encore renforcé par la suite. La guerre économique a transformé véritablement les esprits et à partir de là, la question économique va être au cœur de la diplomatie française.

Annexes

Annexe 1. Décret paru au Journal officiel du 25 décembre 1916 fixant les attributions du sous-secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères, p. 11072¹²

Le Président de la République française,
Sur le rapport du Président du conseil, ministre des Affaires étrangères,
Vu le décret du 14 décembre 1916, nommant M. Denys Cochin sous-secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères,
Décrète :

Art. 1^{er}

Conformément au décret susvisé, le sous-secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères est spécialement chargé de la coordination des divers services publics qui assurent la restriction du commerce et des approvisionnements de l'ennemi (blocus).

Il a l'initiative des projets de loi et des décrets tendant à cette restriction.

Après entente avec les ministres intéressés, les projets de loi sont présentés aux Chambres et les décrets à la signature du Président de la République par le président du conseil, avec le contreseing de ces ministres.

Art. 2.

Le sous-secrétaire d'État a la délégation du ministre des Affaires étrangères pour donner les instructions utiles aux agents diplomatiques et consulaires, ainsi que pour engager et poursuivre toutes négociations en vue d'assurer la restriction du commerce et des approvisionnements de l'ennemi.

À cet effet, il a sous ses ordres directs les services compétents du ministère des Affaires étrangères.

Art. 3.

Le sous-secrétaire d'État a la délégation du président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, pour tous rapports avec les autres ministères en vue de coordonner l'action des divers services publics chargés d'assurer la restriction du commerce et des approvisionnements de l'ennemi (blocus).

Art. 4.

Le président du conseil, ministre des Affaires étrangères, est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 24 décembre 1916.

R. POINCARÉ.

Par le Président de la République, *Le président du Conseil.*

¹¹ Voir annexe 2.

¹² MAE/27CPCOM/ 817

Annexe 2. Lettre du directeur de l'Office national du Commerce extérieur au ministre des Affaires étrangères, 1^{er} octobre 1914¹³

Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes
Office national du commerce extérieur
Cabinet du directeur

Paris, le 1^{er} Octobre 1914

Le Directeur de l'Office national du Commerce extérieur,
à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères (Cabinet du Ministre)

a/s Concurrence aux produits allemands et austro-hongrois sur les marchés étrangers.

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-inclus, pour l'information de votre Département, les premiers « DOSSIERS COMMERCIAUX » que nous avons publiés, depuis trois semaines, au sujet de la concurrence à faire, par l'industrie française aux produits allemands et austro-hongrois. Ces informations sont tirées des rapports de nos Consuls, des Chambres de Commerce françaises et des Conseillers du Commerce extérieur résidant à l'étranger. Elles sont envoyées à plus de 1 000 maisons françaises et à toutes les Chambres de Commerce en France et en Algérie. Nous nous proposons de continuer cette publication toutes les semaines, au fur et à mesure que les réponses de nos correspondants nous parviendront.

Signature manuscrite (Émile Mercier*)

* Le directeur.

¹³ MAE/ 1CPCOM1/ 1496