

POLICY AND DIPLOMACY – FRANCE AND EASTERN EUROPE

LA SIGNIFICATION DE L'ACCORD COMMERCIAL ROUMANO-FRANÇAIS DE 1954

CEZAR STANCIU

1. En dépassant la barrière des contraires

Les relations internationales d'après-guerre furent une véritable provocation pour les cercles diplomatiques du monde entier et surtout d'Europe. La complexité de la situation politique et le réseau infini d'affinités et de rivalités sur la scène politique européenne rendirent extrêmement difficile la nouvelle définition du système traditionnel de relations internationales dans les premières années de la Guerre froide. L'existence des deux camps politiques et militaires antagoniques, qui ne tenaient pas compte des anciennes réalités d'avant-guerre, tout comme le danger permanent d'une conflagration dévastatrice ont dicté la réorganisation du jeu diplomatique d'après des règles nouvelles, tracées au fur et à mesure. Malgré toutes ces difficultés, les Etats européens surent se retrouver réciproquement et normaliser leurs relations surtout grâce aux initiatives personnelles.

Ce processus peut être identifié aussi dans les relations roumano-françaises pendant la première décennie de la Guerre froide. La division politique du monde et la situation désastreuse d'après guerre rendirent les deux pays dépendants des camps dans lesquels ils avaient été placés.

La place de la Roumanie dans les relations internationales fut modifiée de manière significative par les changements politiques produits à Bucarest. Le fait d'avoir adopté la perspective soviétique dans sa politique extérieure rendit compromettante la position de la Roumanie dans le système international. Toute flexibilité dans les relations diplomatiques fut abandonnée en faveur d'une approche idéologique et unilatérale des questions internationales, ce qui détériora les anciennes relations de la Roumanie, basées sur l'intérêt réciproque.

Après une relative stabilisation des nouvelles réalités du monde, qui confirmèrent la solidité du Rideau de Fer et, en même temps, portèrent atteinte à l'indépendance de la Roumanie à l'extérieur, la nouvelle classe politique roumaine assumait la tâche difficile de reconstruire la diplomatie roumaine, dans les limites imposées par le contexte international, et de réaffirmer la priorité de l'intérêt national dans la promotion de la politique extérieure.

Le contrôle exercé par Moscou en Roumanie se manifesta avec des intensités variables, en fonction des domaines divers de la vie de l'Etat, le domaine politique

étant prioritaire. Après la liquidation des Sovroms et la recouverte par la Roumanie d'une certaine indépendance économique, le facteur économique assuma le rôle d'intermédiaire dans la normalisation des relations de la R.P.R. avec le monde occidental. C'est le rôle d'un paradoxe des régimes communistes d'avoir facilité cette normalisation. Le contenu idéologique, dans ses principes marxistes-léninistes, tient comme point de départ les prémisses de nature économique: la répartition injuste de la propriété et des moyens de production engendre la lutte de classe, constante historique que les régimes communistes affirment avoir liquidée par des transformations d'abord politiques et ensuite économiques. L'incompatibilité politique des deux camps – socialiste et impérialiste – est basée sur des raisons idéologiques de nature sociale. Néanmoins, c'est justement le domaine économique qui s'avéra dans la pratique des relations internationales le segment le plus actif des contacts entre les deux camps. En dehors du C.A.E.R., les restrictions de Moscou furent minimales au sujet des relations économiques de ses satellites avec le monde occidental. Dans ses efforts à normaliser ses relations avec la France dans les années cinquante, la Roumanie ne pouvait trouver un point commun de départ plus solide que l'intérêt économique.

Deux catégories de difficultés étaient à surmonter dans ce sens: d'abord celles d'ordre indirect, générées par l'orientation politique des deux Etats dans une période de tension internationale extrême, et ensuite celles d'ordre direct, notamment la nationalisation en Roumanie de nombreux biens ayant appartenu à l'Etat français ou à des citoyens français. A celles-ci vint s'ajouter, sans doute, la méfiance réciproque, comme un prolongement de la susceptibilité soviéto-américaine.

Dès que le climat politique devint favorable, la Roumanie commença à s'intéresser à l'Occident au sujet des disponibilités pour des échanges économiques, surtout concernant les produits industriels qui manquaient au pays. Ainsi, en 1952, les délégués roumains essayaient de placer des ordres pour des produits sidérurgiques laminés dans des pays comme par exemple la France, la Belgique et l'Allemagne d'Ouest, tout en visant faire accroître les exportations de céréales, surtout dans la direction de la Belgique et des Pays-Bas¹. Tous ces efforts se heurtaient pourtant à des difficultés insurmontables, dues principalement au manque d'un cadre législatif convenable pour la réglementation des possibles échanges économiques. Dans son effort de dépasser ces difficultés, la Roumanie porta son attention sur la France.

Du point de vue des relations bilatérales, l'année 1954 ne débuta pas sous les auspices les plus favorables. Aucune des deux parties n'avait assumé des obligations fermes l'une envers l'autre, l'atmosphère prédominante étant celle de

¹ Archives du Ministère des Affaires Etrangères (ci-après AMAE), Fonds T.C. – Dossier France 1952. Note n° L.M./A.S.274 du 25 août adressée au MAE.

méfiance réciproque et contacts limités. L'entrave la plus sérieuse, à caractère immédiat, était l'arrestation par les autorités roumaines d'un nombre de citoyens français accusés d'espionnage, y compris le secrétaire du conseiller commercial français à Bucarest. Les autorités françaises demandaient avec insistance leur mise en liberté, conditionnant à la résolution de ce problème toute réponse favorable aux initiatives de la Roumanie.

L'arrestation des citoyens français en août 1952 n'avait fait l'objet d'aucune explication officielle. Le Ministre de France à Bucarest souleva cette question à plusieurs reprises pendant ses audiences au Ministère des Affaires Etrangères de la R.P.R. On sollicitait les motifs de cette arrestation, une réponse aux demandes de grâce, ainsi que la permission de prendre contact avec les citoyens français mis sous arrêt. Les officiels français ne manquèrent pas de lier ces aspects à la question de la détente dans les relations internationales, argumentant que des situations similaires avaient été résolues de manière favorable dans d'autres pays appartenant au camp socialiste, ce qui, implicitement, suggérait que ces arrestations avaient été plus ou moins justifiées².

Le Ministère roumain des Affaires Etrangères continua à tergiverser l'affaire et à donner des réponses évasives, aucunement en mesure de favoriser un climat de confiance. On affirma que le problème était complexe, qu'il serait étudié soigneusement et que la partie française serait informée au sujet des résultats. Cette attitude confuse, survenant presque deux ans après l'arrestation, ne pouvait être interprétée comme signe de bienveillance de la part du régime de Bucarest.

Le problème des citoyens français tenus en arrêt fut la cause de grandes difficultés dans les relations bilatérales. Le Ministère des Affaires Etrangères de Paris, dans ses prises de contact avec les diplomates roumains, ne manquait pas de soulever ce problème, conditionnant explicitement la signature des accords roumano-français à la résolution de ce problème³. En plus, on précisait que la position de la France envers la demande de la R.P.R. de devenir membre de l'Organisation Internationale du Travail était directement liée à la solution que la Roumanie allait donner au problème en question. Le Gouvernement français continua longtemps à entraver les procédures de libération des visas pour les citoyens roumains, en essayant ainsi de faire pression pour le rapatriement des citoyens français tenus en arrêt⁴.

La tension s'aggravait. Par exemple, les autorités de police françaises décidèrent d'interdire une soirée de galle organisée par l'Association d'amitié Roumanie-France à Paris, sans offrir des explications. En plus, le délégué français

² Ibidem, Fonds 220 – Dossier France 1954. Rapport au sujet des relations pendant le trimestre I/1954, f. 1.

³ Ibidem, f. 3.

⁴ Ibidem, Rapport au sujet des relations pendant les trimestres II et III/1954, f. 1.

au Conseil Economique et Social de l'O.N.U. vota contre l'admission de la Roumanie à U.N.E.S.C.O., même si le Gouvernement français avait promis l'assistance de la France dans ce sens⁵.

Il existait aussi des difficultés d'une autre nature. Le Ministre de la France à Bucarest avait sollicité de la part du M.A.E. l'autorisation de sortir des eaux territoriales roumaines pour un certain nombre de navires appartenant à la Société Française de Navigation Danubienne, retenus dans la R.P.R. à la suite des nationalisations. Ce problème aussi fut remis à plus tard par la partie roumaine et relégué aux négociations roumano-françaises à venir⁶.

Tout à fait insolite était la situation de Florence Bastaki et de sa famille, citoyens roumains, réfugiés dans la Légation de la France à Bucarest. Florence Bastaki avait travaillé à la Légation jusqu'en 1952, quand elle avait demandé asile politique, avec sa famille. Les Bastaki y étaient hébergés par les diplomates français depuis deux ans. Le Gouvernement de la R.P.R. avait refusé à maintes reprises de leur accorder le visa de sortie de Roumanie, malgré les démarches insistantes de la part des autorités françaises. Sans aucun doute, les Français étaient conscients des risques auxquels la famille Bastaki se serait exposée en quittant le siège de la Légation⁷.

A son tour, le Gouvernement de la R.P.R. était mécontent de l'attitude de la République française envers la diaspora roumaine de France, qui menait une propagande soutenue contre les abus communistes en Roumanie. Les autorités roumaines qualifiaient ces groupes dans les termes les plus irrévérencieux. On connaît très bien les noms des hautes personnalités des domaines politique et culturel qui avaient trouvé refuge en France, après l'installation du régime communiste en Roumanie. Leur propagande contre le régime était qualifiée à Bucarest en tant que propagande anti-roumaine, que le Gouvernement français patronnait avec bienveillance. Une note de la Direction III du M.A.E. présente la situation de la manière suivante: «Le Gouvernement français a continué à héberger et à donner de l'assistance aux éléments fascistes roumains et aux traîtres du peuple roumain en France, en leur accordant du soutien matériel et en leur facilitant le contact et la coordination de leur activité hostile à la R.P.R. Ceci est devenu encore plus évident au début de l'année 1955, quand les bandes de fascistes roumains, avec l'appui des autorités françaises, ont essayé de bloquer le tournée de l'ensemble roumain de chant et de danse à Paris, et de faire ses membres retourner au pays»⁸.

⁵ Ibidem, f. 2.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem, Note concernant l'amélioration des relations roumano-françaises pendant l'année 1954 (non datée), f. 4.

Bien que n'ayant qu'une importance secondaire, ces aspects étaient les conséquences naturelles du climat international tendu, caractérisé par la confrontation entre les deux blocs politiques et militaires, qui nourrissait partout au monde l'appréhension et la tension dans les relations entre Etats situés dans des camps différents. Entraînée dans la guerre en Indochine, sans perspectives de réussite, et se confrontant au réarmement de l'Allemagne, la France ne se trouvait plus la force nécessaire d'organiser une politique extérieure cohérente. A tout cela s'ajoutait aussi l'instabilité gouvernementale à Paris. A son tour, la Roumanie se voyait dans la situation de devoir articuler une politique extérieure en partant de prémisses antagoniques: d'une part le besoin de ménager les susceptibilités des Soviétiques, et d'autre part celui de promouvoir ses intérêts, dans n'importe quel point cardinal d'Europe. Pratiquement, la R.P.R. ne pouvait espérer récupérer ses positions internationales d'avant, mais devait se créer une nouvelle place sur la scène, en partant des réalités présentes et en apprenant au fur et à mesure les nouvelles règles du jeu, comme d'ailleurs tous les Etats du monde.

Le fait que l'organisation bipolaire et antagonique était la cause principale des difficultés rencontrées dans les relations roumano-françaises se retrouve aussi dans le document cité plus haut: «La principale entrave à l'amélioration des relations entre la France et la R.P.R. est la politique docile du Gouvernement français envers la politique agressive menée par le Gouvernement américain et les principales questions internationales, comme par exemple celle du nouvel essor du militarisme allemand.»⁹

L'analyse roumaine des perspectives de développement des relations bilatérales avec la France en 1954 montre clairement que la partie roumaine attendait un signe de bienveillance de Paris, dans l'idée que la démarche pour la normalisation des relations ne pouvait être unilatérale, mais commune. La question la plus pressante, du point de vue de la partie roumaine, était l'activité hostile au régime politique de Bucarest menée par les Roumains vivant en France. Dans une évaluation critique, les diplomates roumains trouvaient nécessaire de résoudre rapidement, d'une façon ou autre, la question des citoyens français détenus en Roumanie, ainsi que celle des navires appartenant à la Société Française de Navigation Danubienne. Dans cette même analyse, on accentuait aussi la nécessité de poursuivre des contacts bilatéraux, surtout sur le plan culturel¹⁰.

Très significatif quant à la perception réciproque dans la période en question est l'explication que l'on donnait en plus à Bucarest au sujet de l'attitude réservée de la France: «Il convient de noter que le processus d'amélioration des relations franco-roumaines a été entravé par le Gouvernement français, complètement asservi au Gouvernement des Etats-Unis, qui s'est essayé à employer les efforts de

⁹ Ibidem, f. 5.

¹⁰ Ibidem, ff. 5-6.

détente venant de la part de la R.P.R. dans le but d'obtenir des avantages unilatéraux dans la résolution des problèmes litigieux entre la France et la R.P.R.»¹¹

Il est difficile à dire si la mauvaise volonté, d'une part et de l'autre, était une réalité ou se devait à un vice de perception.

Mais les relations roumano-françaises prirent une direction positive dans la seconde moitié de l'année 1954 et connurent plusieurs succès. Un facteur favorisant fut la chute du Gouvernement Laniel-Bidault et la venue au pouvoir de Pierre Mendes-France, en tant que premier ministre, le 18 juin 1954. La politique pro-américaine du gouvernement antérieur avait suscité le mécontentement profond de l'opinion publique. Les échecs en Indochine, l'aggravation des problèmes en Algérie et la sévère crise économique avaient divisé la société française. Le Gouvernement Mendes-France gagna le soutien d'une majorité parlementaire à laquelle s'ajoutaient, pour la première fois, les communistes français. Son programme politique était très généreux. Sous le slogan «Mon objectif est la paix», le premier ministre poursuivait la liquidation de tous les conflits militaires dans lesquels la France se trouvait engrenée dans le monde colonial, pour alléger ainsi le budget d'énormes pressions. Un autre objectif, peut-être plus important, était le redressement de la situation économique du pays. Mendes-France comptait réaliser ce redressement en limitant le déficit budgétaire par une réduction drastique des dépenses militaires – ce qui le mettait en position adverse par rapport aux Etats-Unis – et le redressement de la balance commerciale de la France, en encourageant les exportations. Pour soutenir cette dernière mesure, le gouvernement s'orienta vers une amélioration des relations avec les pays de «démocratie populaire», vus comme possible débouchés commerciaux¹². De l'Est de l'Europe, la France pouvait se procurer des matières premières beaucoup moins chères, et pas seulement contre des dollars américains. De toute évidence, une telle politique était vigoureusement encouragée par les communistes faisant partie de la coalition¹³.

Cette réorientation de la politique du gouvernement français coïncida avec une période de concessions à Bucarest. La Roumanie proposa de nouveau le démarrage des négociations pour la signature d'un accord commercial et la résolution des problèmes financiers entre les deux pays. En août, la France accepta cette proposition. Dans une audience accordée au Ministre de la R.P.R. à Paris par le Directeur des Affaires Economiques du Ministère français des Affaires Etrangères, on communiqua l'accord du gouvernement français au sujet du

¹¹ Ibidem, f. 3.

¹² Notes sur la politique de Mendes-France, chez William Hitchcock, *France Restored: Cold War Diplomacy and the Quest for Leadership in Europe, 1944–54*, Chapel Hill, 1998.

¹³ AMAE, Fonds 220 – Dossier France 1954. Rapport n° 1, *La politique économique générale du Gouvernement Mendes-France (strictement confidentiel)*, rédigé par l'Agence Economique de la R.P.R. à Paris, adressé au MAE, 30 août 1954.

démarrage des négociations pour la signature d'un accord économique vers la fin du mois de septembre. Le Gouvernement français exprimait son intention d'entamer aussi des négociations parallèles, pour la réglementation des dettes et du problème des biens français nationalisés en Roumanie. Par la suite, les négociations furent ajournées par la partie française pour la fin du mois d'octobre¹⁴.

Afin de montrer sa flexibilité et bienveillance, le Gouvernement de la R.P.R. accepta de faire des concessions. Deux des litiges les plus difficiles furent ainsi résolus. Florence Bastaki et sa famille reçurent le visa qui mettait fin à leur long refuge à la Légation, leur permettant de quitter la Roumanie et de se rendre en France. En plus, en octobre, le M.A.E. communiqua au Ministre français à Bucarest que tous les citoyens français arrêtés pour espionnage seraient mis en liberté et rapatriés, jusqu'à la fin du mois de novembre 1954 au plus tard. Deux problèmes très épineux, qui rendaient difficile l'installation d'une atmosphère de collaboration entre les deux parties, se trouvaient ainsi liquidés. En plus, la capacité réelle des deux gouvernements d'éliminer les facteurs conflictuels, lorsqu'il y avait de la bienveillance, devenait évidente¹⁵. Donc, nous pouvons affirmer que le déclenchement du processus de normalisation des relations roumano-françaises fut le résultat de la volonté sincère des deux pays de reprendre leur collaboration, au moins sur le plan économique, en dépassant toutes les entraves dues au contexte international.

2. La négociation de l'accord commercial roumano-français

A part les orientations du Gouvernement Mendes-France, le démarrage des négociations fut aussi aidé par les pressions venant de la part des certains cercles d'hommes d'affaires et industriels français, dans le sens de la réglementation des relations avec l'Est, où ils envisageaient des possibilités réelles de conclure des contrats profitables. Ces pressions se firent sentir aussi pendant les négociations et eurent un effet persuasif au niveau des facteurs gouvernementaux¹⁶.

Les questions à discuter étaient de nature commerciale et financière. Celles commerciales étaient liées au besoin d'établir un cadre juridique réglementant les échanges commerciaux entre les deux pays, tandis que les questions financières, beaucoup plus épineuses, tenaient des dettes de la R.P.R. envers la France, notamment dettes publiques, dettes résultées de la nationalisation des biens français en Roumanie et toute une série d'autres obligations financières résultant du traité de paix, restées non réglées.

¹⁴ Ibidem, Rapport au sujet des relations pendant les trimestres II et III/1954, f. 1.

¹⁵ Ibidem, Note concernant l'amélioration des relations roumano-françaises pendant l'année 1954, f. 2.

¹⁶ Ibidem, f. 5.

La politique du Gouvernement Mendes-France envers l'Est était plus ambitieuse et regardait les choses d'une perspective beaucoup plus ample. Le nouveau premier ministre français comptait arriver à un accord politique avec l'Union Soviétique, la signature d'accords commerciaux dans cette région en étant le préambule. L'option pour un tel chemin à prendre était déterminée par le caractère beaucoup plus facile des réglementations commerciales par rapport à celles politiques et, en même temps, par le besoin de redresser la balance commerciale de la France, très déficitaire, question qui était devenue pressante. Ainsi, la France avait déjà conclu des accords commerciaux avec l'U.R.S.S. et avec la Pologne, et des négociations pour signer un accord similaire avec la Bulgarie étaient en cours¹⁷.

Le gouvernement français se montra transigent, dans le sens qu'il accepta de procéder à la négociation et à la signature d'un accord commercial avant d'entamer les négociations financières, que l'on savait beaucoup plus laborieuses. Selon Deciry, un des membres de la délégation française et le futur conseiller de la Légation française à Bucarest, la France comptait presser le rythme des négociations pour arriver à la signature de l'accord avant l'apparition de nouvelles tensions dans la question allemande, à prévoir surtout au sujet du projet de la Communauté Défensive Européenne.

Dans une audience au ministre des finances Jean-Edgar Faure, un des membres de la délégation roumaine présente à Paris pour les négociations exprima son espoir que le Gouvernement français voudrait bien renoncer à ses demandes de réparation initiales, que les Roumains appréciaient comme beaucoup trop élevées, et se contenterait de sommes raisonnables pour la partie roumaine. Faure exprima son accord et montra la disponibilité de la France d'arriver à un compromis¹⁸. Mais dès le démarrage des négociations, il devint évident que même si la France voulait signer cet accord, elle n'était pourtant pas prête à faire de grandes concessions pour arriver à sa signature. La délégation roumaine apprit avec surprise que les demandes de réparation s'élevaient à 500 millions dollars américains, ce qui dépassait de beaucoup ce que l'on avait estimé à Bucarest.

La Roumanie n'avait aucune intention de verser des réparations à un tel montant, et probablement ne disposait même pas des moyens de le faire. Les estimations des experts roumains ne correspondaient aucunement à celles des Français, raison pour laquelle on eut recours à la méthode des «tests». Les experts roumains et français firent une comparaison des chiffres en parallèle avec l'analyse de quelques dossiers choisis de manière aléatoire, afin de déterminer quelle était la différence entre les deux estimations. Les analyses confirmèrent ce que les experts

¹⁷ Ibidem, Note de la Légation de la R.P.R. de Paris adressée au MAE, n° 301/4 décembre 1954, ff. 1-2.

¹⁸ Ibidem, f. 2.

roumains avaient supposé, notamment le fait que la partie française n'avait pas procédé à une évaluation précise, cas par cas, mais s'était contentée de comptabiliser sur le champ les demandes de dédommagement de chaque individu, telles qu'elles avaient été formulées.

Même si l'erreur fut admise, les membres de la délégation française reçurent avec froideur la demande roumaine de négociation des réparations en base des bilans de nationalisation contresignés pas les anciens patrons et propriétaires. De toute évidence, il se pouvait que la valeur de biens passés dans la propriété de l'Etat roumain fusse sous-estimée par les autorités roumaines. Dans une atmosphère hésitante, les Français demandèrent que la partie roumaine fasse des propositions au sujet du quantum des réparations, ce que les délégués roumains ne le firent pourtant pas. Ils insistèrent pour que le bilan de nationalisation soit pris comme chiffre de calcul. Au fait, les estimations roumaines, basées sur le bilan de nationalisation, ne s'élevaient qu'à 14 millions dollars américains¹⁹.

En ce qui concerne la dette publique, les pourparlers firent ressortir encore des différences importantes, les chiffres avancés par les Français étant deux fois plus importants que ceux des Roumains. Les différences ne provenaient pas du calcul refait en monnaie forte, mais du fait que le Gouvernement français avait ajouté à la valeur déjà connue des dettes publiques contractées par la Roumanie envers les Etats-Unis, dettes que la France avait rachetées en 1931. Il y avait aussi des incertitudes quant à la quantité et à la valeur de certains titres bancaires roumains se trouvant sur le marché français.

La valeur totale de la dette publique roumaine envers la France s'élevait approximativement à 100 millions francs français en valeur nominale. Pourtant, suite aux fluctuations financières pendant la guerre, la valeur discutée en base des cotations à la bourse ne s'élevait qu'à trois milliards de francs français (au niveau de l'année 1954). La Roumanie demanda un nouveau calcul de la valeur en base des cotations moyennes des dernières années, ce qui aurait réduit le montant à 1-2 milliards de francs. Les discussions évoluèrent dans la direction d'une modalité plus simple de réglementation de ces aspects, notamment par une réparation forfaitaire totale, pour toutes les catégories des prétentions françaises. Tandis que les différends financiers s'accumulaient, la partie française renouvela sa proposition d'ajourner ces négociations pour pouvoir accélérer la signature d'un accord commercial et de reprendre les négociations au sujet des réparations à une date ultérieure. La proposition française fut acceptée sans réserves par la partie roumaine²⁰.

On n'ignorait pas que la R.P.R. ne disposait pas de sommes considérables en monnaie forte pour acquitter ses créances extérieures. Même si ce problème ne

¹⁹ Ibidem, ff. 4-5.

²⁰ Ibidem, f. 6.

comptait point parmi les préoccupations expresses de la délégation roumaine, il fut quand même soulevé par les Français. Leur suggestion, avec laquelle la Roumanie ne pouvait que se mettre d'accord, était que le paiement, au lieu de s'effectuer en argent (quel que fut le montant négocié), se fasse en marchandises, par prélèvement d'un certain taux des exportations roumaines en France.

Quant aux détails exacts, les Français se montrèrent assez confus, ce qui déconcerta la partie roumaine. Dans une rencontre en petit comité avec les représentants français du Ministère des Affaires Etrangères et du Ministère des Finances, Deciry et Chevrier, ceux-ci proposèrent un taux de 12% des exportations roumaines pour une période de 15 années. Sans doute, le taux ne disait pas grande chose, puisqu'il n'exprimait pas le montant exact, qui aurait varié en fonction de la valeur annuelle des exportations roumaines après la signature de l'accord. Quelques jours plus tard, les Français proposèrent un taux de 8% des exportations, affirmant en même temps qu'ils estimaient leur valeur future à 10-14 millions dollars américains. A cette occasion, Deciry, l'auteur de la proposition, ne fit aucune référence quant à la période de prélèvement, ce qui dérouta la délégation roumaine, puisqu'on ne pouvait toujours pas estimer le montant exact que les Français sollicitaient.

Ne sachant pas si cela tenait de la tactique adoptée par les Français ou si, tout simplement, les Français ne s'étaient pas mis d'accord sur leurs prétentions, les représentants de la R.P.R. firent à leur tour une proposition, diminuée de manière substantielle, pour déterminer les Français à se montrer plus explicites. La Roumanie offrait 4% de ses exportations annuelles en France et des réparations au montant de 6 millions dollars américains. Pour un plus de clarté, on demanda que l'on établisse le montant total et le taux de prélèvement, la durée en années devant être mise en relation avec la quantité annuelle de ces exportations, qui pouvait être variable.

Les chiffres très modestes suggérés par la Roumanie agirent comme une douche froide, l'indécision des Français fut-elle réelle ou mimée. A l'entrevue suivante, ils avancèrent des données différentes, très probablement soigneusement examinées au préalable, car à partir de ce moment la partie française ne montra plus d'hésitations à ce sujet. Ainsi, la France demandait une somme forfaitaire de 60 millions dollars américains et un taux de 10% au minimum des exportations.

Le désarroi des Roumains vis-à-vis de l'attitude contradictoire des Français ressort clairement du rapport envoyé au ministre de l'extérieur Simion Bughici, au mois de décembre de la même année: «En général, il convient de noter une certaine confusion et un certain désordre chez eux. Certains membres de la commission française n'ont aucune idée de ce que d'autres membres promettent (ou feignent ne pas en avoir). En plus, Deciry du Ministère de l'Extérieur, qui est le plus actif dans

les deux commissions, ment sans vergogne et nie, d'une séance à l'autre, ses propres promesses et chiffres.»²¹

Dans le même document, la délégation roumaine exprimait l'opinion que par des négociations ardues et insistantes le taux de prélèvement pourrait être baissé à 7% («en se montrant ferme et en menaçant de quitter les négociations»), mais l'on ne pourrait jamais arriver à moins que ça. Selon les instructions de Bucarest, les délégués aurait dû obtenir un taux de prélèvement de 6% au maximum.

Une des préoccupations majeures de la R.P.R. était celle de prévenir toute perte en monnaie forte, d'autant plus grave vu que le *leu* était inconvertible. A ce stade des négociations, la R.P.R. demanda que les prélèvements pour les deux ou trois premières années soient payés avec l'or roumain bloqué en France après la guerre. Le Ministère français des Finances exprima son accord. La Roumanie pensait que de toute façon il aurait été trop difficile de débloquer ces stocks d'or et, de cette manière, le budget de la R.P.R. n'aurait enregistré aucune perte dans les premières années, même si l'on opérait les prélèvements. Dans ces conditions avantageuses, la partie roumaine pouvait se permettre d'accepter comme convenable même un taux supérieur. Le document est parfaitement explicite à ce sujet: «A condition qu'ils ne changent pas d'avis, pendant environ deux ou trois années, les prélèvements se feront à partir de l'or bloqué. C'est pourquoi je trouve qu'il serait convenable d'accepter même un taux de 8%, car pendant deux ou trois années, au fait, on ne fera pas de prélèvements. En ce qui est de l'or bloqué, il est difficile à croire qu'ils le débloquent, en le mettant à notre disposition (...).»²² En plus, pendant ces négociations, les Français exprimèrent leur disponibilité d'accorder à la R.P.R. un crédit technique, libre d'intérêt, au montant de jusqu'à cinq millions dollars américains.

Tous ces efforts ne pouvaient avoir que des conséquences positives au niveau de l'Etat, mais en France, à la différence de la Roumanie des années cinquante, la société et l'opinion publique jouaient un rôle très important. Les actions entreprises par la voie de l'Etat, ainsi que les compromis et les démarches françaises ne pouvaient pas cacher l'hostilité et les ressentiments de certains groupes importants envers le régime de Bucarest. Aux questions déjà mentionnées, tenant de l'émigration roumaine à Paris, s'ajoutait le mécontentement des anciens industriels expropriés et des groupes industriels et financiers lésés par la nationalisation. Leur voix se faisait entendre de plus en plus forte au Gouvernement français, qui devait convenir qu'il ne pouvait pas jouer le rôle d'intermédiaire entre la Roumanie et les intérêts privés des industriels français.

Cela ressort clairement de l'insistance des délégués français présents aux négociations pour que les représentants de la R.P.R. – à préférer la délégation

²¹ Ibidem, ff. 7-8.

²² Ibidem, f. 10.

directement chargée des négociations – aient des entretiens directs avec les délégués de certains groupes d'intérêts privés, qui avaient à récupérer des créances de la part de l'Etat roumain. Des noms véhiculés, le plus important était celui de Léon Wanger, un grand propriétaire de sociétés pétrolières, qui représentait les intérêts de tous les anciens investisseurs dans le domaine pétrolier en Roumanie. Les délégués de Bucarest évitèrent de l'aborder directement, en préférant de le faire à l'aide d'intermédiaires divers, mais les démarches étaient restées sans résultat au moment où l'accord fut signé²³.

Toutefois, les négociations tenant du domaine financier furent arrêtées, comme convenu auparavant. En ce qui concerne l'accord commercial, on devait tomber d'accord sur une valeur totale des échanges commerciaux annuels, valeur que la R.P.R. voulait aussi importante que possible. Les Roumains avancèrent le chiffre de 20 milliards francs français, ce qui était presque le double du maximum que la France comptait accepter. Les chiffres des Français s'élevaient à 4,5 milliards de francs dans un sens et l'autre (importation et exportation), c'est-à-dire 9-10 milliards de francs par an pour le total des échanges commerciaux. La réserve des Français était considérée par les Roumains comme complètement injustifiée, puisque le taux prélevé par les finances françaises aurait été plus haut si les exportations roumaines en France étaient plus importantes. En plus, l'économie française avait besoin d'espaces commerciaux à l'Est pour redresser sa balance commerciale et la R.P.R. était prête à faire de grandes importations de produits industriels de France. Les deux parties avaient donc intérêt à tomber d'accord sur une valeur des échanges commerciaux réciproques aussi haute que possible. Les Roumains attribuèrent la réserve des Français à des raisons d'ordre subjectif: «ils ne veulent pas un accord commercial excédant cette valeur, sans doute pour des raisons politiques.»²⁴

Ce raisonnement n'était pas loin de la réalité. La France avait exprimé son intention d'acquérir de la R.P.R. du pétrole brut, car elle dépensait de grandes sommes en dollars pour acquérir le pétrole des fournisseurs internationaux, tout spécialement des Américains et des Anglais. La politique générale du Gouvernement Mendes-France était d'alimenter l'industrie française avec des matières premières moins chères en provenance de l'U.R.S.S. et des pays de «démocratie populaire», fait qui ne pouvait que susciter l'adversité des investisseurs anglo-américains, qui dominaient l'économie française, et l'antipathie des Etats-Unis. On ignore les pressions que les Etats-Unis auraient pu exercées sur le gouvernement français, pendant que celui-ci poursuivait sa politique d'ouverture vers l'Est, mais on peut facilement les imaginer. Tout à fait significatif dans ce sens

²³ Ibidem, f. 12.

²⁴ Ibidem. D'ailleurs, la France avait signé quelques jours auparavant un accord commercial similaire avec la Pologne, dans lequel les chiffres prévus étaient approximativement les mêmes.

fut un épisode intervenu pendant les négociations roumano-françaises. Le journal français «Le Monde» publia quelques articles argumentant les bénéfices de l'approvisionnement avec des matières premières de l'U.R.S.S. et de la R.P.R., celles-ci étant beaucoup moins chères et le paiement pouvant se faire en produits industriels. Comme résultat, un nombre de sociétés anglaises et américaines en France renoncèrent à toute publicité dans le journal en question pendant six mois. Ce qui démontre combien la politique française était «dérangente» du point de vue des intérêts américains²⁵. En vérité, la sécurité assurée par des pays occidentaux devait être payée d'une manière ou autre.

Malgré tous ces obstacles, les négociations commerciales arrivèrent à bonne fin. Le 24 décembre 1954, l'Accord Commercial et de Paiements entre la R.P.R. et la France fut signé à Paris, après deux mois de négociation. A cette occasion, la Roumanie et la France signèrent aussi un Protocole Financier qui consignait les idées discutées pendant les négociations financières, ainsi que l'engagement des parties de reprendre les pourparlers le 15 juin 1955 au plus tard, afin de résoudre les litiges financiers existant entre les deux pays²⁶.

L'accord avait une validité de trois ans (1^{er} janvier 1955 – 31 décembre 1957) et prévoyait un chiffre de cinq milliards de francs pour les échanges commerciaux annuels, dans un sens et dans l'autre (importation et exportation). On fixait en même temps les listes des marchandises pour les échanges, valables jusqu'en 1955. Ainsi, la R.P.R. devait exporter en France des produits pétroliers bruts, du bois de charpente d'essences résineuses, du maïs, du papier pour les journaux, des produits chimiques, du caviar, du gibier, des machines-outils. La France devait exporter en Roumanie des produits sidérurgiques, des laminés, des tubes, des aciers spéciaux, des médicaments et des antibiotiques, de l'équipement médical, mécanique et électrique, des pièces d'échange pour les voitures etc.²⁷ La simple lecture de ces listes fait ressortir les motifs qui amenèrent la signature de l'accord: d'une part les besoins d'un pays en cours d'industrialisation, qui offrait des matières premières à de bons prix pour obtenir une place sur le marché, et d'autre part, le besoin d'expansion d'une économie industrialisée, qui suffoquait dans les limites imposées.

Les chiffres prévus dans l'accord s'avérèrent pourtant trop généreux. Pendant l'année 1955, les entreprises roumaines conclurent des contrats d'exportation à un montant total de 2.292 millions francs français, ce qui ne revenait qu'à 45% des 5.000 millions convenus initialement. En base de l'accord, la Roumanie avait importé de France des marchandises en valeur de 1.821 millions francs, soit 36% de la valeur convenue. Ceci non par manque d'intérêt de la part

²⁵ Ibidem, f. 13.

²⁶ Ibidem, Note concernant l'amélioration des relations, f. 3.

²⁷ Ibidem, Fonds 220 – Dossier France 1956. Note MAE n° 11 090/1^{er} septembre 1956, f. 1.

des deux pays, mais à cause du répit dont les facteurs économiques avaient besoin pour pouvoir se réorienter vers les nouvelles opportunités ouvertes par l'accord. Ainsi, dans les années suivantes, on remarqua une croissance significative de la valeur des échanges et il devint nécessaire de reconsidérer la somme prévue dans l'accord pour les transactions commerciales et de l'accroître à 5.600 millions de francs par an, dans un sens et dans l'autre²⁸.

La Roumanie montra son intérêt à faire accroître les importations de laminés de France, nécessaires à son industrialisation. La partie française fit observer que les relations économiques bilatérales pouvaient se développer par d'autres voies aussi, les sociétés françaises, par exemple, pouvant promouvoir les exportations roumaines vers les marchés de l'Amérique Latine²⁹.

Les négociations financières, arrêtées vers la fin de l'année 1954, furent reprises en 1955, comme prévu dans le protocole signé. Pendant les pourparlers, la Roumanie remarqua avec surprise que les Français avaient réduit leurs prétentions, sans savoir si cela se devait au fait que la France comptait consolider ses relations avec la Roumanie ou avait compris que la Roumanie ne pourrait jamais payer les sommes demandées initialement. La France demanda en 1955 des réparations au montant de 28,5 millions dollars américains pour les biens français nationalisés en Roumanie, desquels on devait déduire 2 millions dollars américains, représentant les dépôts roumains bloqués dans les banques françaises après la guerre. Face à l'hésitation de la Roumanie, la France avança un nouveau chiffre à caractère final, notamment 15 millions dollars américains et sa disposition de considérer la dette liquidée après le paiement de cette somme. La réponse de la Roumanie fut décevante. La somme maximale qu'elle pouvait payer était de 9 millions dollars américains. N'étant pas arrivées à un compromis, les deux parties arrêterent les négociations³⁰.

Il fut convenu que les négociations seraient reprises le 1^{er} avril 1956, sans qu'un protocole soit signé en ce sens. Pourtant, l'année 1956 n'évolua pas sous les meilleurs auspices. De nouvelles tensions firent leur apparition dans les relations roumano-françaises, vu les positions diamétralement contraires sur lesquelles les deux pays se rangèrent dans la question de la nationalisation du Canal de Suez.

3. L'importance des premiers pas

Les évolutions présentées ci-dessus sont très importantes pour une meilleure compréhension des relations internationales pendant la Guerre froide. En essayant d'encadrer chronologiquement la période en question, nous l'attribuerons aux

²⁸ Ibidem, f. 2.

²⁹ Ibidem, Note MAE n° 8 041/23 janvier 1956, adressée à la Légation de la R.P.R. de Paris.

³⁰ Ibidem.

années 1953–1956, qui marquèrent un second chapitre dans l'histoire de la Guerre froide. L'année 1955 fut la dernière étape où l'on put encore parler d'homogénéité et de cohésion au niveau des deux blocs politiques et militaires. En 1956, la Crise du Suez à l'Occident et la Révolution hongroise à l'Est détruisirent toute confiance en ce que l'on pouvait nommer «la solidarité de camp»³¹. Ce fut donc la période typique des confrontations d'après guerre, pendant laquelle les facteurs perturbants n'avaient pas commencé à se manifester à l'intérieur.

Pendant cette période, la France et la Roumanie furent des adversaires indirects. La mise du jeu était la sécurité des deux pays et aussi la sécurité mondiale, la France et la Roumanie se trouvant sous le lourd parapluie des deux colosses militaires que la seconde guerre mondiale avait mis au monde. Néanmoins, la France et la Roumanie, longtemps avant que «l'esprit de Genève» ne commence à se manifester, prirent l'initiative d'améliorer leurs relations. Dans un monde marqué par la suspicion et l'incertitude, deux Etats se trouvant des deux cotés du Rideau de Fer décidèrent d'avoir confiance l'un dans l'autre, en dépit de toutes les difficultés.

La manière dont on dépassa les entraves – sinon toutes, au moins leur grande majorité – afin de démarrer une collaboration, et un bon nombre de cas pareils, que l'histoire n'a pas consignés, indiquent la volonté ferme de coexister. Les expériences de ce genre montrent que la détente dans la Guerre Froide ne fut pas seulement la décision des deux superpuissances, préoccupées par le sort du monde, mais le résultat naturel des interactions de bas en haut. On peut parler ici d'une «détente avant la détente», issue de la détermination des pays se trouvant sur le plan second de la confrontation de préférer le gain à la sécurité et la communication à l'isolement, dans les limites étroites d'une «diplomatie de camp» dont les coordonnées étaient décidées ailleurs.

De tels contacts et actions de coopération atténuèrent la bipolarité mondiale, en réaffirmant l'autonomie des autres centres de décision politique du monde. Même au moment de confrontation maximale entre les deux blocs militaires, on remarque une modification en marche du système international, par la volonté et le pouvoir d'improvisation de chaque acteur politique mondial, dans laquelle l'initiative ne partait pas nécessairement des deux «régisseurs» de Washington et de Moscou.

Les négociations économiques roumano-françaises ont requis en plus la volonté de dépasser de manière constructive les perspectives idéologiques, pour affirmer cette «raison d'Etat» qui s'était manifestée dans l'histoire longtemps avant que les théoriciens de l'époque moderne ne l'énoncent et qui survit pendant la Guerre Froide aussi, en dépit des groupes de forces et des prétentions internationalistes de certains régimes politiques.

³¹ André Fontaine, *Istoria Războiului Rece*, vol. II, București, 1993.

Ce n'est pas par hasard que, de tous les Etats Occidentaux, ce fut la France de Mendes-France qui essaya de porter son attention vers les pays de l'Est. Sans voir dans l'orientation de Mendes-France une anticipation des politiques futures, nous ne pouvons que remarquer sa similitude avec les efforts entrepris par de Gaulle afin d'affirmer la pleine indépendance de la Cinquième République sur la scène mondiale.

Les relations bilatérales roumano-françaises continuèrent à se développer dans les années suivantes, bien que ralenties pour un moment par la Crise du Canal de Suez. La chute de la Quatrième République et la venue de Charles de Gaulle au pouvoir amplifièrent les efforts de la France de reconsidérer sa propre souveraineté. Les conséquences en Europe de l'Est, y compris en Roumanie, furent bénéfiques.

La fragmentation des deux camps du monde entre les intérêts parfois centrifuges de certains Etats tempéra les rivalités soviéto-américaines et fit ressortir la nécessité de trouver des solutions pour coexister. Dans ce sens, l'expérience roumano-française des années soixante s'inscrit dans la direction de la restructuration pacifique des relations internationales, avec des conséquences positives à long terme.