

# L'arme financière en Tchécoslovaquie (Paris 1918-Munich 1938)

Jean-Marie THIVEAUD

Conseiller historique, Caisse des dépôts et consignations

La Revue d'Economie Financière a souhaité faire écho aux vastes mouvements qui secouent aujourd'hui l'Europe orientale en évoquant les politiques financières à l'Est avant Yalta.

Après avoir consulté quelques collègues plus experts et sondé les fonds accessibles de nos archives publiques, j'ai choisi d'examiner le cas de la Tchécoslovaquie. Quelques économistes, déjà, avaient pointé la singularité de l'expérience tchécoslovaque, de sa politique déflationniste et de sa vigueur économique pourtant battue en brèche par la variation des changes étrangers. Des historiens des relations internationales ont déjà noté des politiques économiques des pays occidentaux en Europe centrale dans l'entre-deux-guerres. La Tchécoslovaquie restait fort mal connue même si chacun en soulignait le caractère original. Sans m'aventurer aucunement dans la polémique sur les impérialismes étrangers et en laissant délibérément de côté le dossier des investissements proprement industriels qui, lui, est déjà bien traité<sup>1</sup>, je livrerai ici à la curiosité et à la méditation des lecteurs une sorte de chronique financière de la Tchécoslovaquie, telle qu'elle ressort des archives du quai d'Orsay et du ministère des Finances. La plupart des données sont inédites, elles restent souvent un peu brutes, signes de pistes pour des recherches à suivre.

La Tchécoslovaquie toute neuve avait emprunté à la France, dont la Révolution de 1789 l'avait fait rêver, le modèle magique de « l'arme financière », clé de la liberté, sans suffisamment prendre conscience que ce slogan tant utilisé dans les années de la grande guerre provenait en fait de l'arsenal allemand et de son capitalisme guerrier. Au terme de ce parcours dans des liasses qui n'avaient, pour beaucoup d'entre elles, jamais été déliées depuis plus d'un demi-siècle, je ne suis pas capable de tirer toutes les leçons d'une politique financière de la Tchécoslovaquie, d'une rigueur vraiment militaire. Moins encore de discerner quelque analogie avec notre actualité.

1 — G. Soutou, *L'impérialisme du pauvre, la politique du gouvernement français en Europe centrale et orientale de 1918 à 1928*, in : *Relations internationales*, n° 7, 1976.

A. Teichova, *An economic background to Munich, International Business and Czechoslovakia*, Cambridge, 1979.

J. Bouvier, R. Girault, J. Thobie, *L'impérialisme à la française*. Paris, La Découverte, 1986.

R. Girault travaille actuellement sur les investissements industriels internationaux en Europe de l'Est dans l'entre-deux-guerres.

## L' HISTOIRE AU PRÉSENT

Je rumine seulement, sur le chemin qui conduit cette jeune nation enthousiaste de Paris en 1918 à Munich en 1938, les vers du poème perdu que jadis cita Cicéron : *Cedant arma togae, concedat laurea linguae ; Les armes cèdent le pas à la toge, les lauriers s'inclinent devant l'éloquence.*

La métaphore militaire des financiers produit des effets contraires. *L'arme financière* n'a pas tenu devant les pressions politiques de l'intérieur ni contre les lâchetés des politiques étrangers. Et elle n'a pas mieux servi de rempart, un an plus tard, pas davantage d'ailleurs que l'éloquence diplomatique, à la fureur guerrière avide de lauriers.

Une plaque sur la façade du 18 rue Bonaparte à Paris rappelle que la Tchécoslovaquie est née dans un petit appartement de cet immeuble. Un groupe de réfugiés tchèques, Masaryk, Benès, Stefanik, y avait constitué en 1916, le Conseil national tchèque, avant que Clemenceau n'accepte d'intégrer parmi l'armée française les volontaires des légions tchécoslovaques. La France, dès avant la fin de la guerre et bien avant la ratification des traités fixant les frontières, favorise et accompagne la naissance du nouveau pays. Le 3 septembre 1918, les alliés reconnaissent le Conseil national tchécoslovaque et l'Angleterre signe un accord dont les brèves clauses financières renvoient aux décisions ultérieures des nations alliées. L'indépendance proclamée à Prague, le 26 septembre 1918, un accord secret est conclu le 28 septembre à Paris entre la France et la nation tchécoslovaque, dont, explique l'article 2 *le gouvernement siège à Paris*. Edvard Benès signe au nom du Conseil national et en adresse copie le 2 octobre, dans un câble transmis par les soins du quai d'Orsay, à Tomas Masaryk alors aux États-Unis, l'invitant ainsi à lancer, depuis Washington, la proclamation de la constitution du gouvernement. La dépêche qui accompagne le texte trahit l'inquiétude de Benès devant une situation encore très précaire en Bohême, et s'achève sur ces mots : *Ai reçu le dernier chèque aujourd'hui. Mes saluts sincères*<sup>2</sup>. Ces dernières paroles ne traduisent pas nécessairement une impasse dramatique

253

mais ils ne sont pas moins symboliques du souci financier qui va animer la Tchécoslovaquie et ses dirigeants des premiers jours de la naissance de cette nouvelle nation jusqu'à son asphyxie par les nazis, après Munich. Le sixième et dernier article de l'accord secret du 28 septembre 1918 signé avec la France précise encore que *les sommes qui ont été et seront affectées par le gouvernement de la République française aux dépenses militaires, politiques et administratives constituent des avances dont la nation tchécoslovaque assurera le remboursement dans l'année qui suivra la signature du traité de paix, au moyen d'un emprunt*. E. Benès prend ainsi ce premier engagement au nom d'une vertu économique à l'antique qui marquera pendant vingt ans la politique tchécoslovaque. *L'arme financière* que la France se plaira à brandir pour sa stratégie diplomatique d'après-guerre devient pour le tout jeune gouvernement de la Tchécoslovaquie l'instrument essentiel de sa construction. Au lendemain de l'armistice, le 15 novembre 1918, Benès écrit au ministre français des Affaires étrangères en rappelant l'article VI de l'accord du 28 septembre pour demander une avance d'un million de francs pour l'installation du nouveau gouvernement. Les procédures traînent comme en attestent les diverses correspondances entre le quai d'Orsay et le ministère des Finances. Le 27 novembre, une note du quai à l'ambassadeur de Belgique sollicité par Benès sur le plan politique exprime une position de prudence et renvoie aux futurs traités de paix, *les problèmes financiers des pays issus de l'ancienne Autriche Hongrie*. Cette attitude n'évoluera plus guère jusqu'en 1938, malgré les démonstrations d'amitié solidaire.

<sup>2</sup> — Archives économiques et financières, B. 32052, 2 octobre 1918.

## L' HISTOIRE AU PRÉSENT

Le 28 décembre Benès s'étonne des retards du versement et sa lettre manuscrite au ministre des Affaires étrangères<sup>3</sup> reste aujourd'hui un indice émouvant de cette distance que commence déjà de prendre la France.

*Cher Monsieur,*

*Vous vous rappelez peut-être que j'ai eu le plaisir de parler avec vous de l'emprunt que j'ai fait avec le gouvernement d'un million de francs pour le compte du gouvernement tchécoslovaque.*

*Je vous ai demandé de vouloir bien faire déposer l'argent chez la Banque Cox et Cie, 22 rue Louis-le-Grand. La Banque m'annonce que l'affaire n'est pas réglée. On m'annonce cela au moment où j'ai besoin urgent d'argent. Pourriez-vous avoir l'obligance de me dire quelles sont les procédures pour pouvoir régler l'affaire immédiatement. Le plus rapide serait peut-être de me donner un coup de téléphone. Fleurus 12-19...*

Pauvre ministre amoureux de la France, terre d'asile révolutionnaire et modèle pour les peuples luttant pour leur libération ! Les services du Trésor font enfin diligence et le 3 janvier 1919 le ministre des Finances approuve l'octroi de la subvention. Mais le rapport interne à l'administration ne respire plus la généreuse spontanéité des accords de l'automne. Benès l'a compris et il a proposé lui-même une procédure en règle pour un prêt à un an et à 5 %. Pressé d'obtenir ce premier million et pour en accélérer le versement, il envisage même d'appliquer ces conditions de taux aux autres avances éventuelles.

Le 4 janvier, convié par le ministre des Finances à signer l'obligation pour l'avance d'un million, Benès rédige le projet d'une convention financière avec la France. Il vise notamment le remboursement des dépenses militaires et déclare *que son pays et son gouvernement se font un point d'honneur de rembourser à la France la totalité des dépenses faites pour la libération des peuples tchécoslovaques, sans aucune réserve ni restriction*<sup>4</sup>. Il affirme être également *décidé à reprendre dans le plus bref délai, pour la part qu'on estimera devoir lui incomber, le service de l'ancienne dette autrichienne*. Dix jours après la signature de l'obligation d'un million, la banque française désignée pour la transaction, le Comptoir national d'escompte (et non plus la banque Cox proposée par Benès) fait encore des difficultés pour effectuer le versement. A la mi-janvier, il semble que le jeune gouvernement tchécoslovaque dispose enfin de son avance, gage symbolique de son fidèle attachement à cette France dont les conseils doivent servir de guide à la politique de la nouvelle nation. Une note de la Banque de Bohême, le 1<sup>er</sup> mars 1919, se fait l'écho d'une première expertise française sommairement développée en trois points : la Tchécoslovaquie doit créer des ressources financières et pour y parvenir établir des impôts et des emprunts ; elle doit encore diminuer ses dépenses et enfin définir et mettre en place des tarifs douaniers. Ce plan aussi évident que banal, reste auréolé du prestige français et va servir finalement de programme têtue pour dix ans à la Tchécoslovaquie si confiante.

Au cours de l'année 1919, Benès qui a réglé les premières opérations transmet au Dr Rasin, ministre des Finances du nouveau gouvernement, le soin de mettre en œuvre une politique financière très stricte, tout en continuant de suivre directement les négociations françaises, en sa qualité de ministre des Affaires étrangères.

3 — AEF B. 32052.

4 — AEF B. 332052. *Convention financière à conclure avec le gouvernement tchécoslovaque.*

## L' HISTOIRE AU PRÉSENT

Le chargé d'affaires français à Prague alerte, dès le mois de mai 1919, son gouvernement sur la nécessité d'organiser des relations financières et commerciales entre les deux pays. Il insiste, en juillet, devant le silence de Paris, en indiquant qu'à son avis le commerce français a déjà perdu 100 millions en six mois. Il suffirait, dit-il, d'une convention de compensation comme en a usé l'Italie qui vient d'accorder ainsi un prêt de 60 millions de liras. La Yougoslavie a fait de même et les Etats-Unis développent une politique offensive. *J'apprends*, écrit le diplomate scandalisé, *que la Deutsche-Bank s'est adressée à la centrale des devises de Prague pour acheter des couronnes tchèques jusqu'à concurrence de 100 millions de marks.*

Le Trésor français demeure très prudent mais suit la proposition d'une convention de compensation *susceptible de faciliter notre ravitaillement et de développer nos exportations, tout en évitant, à la fois, l'ouverture onéreuse de crédits dans notre monnaie et l'emploi de monnaies étrangères à cours trop instables, telle que la monnaie tchécoslovaque.* La politique de libération économique, conclut le rapport du Trésor, interdit toutefois à l'Etat de fixer aucune condition à *ceux de nos hommes d'affaires qui veulent commercer avec le pays tchécoslovaque.* Il semble, dès cette date, que le nouveau pays va servir, en quelque sorte de laboratoire pour les fonctionnaires français des Finances qui s'attacheront à un constant travail d'observation tandis que le champ est ouvert librement à la pénétration bancaire et industrielle, sous l'œil bienveillant et scientifiquement attentif de l'Etat.

Les premières avances de la France sont strictement liées, dans le cadre des traités, aux dépenses militaires. Après avoir demandé une somme de soixante millions (qui est, pour quelque obscure raison, le montant jusque-là retenu depuis par l'histoire), Benès revient à la charge et sollicite 110 millions du gouvernement français. Les modalités visées quelques jours plus tôt par la direction du Mouvement général des fonds sont appliquées à cet emprunt. L'Etat apporte une avance de 10 MF à un consortium de banques financières pour un total de 100 MF à valoir sur le prix du sucre qui sera livré par la Tchécoslovaquie l'année suivante.

255

Dans la même année, les alliés déploient ensemble une politique active, les emprunts publics extérieurs de la Tchécoslovaquie portent ainsi sur 91 M de dollars avec les Etats-Unis, 120 M de liras avec l'Italie et 304,116 livres sterling avec la Grande-Bretagne, l'ensemble étant admis au titre des dépenses militaires, comme les 110 M de francs avec la France.

La politique financière du Dr Rasin est demeurée exemplaire par cette intraitable rigueur qui vaudra au ministre la palme du martyr : il sera assassiné en 1922, payant de sa vie son inébranlable ténacité et sa fermeture très hermétique des frontières. Dès la création du nouvel Etat, la loi du 10 avril 1919 règle la situation monétaire. Elle institue auprès du ministère des Finances un office bancaire auquel est interdite toute forme de prêt au Trésor. La question budgétaire et la question monétaire sont définitivement séparées dès l'origine par ce gouvernement volontiers théoricien et si féru des grandeurs et des erreurs du modèle révolutionnaire de la république française. Cette décision de cloisonnement se trouve d'ailleurs aussitôt contrariée par les fluctuations que redoutait à juste titre le Trésor français : la couronne tchèque passe de 30 centimes suisses en mars 1919 à 6 centimes suisses en mars 1920. Encore étroitement liée au bloc austro-allemand, la Tchécoslovaquie prend de plein fouet toutes les variations spectaculaires des nations voisines et ses finances publiques se trouvent ainsi gravement affectées par des fluctuations dont l'inflation d'Etat n'est pourtant pas la cause. Quoique vaine dans le court terme, de par le pouvoir d'attraction sur l'économie tchèque des bouleversements subis par ses partenaires habituels, cette politique de déflation drastique mérite encore aujourd'hui, l'instant d'un détour archéologique.

## L' HISTOIRE AU PRÉSENT

Lors de la naissance de la nouvelle nation, le pouvoir d'émission appartenait à la Banque d'Autriche Hongrie qui, par des abus inconsidérés, avait depuis plusieurs années et surtout pendant la guerre, submergé le territoire tchécoslovaque de billets. Le Dr Rasin décida, en procédant à un estampillage, de supprimer un tiers de la circulation fiduciaire (2 450 millions sur les 8 qui circulaient).

Avec l'estampillage le gouvernement effectua en outre l'annulation de 50 % du montant des avoirs en banque auprès des succursales de la Banque d'Autriche Hongrie. En plus de cette circulation d'Etat non gagée dont le maximum était défini une fois pour toutes (11 millions) la loi autorisa une émission illimitée à condition que la couverture commerciale fût intégrale.

Devant les difficultés qui agitèrent la première année 1919 et entraînèrent l'effondrement de la couronne, le gouvernement assortit alors sa première mesure monétaire d'un dispositif fiscal singulier. La loi du 8 avril 1920 disposa d'un prélèvement extraordinaire sur la fortune, jouant seulement comme un moyen de péréquation qui représentait, d'après la fortune individuelle, la charge entraînée par le retrait d'une certaine quantité de billets. L'impôt sur la fortune fut ainsi perçu au profit exclusif de l'Office bancaire chargé aussi de la gestion de la dette publique (selon un modèle au reste esquissé durant la Révolution française). Les résultats de cette politique si énergique ne furent pas immédiatement perceptibles mais malgré les déséquilibres économiques et l'attentat contre le ministre des Finances, l'Office bancaire ne dévia pas une seule fois de son cap jusqu'à la création en 1925 de la Banque nationale tchécoslovaque.

Dans un rapport très précis au ministre des Finances, Edmond Giscard d'Estaing, attaché financier en Allemagne, tire en octobre 1925, une première leçon de cette expérience singulière :

*Il est assez curieux de remarquer les deux aspects très différents que revêt cette politique. Politique très large en ce qui concerne l'émission garantie... D'un autre côté, politique de restriction monétaire d'une rigidité extrême... La volonté supplémentaire d'utiliser les remboursements de l'Etat à retirer effectivement des billets sous prétexte qu'étant émis sans garantie, ils constituent une circulation viciée, c'est là une idée abstraite, peu conforme à la double nature de la monnaie. Celle-ci est avant tout un instrument de circulation destiné à satisfaire aux besoins du pays, et peu importe à ce point de vue la façon dont elle a été mise en circulation puisqu'elle y est. Ce n'est qu'en seconde analyse que la monnaie peut servir d'instrument de crédit... En réalité, il est difficile encore de juger les fruits de cette politique. La couronne tchèque a en effet, pendant plus de deux ans, subi les fluctuations générales des devises de l'Europe centrale, ce qui a eu un résultat assez paradoxal de voir la monnaie la plus saine liée au sort de la pire... Au total néanmoins la circulation a passé de 10,8 Mds au début de 1921 à 12,1 Mds à la fin de l'année, 10 milliards fin 1922 à 9 598 fin 1923, à 8,8 fin 1924 et à 7,8 au 30 septembre 1926.*

*Il est à peine besoin de dire que cette politique a maintenu la couronne tchèque à une valeur-or parfaitement stable qui correspond à 15,5 centimes suisses environ<sup>5</sup>.*

La politique budgétaire obéit à la même rigueur et entre 1919 et 1925, toutes les dépenses furent couvertes par l'impôt ou les emprunts sans jamais faire appel à l'emprunt à la circulation. Soucieux d'assurer un efficace essor économique, le

<sup>5</sup>— AEF B. 32056.

## L' HISTOIRE AU PRÉSENT

gouvernement isola dans son budget les dépenses générales des dépenses particulières à l'investissement pour l'outillage industriel et les transports. Là encore l'expérience tchèque demeure exemplaire au-delà de la passe difficile des deux premières années où tandis que la couronne perdait les 4/5<sup>e</sup> de sa valeur le budget des dépenses montait de 8 à 10 milliards. La pression fiscale rigoureuse, la diminution des dépenses publiques entraînant notamment une forte diminution des traitements des fonctionnaires, permirent à la Tchécoslovaquie d'éviter tout recours à l'inflation. Des mesures ponctuelles comme le seul *impôt exceptionnel sur le charbon* assurèrent ainsi en 1921 17,5 % des recettes, contre 21 % par les impôts directs et 13,1 % par ceux sur la consommation. Certains impôts originaux sur le luxe ou les successions, régulièrement étudiés et commentés par les fonctionnaires des finances et des économistes français, vinrent compléter cet arsenal fiscal de conquête. La politique d'emprunt reste très prudente. Le gouvernement tchèque s'appliqua à une consolidation régulière de sa dette flottante durant les premières années jusqu'à imaginer de la supprimer complètement à partir de 1925, au travers de sa nouvelle loi bancaire qui modifia la destination monétaire de l'impôt sur la fortune en l'orientant vers l'amortissement des bons du Trésor à 3 mois.

En 1925 les dettes extérieures de la Tchécoslovaquie sont relativement limitées. Elles demeurent dans l'état dressé en 1919 à l'exception d'un seul emprunt extérieur émis en 1922.

La France n'a pas cessé d'entretenir des relations étroites avec la Tchécoslovaquie durant ces premières années de mise en place de la politique économique et financière.

L'action diplomatique est, bien sûr, particulièrement plus importante et chacun se souvient de l'appui solennel apporté par la France à la *Petite Entente* qui réunit, à l'initiative de Benès, le 1<sup>er</sup> septembre 1920, Roumanie, Yougoslavie, Tchécoslovaquie, les trois pays à *peu près satisfaits des traités*.

257

Mais si les démonstrations d'affection mutuelle se multiplient elles ne trouvent guère de concrétisation en matière financière de la part des Français. Ainsi en 1920, après de brillants échanges de délégations et de festivités réciproques, entre Paris et Prague, lorsque la ville de Prague se tourne vers la France pour chercher le financement de ses tramways, au travers d'un emprunt de 30 MF, la direction du Trésor s'y oppose très courtoisement *jugeant la chose prématurée*.

Le quai d'Orsay et les Finances se réjouissent, par notes et rapports internes, de la supériorité financière de la Tchécoslovaquie sur les autres Etats d'Europe centrale, elle est *un îlot dans la mer d'inflation qui submerge les Etats voisins*, mais chacun, au sein des administrations, s'empresse de laisser aux investisseurs privés le soin de prendre les risques à la place de l'Etat, qui bénit néanmoins les initiatives.

Plusieurs études récentes ont montré le rôle de l'*Union européenne* dans l'économie tchécoslovaque et plus particulièrement les conditions de l'opération de rachat des usines Skoda par Schneider du Creusot. Anglais et Américains sont moins craintifs et considèrent davantage la Tchécoslovaquie comme un débiteur sûr, en souscrivant pour 10 millions de livres à un emprunt d'Etat émis en avril 1922, au taux de 8 %, à 25 ans, pour une campagne d'équipement collectif.

Edvard Benès, après les troubles suscités par l'action de Bela Kun en Hongrie, chercha un appui financier auprès de la France, au printemps 1922. L'absence de réponse lui dicte alors son premier geste d'une politique d'alliance vers la Russie soviétique qui sera désormais l'autre pôle de son action diplomatique, face à une France qu'il continue pourtant d'admirer et de servir fidèlement. Il signe ainsi en juin 1922 un accord commercial avec la Russie, accompagné d'un traité de neutralité réciproque. L'action diplomatique française se développa cependant davantage et

## L' HISTOIRE AU PRÉSENT

conduit en février 1924 au traité d'alliance franco-tchécoslovaque que signa Briand pour équilibrer l'accord passé peu de temps avant par la Tchécoslovaquie avec l'Italie de Mussolini.

Les Anglais et les Américains poursuivirent en douceur leurs interventions plus pragmatiques. La Tchécoslovaquie emprunta en 1924, 2 millions de livres sur les marchés d'Angleterre et aménagea avec les Etats-Unis le règlement des dettes de guerre, préalable fixé par les Américains à des projets d'emprunts ultérieurs, visant à soutenir le cours de la couronne tchèque.

La loi bancaire d'avril 1925 créant la Banque nationale de Tchécoslovaquie (BNT), réveilla l'intérêt de la communauté internationale des prêteurs. La mise en place du nouvel institut d'émission fut accompagnée du souhait formé par le gouvernement de Prague de réaliser un emprunt extérieur de 50 millions de dollars qui serait exclusivement employé à des buts monétaires. Les théoriciens français des finances et du quai d'Orsay expriment alors par notes leur parfaite admiration devant l'originalité d'une disposition qui se limite au seul champ institutionnel sans s'appuyer aussi sur une réforme monétaire. Sans doute, l'étude attentive que Masaryk et ses amis avaient effectuée à Paris, durant leur exil, des expériences de la Révolution française a-t-elle renforcé leurs convictions plus modernes et techniques. Séparée de l'Etat, la Banque nationale a interdiction de fournir des crédits au Trésor selon la logique du précédent Office bancaire. Mais elle ne joue plus, comme en 1919, le rôle complémentaire de caisse d'amortissement. L'impôt sur la fortune détaché de sa destination primitive, servira désormais de dotation à l'amortissement et 2/3 des recettes seront consacrés au rachat des Bons du Trésor à 3 mois, ainsi retirés de la circulation. L'impôt sur la fortune permet donc la constitution d'un Fonds de consolidation de la dette flottante. Edmond Giscard d'Estaing, dépêché en mission sur place par le ministre des Finances, souligne la singularité de cette mesure :

*Il y a même là, écrit-il, un problème des plus curieux et une expérience qui n'a jamais encore été tentée : dans quelle mesure un Etat pratiquant arbitrairement un resserrement de la circulation... pourra-t-il aménager suffisamment les règlements par chèques ou virements pour que les besoins des pays se mettent à l'étiage de la circulation restreinte qu'on lui laisse ; et comment cette opération n'amènera-t-elle pas une hausse importante de la couronne sur les marchés étrangers.*

La constitution de la BNT, les dispositifs de règlement de la dette intérieure à court terme, rassurent davantage l'opinion internationale et, au-delà des discussions académiques dans l'administration française, confortent l'image d'une Tchécoslovaquie, *exemple de sagacité bancaire* dans l'Europe si bouleversée de ce temps.

Dès novembre 1925, après un réaménagement avantageux des dettes de guerre (115 M de dollars sur 62 ans, la moitié sans intérêt, le reste entre 3 et 3,5 %), les Tchèques empruntèrent 25 milliards aux Etats-Unis, la National City Bank servant à l'émission.

Si la France apporta un concours policier, en 1926, pour des affaires de faux billets passés par des agents bolcheviques qui, depuis 1920, agitaient les services secrets français, les véritables opérations financières restèrent dans la mouvance anglo-américaine. La presse économique tchèque qui s'était réjoui, en 1925, de l'admission possible des actions Skoda à la Bourse de Paris marqua sa déception devant les timidités françaises. En 1926, elle se félicita cependant du succès à l'étranger des emprunts tchécoslovaques en précisant toutefois qu'ils étaient achetés surtout par les Suisses, les Hollandais, les Américains et les Anglais. L'emprunt Skoda de 1926 fut ainsi réalisé à Londres, pour 2 M de livres et un second emprunt fut émis à New York en novembre 1926 pour 30 M de dollars.

## L' HISTOIRE AU PRÉSENT

La Tchécoslovaquie qui avait prouvé l'efficacité de sa politique de rigueur et qui avait su se libérer en quelques années de l'influence d'une Allemagne au comble de la crise, décida de réformer davantage son système fiscal et de procéder à des allègements sensibles. Le plan se déroule sur deux ans entre 1926 et 1928, période du véritable décollage économique du nouveau pays. Aucun emprunt n'est émis en 1927 à l'intérieur mais la BNT obtient en mai un crédit-revolving ouvert pour un an de 15 millions de dollars auprès de la National City Bank. Le développement de la Banque nationale semble assuré. Dès 1926 l'avoir en devises étrangères s'élève à 1 229 millions ; il passe à 1 802 en 1927. Entre 1926 et 1928 le chômage baisse de près de 25 %, le marché monétaire présente une très grande liquidité, la balance commerciale offre un solde positif. En janvier 1928, le gouvernement tchécoslovaque se permet même, au grand dam des Américains, de dénoncer l'emprunt de 1925 et rembourse les 25 millions de dollars empruntés à 7,5 % sur 20 ans. L'augmentation des revenus du pays et le succès d'un emprunt intérieur permettent cette opération.

Une note de Charles Roux, ministre de France à Prague, adressée au Trésor, en 1928, expose cette évolution qui renforce la position de réserve française : *l'abondance des capitaux et les taux modérés des obligations en Tchécoslovaquie montrent que les perspectives de subvenir aux demandes de crédit tchécoslovaques ne sont pas très intéressantes pour nous, en particulier si l'on se souvient des tendances du ministère des Finances qui est hostile aux interventions de l'étranger. Néanmoins il semble probable que, dans un avenir rapproché, les besoins, particulièrement en ce qui concerne les chemins de fer, ne pourront pas être satisfaits sur le marché intérieur.*

En effet, les emprunts d'Etat au taux de 5,7 % situaient les placements à hauteur des crédits français qui perdaient de ce fait tout intérêt. Quant aux exportations sucrières, établies depuis 1919, elles demeuraient financées par le système initial des crédits d'acceptation.

259

Pour la Tchécoslovaquie il restait encore une étape à parcourir. Selon les termes du gouverneur de la Banque nationale tchécoslovaque, en 1928, *quoique l'unité monétaire soit stable depuis cinq ans, il est nécessaire de parvenir à l'établissement d'un étalon-or*. Les démarches furent entreprises aussitôt pour obtenir le retour d'une parité de la couronne avec l'or. Le plan Young stimula cette procédure dont il avait fait une exigence pour participer à la future Banque des règlements internationaux.

En présentant le budget de 1929, le ministre des Finances tchèque, Englis, peut se féliciter *de l'efficacité de la démocratie politique, même dans les problèmes financiers les plus difficiles.*

En dix ans, explique-t-il, le pays a obtenu une monnaie saine, conduit une politique régulière d'amortissement et d'équilibre budgétaire. L'Etat est indépendant des crédits étrangers, l'économie nationale en plein essor, la balance commerciale active, la balance des paiements équilibrée, le chômage en baisse rapide. Les prix sont demeurés stables et le niveau de vie a monté. *L'avenir, conclut le ministre, n'éveille plus aucune inquiétude même si nous devons garder notre prudence.*

L'année 1929 resta marquée surtout par les négociations financières internationales pour le règlement des dettes de guerre. La Tchécoslovaquie accepta de payer, comme Benès l'avait promis en 1919, la dette de l'héritage austro-hongrois et se rendit aux conditions du Plan Young. La France lui accorda quelques facilités en termes de compensation voire de diminution des changes. Mais l'opinion tchécoslovaque s'émut de ces premières intransigeances françaises après la collaboration héroïque des Tchèques avec les Français durant la guerre. Le terme même d'*indemnité de libération* choque les esprits de ceux qui se sont justement révoltés



## L' HISTOIRE AU PRÉSENT

contre l'Autriche pour conquérir leur liberté. La France céda en réduisant la dette de 750 M à 250 M et en consentant une conversion en francs-papiers de la somme qui avait été évaluée en francs-or.

La conférence de La Haye de janvier 1930 conforta les plus pessimistes parmi les Tchécoslovaques dans leur sentiment de frustration. Non seulement l'Autriche se trouve soudain bénéficier d'un sort distinct de l'Allemagne et se voit traitée honorablement mais la Hongrie obtient aussi une diminution de ses dettes bien plus forte que celle de la Tchécoslovaquie. Le journal *Bohemia* écrit ainsi en février 1930 que *la Tchécoslovaquie perd enfin l'illusion d'avoir été dans le camp des vainqueurs... En ce qui concerne la cohésion de la Petite Entente, l'efficacité de l'appui français est prouvée.*

Cette conclusion vénéneuse annonce une nouvelle phase de l'histoire européenne et mondiale. Ces pays d'Europe centrale que la France a voulu si fermement écarter du bloc germanique vont au contraire s'unir davantage pour mieux se tourner vers l'Allemagne et l'Autriche, bâtir le rêve de la *Mittel Europa*. Benès est violemment critiqué par l'opposition intérieure qui lui reproche son inutile alliance avec la France ingrate et lointaine.

Si les accords de Paris, en avril 1930, organisant les réparations orientales, donnent quelques satisfactions à la Tchécoslovaquie, permettant à Benès d'essayer de relancer la Petite Entente et de maintenir coûte que coûte les bonnes relations avec la France, il semble que désormais le seuil d'équilibre est franchi. Bien que la Tchécoslovaquie n'accuse que tardivement comme la France les effets de la crise internationale, les difficultés peu à peu apparaissent dans un système financier déjà éprouvé par les luttes internes politiques.

Le ministre de France à Prague en décèle les signes dans le projet de budget de 1931. *L'accroissement des recettes* écrit-il en septembre 1931, *ne provient pas d'une progression normale mais de l'utilisation des réserves...* Le fonds de consolidation de la dette, instauré en 1926, a certes bien fonctionné jusqu'à 1930 mais cette année marque dans cette politique de consolidation des crédits, une rupture clairement due aux effets du Traité de Versailles et à l'augmentation des charges. Lorsque la crise internationale viendra frapper l'économie tchécoslovaque, la gestion héroïque des finances publiques relèvera d'une intelligente acrobatie.

Malgré les conventions commerciales signées avec la France en janvier 1931 puis avec une douzaine d'autres pays au cours de la même année, le poids de la dette dite *de libération* résultant des Traités vient bousculer l'appareil financier tchécoslovaque. *Le pays*, rapporte le ministre de France, *continue d'être mécontent du principe même de cette dette, estimant qu'ils ne devraient pas payer pour avoir été longtemps et injustement asservis par l'Autriche-Hongrie.*

La crise allemande de 1931 n'ébranla pourtant que très légèrement la Tchécoslovaquie. Benès écrit en juillet 1931 au gouvernement français : *La situation bancaire est saine, il ne se passera rien. La Banque nationale est dans une excellente situation, à l'abri de toute surprise.* En août, la Tchécoslovaquie procède à un relèvement d'un point du taux d'escompte, retrouvant malgré tout des taux encore inférieurs à ceux de 1927. Mais la petite industrie commence vite à souffrir du resserrement des crédits et de l'augmentation du taux d'escompte, le pays manque de liquidités. La Banque de Tchécoslovaquie négocie en septembre avec la Banque de France pour obtenir *moins un emprunt proprement dit que des crédits de réescompte ou des crédits de banque à banque.* Benès s'emploie à cette négociation et rassure le gouvernement français, montrant que la Tchécoslovaquie résiste mieux que les autres pays à la crise internationale. Mais durant cette même période l'encaisse-or diminue considérablement de 3,7 M à 1,5, entraînant une augmentation de 15 % des billets en circulation.

## L' HISTOIRE AU PRÉSENT

Le rapport du 12 novembre 1931 adressé par le ministre de France à Prague au ministre des Finances décrit cette dégradation.

*Après une amélioration saisonnière durant l'été, la crise reprit et vint s'ajouter une crise du crédit, sous la forme d'un renchérissement de crédit et d'un raffermissement des taux sur le marché monétaire et financier. Ceci eut pour conséquence le recouvrement difficile des créances et fut aggravé par l'insolvabilité des débiteurs de la Tchécoslovaquie... et l'on peut constater une très nette diminution des exportations dans ces pays qui étaient en même temps les plus forts clients à l'exportation.*

L'ambassadeur, un peu plus loin, met le doigt sur les risques de l'avenir : *Un des problèmes importants, écrit-il, est la dénonciation par les banques étrangères des crédits à court terme consentis aux banques tchécoslovaques. Cette situation résulte d'une demande de moratoire présentée par le Reich.*

Dès la fin de 1931, la Tchécoslovaquie, poussée cette fois par la crise occidentale, ébranlée par la crise allemande, paraît alors basculer dans la spirale tourbillonnante de la *Mittel Europa*.

Le gouvernement multiplia dès 1931 les procédures de sauvetage, envisageant la réduction des dépenses publiques, des fonctionnaires et du matériel, la création d'une Commission parlementaire d'économie et de contrôle. Mais la crise très grave de l'économie, servit de plus en plus de support à l'agitation géographique, ethnique, religieuse et linguistique à l'intérieur du pays. La lecture des notes et rapports diplomatiques et financiers livre dès lors le spectacle d'une croissante désolation.

Pour réagir contre les difficultés monétaires, le gouvernement tchécoslovaque décida en janvier 1932 de diminuer le nombre des administrateurs étrangers dans les sociétés ou banques possédant des participations étrangères, en même temps qu'une responsabilité solidaire. Cette mesure irrita les investisseurs français et plus particulièrement le groupe Schneider soucieux de garder son influence sur Skoda. Les mesures financières se succédèrent à un rythme rapide, avant d'accompagner la valse des gouvernements. La démarche d'allègement fiscal fut interrompue et une loi d'avril 1932 modifia l'assiette et augmenta le volume des impôts. Malgré ces efforts le déficit s'annonça plus important que prévu, la balance commerciale devint négative mais comme l'indiquait le ministre des Finances en décembre 1933 *l'expédient, ça et là suggéré d'un emprunt intérieur ou extérieur, est impraticable dans l'état actuel des marchés financiers*. Les nouveaux gouvernements s'épuisèrent à maintenir une politique de rigueur qui excita une opposition de plus en plus vive, éclatée en mouvements séparatistes.

Alors que le pays se trouve de plus en plus déchiré par des luttes de minorités et de partis, il reste étonnant de voir l'économie nationale demeurer finalement plutôt saine malgré la pression croissante des crises financières et politiques. Le secteur agricole qui cristallise la contestation demeure cependant la pierre d'achoppement dans la construction de cette nation, éminemment industrielle et viable économiquement.

Cette capacité de redressement se manifesta très vite dès 1933 où le ministre des Finances prépara l'émission d'un nouvel emprunt intérieur pour l'outillage de la nation tout en continuant de servir très ponctuellement le remboursement de crédits et d'intérêts. Les paiements à la France s'élevèrent, en 1933, à 17 millions de couronnes, et les banques françaises investirent plus de 2 millions de francs la même année. Mais la crise agricole ne cessa d'être préoccupante et pour réduire la trop large disparité entre les prix agricoles et les prix industriels la chambre vota, en octobre, les pleins pouvoirs au gouvernement en matière économique et financière.

## L' HISTOIRE AU PRÉSENT

Le plan de relance de janvier 1934 du ministre Englis fut fondé sur le principe de la non modification de la couverture-or de la couronne qui, depuis 1929, n'était cependant jamais tombée au-dessous de 39 %.

Il prévoyait la création d'une surtaxe à l'importation et d'une prime à l'exportation sous forme d'une ristourne sur les devises utilisées. Des propositions concrètes renforcèrent ce programme et visèrent la suppression de bons spéciaux d'importation, la création d'une société nationale ayant le monopole des importations et qui verserait ses bénéfices au Trésor, et enfin l'institution d'une Caisse de réescompte pour les produits agricoles. L'Etat reprit activement une politique d'emprunt intérieur dès le début de l'année et l'amélioration soudaine de la situation grâce à la dévaluation de la couronne. L'abandon de l'étalon-or par le Trésor américain autorisa cette dévaluation de 16 % de la couronne tchécoslovaque qui était assise sur le dollar-or. Héroïque, le gouverneur de la BNT, en place depuis l'origine, donna sa démission mais la politique de relance inaugurée par Englis, qui devint alors gouverneur de la Banque, fut cette fois encore miraculeusement assurée. La dette flottante bénéficia naturellement de cette mesure et dès l'été l'on put négocier avec la Suisse un emprunt de 50 millions de francs suisses. En octobre, la Tchécoslovaquie accorda un prêt de 450 millions de couronnes, sur 3 ans, à la Russie soviétique pour le développement commercial entre les deux pays.

A la fin de 1934, le poste de Prague note : *Le budget de 1935 est donc plus que les autres un budget de déflation. Le gouvernement n'a même pas hésité à augmenter le montant de certaines dépenses qu'il espère stabiliser le jour où les prix auront atteint en Tchécoslovaquie le niveau souhaité... Le ministre des Finances estime que la chute est terminée, que les bases d'une reprise économique existent, la dévaluation ayant permis de faire disparaître la disparité entre les prix à l'intérieur et les prix à l'extérieur.*

L'année 1935 commença avec l'espoir déçu de placer en France un emprunt d'un milliard de couronnes. La BNT avait besoin de liquidités et le gouvernement voulait le loyer de l'argent pour garantir le succès de sa relance économique. Il fallut désespérément faire appel au marché intérieur et procéder en avril, avec le consortium des Banques tchécoslovaques, à l'émission de bons de caisse à 3 mois pour un total d'un milliard et demi de couronnes. Cette politique conduisit inévitablement à un projet de conversion des rentes qui fut mis à l'étude ce début de l'été et prit place dans un nouveau plan financier pour 1936. Aux mesures d'abaissement du taux d'intérêt, de conversion de la dette consolidée et d'aménagement général des dettes s'ajoutaient des dispositions budgétaires. Les impôts augmentèrent encore, notamment celui sur le chiffre d'affaires, les surtaxes à l'importation et l'impôt sur la fortune furent prolongés de nouveau.

Le chargé d'affaires français à Prague indique au début de 1936 : *Cette politique d'argent à bon marché est destinée à faciliter une vaste conversion de la dette publique et l'unification des divers types de rentes en circulation... La conversion des Bons du Trésor semble avoir été favorablement accueillie par la population.*

La conversion de la dette consolidée fut opérée en juin 1936. Elle ramena à 4 les 42 types de rentes intérieures qui existaient pour un capital nominal de 23 milliards de couronnes. La dette totale s'élevait à 41 milliards, elle s'était accrue de 8 milliards depuis 1930. Le ministre des Finances espérait une économie annuelle de 80 millions de couronnes grâce à cette conversion des rentes dont le terme ultime est fixé à 1987. Simultanément, et dans le contexte de vives tensions de la période, l'emprunt pour la Défense nationale d'abord prévu pour 2 milliards de couronnes en mars rapporta

## L' HISTOIRE AU PRÉSENT

en juin le résultat spectaculaire de 3,25 milliards. La situation politique semblait s'aggraver en proportion inverse du redressement et de la stabilisation des finances. Les mouvements internationaux affectèrent durement la Tchécoslovaquie déjà déchirée par ses conflits internes. La dévaluation du franc prend ainsi la couronne de plein fouet et le 8 octobre 1936, la chambre vote une nouvelle loi dévaluant la monnaie tchèque de 16 %. Parallèlement la couverture-or enregistre une baisse importante au cours de cette même année. Le 21 avril 1937 la Bourse de Prague connut une brève crise, le Krach entraîna une perte de l'ordre de 20 %, ramenant les cours au niveau de l'année précédente. Le bilan de 1937 s'annonçait pourtant encore satisfaisant grâce à l'abondance des recettes fiscales nettement supérieures aux prévisions.

L'exposition internationale de Paris de 1937 servit de prétexte à un rapprochement franco-tchécoslovaque portant sur un bizarre accord commercial qui prévoyait que les achats de 14 000 t de charbon effectués par la France seraient affectés aux besoins en devises des touristes tchèques qui viendraient visiter l'Exposition du Trocadéro... La politique de méfiance financière amorcée dès 1919 trouvait ainsi une nouvelle illustration baroque.

En octobre 1937, la France accepta enfin la mise en place d'une émission de Bons tchécoslovaques. Mais au taux de 5 % demandé en 1937 par la Tchécoslovaquie, elle substitua en 1938 celui de 8,5 % et limita la terminaison à cinq ans. La Caisse des dépôts souscrivit ainsi pour le compte du gouvernement un montant de 87 436 515 F, sur la première tranche à 5 %. L'opinion tchécoslovaque s'émut une fois encore contre les Français qui passaient à ses yeux pour de véritables usuriers, d'autant plus que la présence des intérêts français en Tchécoslovaquie était loin d'être nulle ni dépourvue de profits. En 1937, en effet, les capitaux français représentaient 21,5 % des capitaux d'origine étrangère. Les Anglais n'en possédaient pas moins pour leur part, 30,8 % du capital étranger investi en Tchécoslovaquie.

En 1938, les questions financières cèdent définitivement le pas à la question de la vie ou de la mort du pays. Les archives financières françaises deviennent discrètes et l'on ne peut relever que cette note dont le rédacteur, ignorant alors le comique sinistre de cette nouvelle, annonçait *un règlement est trouvé au conflit financier et commercial régnant entre le Reich et la République tchécoslovaque. L'Allemagne accepte de débloquer 26 millions de marks en faveur de la Tchécoslovaquie et de mettre en place un accord de clearing.*

263

Un mois plus tard, en mai 1938 les premiers incidents militaires survenaient sur la frontière germano-tchèque. □

