

Construire un port malgré les aléas financiers et géopolitiques : le cas de Budapest dans les années 1920

par Agnès D'Angio-Barros, Centre Roland-Mousnier

Depuis 1896, la Russie tsariste constitue une cliente très importante de la société française Schneider et Cie, pour les armements. Le changement de régime politique en 1917 et la disparition de l'ancien empire austro-hongrois après la fin de la Première Guerre mondiale obligent l'entreprise à repenser ses investissements dans cette zone géographique. Dans ce contexte, la construction du port de Budapest est l'un des projets de Schneider et Cie à avoir connu le plus de vicissitudes, mais, en Hongrie, l'un des seuls à avoir abouti.

1 Le contexte d'après-guerre

Depuis la fin du XIXe siècle, la société Schneider intervient dans des champs d'activité variés : locomotives, constructions navales, ponts et ports, travaux publics, productions électriques, armements. En France, elle possède plusieurs usines sur le territoire, notamment l'usine métallurgique et mécanique du Creusot, les chantiers de Chalon-sur-Saône, des chantiers navals à Bordeaux, des ateliers d'artillerie au Havre. En 1904, elle participe à la fondation de la Banque de l'Union parisienne (BUP), pour disposer d'une banque qui assure le montage financier d'associations complexes. Dans la plupart de ses projets à l'étranger, elle bénéficie depuis les années 1890 de l'aide du gouvernement français : celui-ci soutient l'émission d'emprunts de pays étrangers, qui sont incités en retour à passer des commandes aux entrepreneurs français. En Russie, dans les années 1910-1917, l'armement devient l'activité principale des établissements Schneider en lien étroit avec l'industriel Poutilov.

Début 1917, une mission économique française est envoyée en Russie ; elle préconise la création d'usines et de manufactures à capitaux français et même franco-russes, avec une direction technique et des administrateurs français. La proclamation de la République russe le 18 septembre 1917 empêche désormais d'appliquer *in situ* ses recommandations. Un an plus tard, la défaite de l'Allemagne et de ses alliés entraîne une redistribution de la carte de l'Europe centrale. Le traité de Versailles, signé le 28 juin 1919, éclate la monarchie austro-hongroise en nouveaux États, dont la Tchécoslovaquie, l'Autriche et la Hongrie. Il décrète aussi la liquidation des sociétés allemandes et autrichiennes dans les États successeurs. Ces pays de l'Europe centrale sont les seuls où peuvent se conclure des marchés libellés en francs, car la chute du change y est plus grave qu'en France. Schneider compte en profiter en reprenant le montage financier mis au point pour la Russie avant-guerre : faire assumer l'essentiel du risque financier par une banque.

Le traité de Versailles attribue à la Tchécoslovaquie la Silésie autrichienne, où les plus grandes entreprises dépendaient jusqu'en 1918 des capitaux et des cadres autrichiens. Le pays a donc immédiatement besoin de capitaux et de cadres étrangers mais amis. Or, au début des années 1910, Schneider et l'entreprise Skoda ont eu un projet de création d'ateliers d'artillerie et ont travaillé ensemble dans le cadre de l'assistance technique à la société Poutilov. Or, en 1919, le baron Skoda est expulsé, et le remplacement prématuré et massif des cadres autrichiens par des Tchèques peu expérimentés désorganise les établissements Skoda, au moment où ils doivent reconverter leur industrie d'armement en fabrications civiles. Avec l'accord du baron Skoda, Schneider et C^{ie}, qui entraîne dans son sillage la BUP malgré ses pertes importantes en Russie, effectue un premier achat d'actions, puis, en septembre 1919, obtient le contrôle de 73 % du capital de Skoda grâce à une augmentation de capital décisive.

L'influence de la société Schneider est alors en pleine extension : en octobre et novembre 1919, son gérant, Eugène II Schneider, préside la mission française lors du voyage des missions économiques des pays alliés aux États-Unis, marqué par le Congrès d'Atlantic-City. Et début 1920, l'inspecteur des finances Pierre Cheysson, chargé de mission au cabinet du ministre des Finances pour suivre la Commission chargée de rédiger les clauses financières du traité de Versailles, puis délégué français et chef des services financiers du comité financier international de la Commission des réparations en 1920, devient aussi représentant en Europe centrale du groupe Schneider et de la BUP. La Commission des réparations a été créée à l'issue du traité de Versailles pour établir le montant des dommages subis par chacun des pays ayant subi les attaques de l'Allemagne et de ses alliés des empires centraux pendant le conflit mondial.

2 L'intérêt d'un projet de port de Budapest pour Schneider et Cie en 1920

En avril 1920, Schneider et C^{ie} crée avec la BUP et le groupe Empain une banque, l'Union européenne industrielle et financière (UEIF), qu'il contrôle. L'UEIF est une société holding qui doit permettre à Schneider d'une part de s'assurer le contrôle effectif des affaires qu'il achète et qu'il lui revend, d'autre part d'acquérir un grand nombre d'affaires importantes sans immobiliser trop de capital, en plaçant dans le public la plus grande partie de ses titres

sans en perdre le contrôle. Schneider revend immédiatement Skoda à l'UEIF en gardant une influence prépondérante au conseil d'administration.

La création de l'UEIF autorise d'autres ambitions. La Hongrie, alliée des Allemands durant la guerre, est devenue un marché potentiel en août 1919 quand ses relations commerciales avec la France ont été autorisées officiellement. Un ingénieur de Schneider et Cie, Daudet, y a effectué un premier séjour en 1919. Il y revient pour une mission d'études de mars à décembre 1920. En avril 1920, des négociations s'engagent entre le Quai d'Orsay, Schneider et Cie, le représentant du gouvernement hongrois à Paris, et des représentants des milieux économiques hongrois, en particulier le baron Ad. de Ullmann, directeur général de la Banque générale de crédit hongrois ; mi-banque de dépôts, mi-banque d'affaires, la BGCH contrôle environ 250 sociétés industrielles et commerciales et est la principale banque d'affaires de Budapest.

Le principal effet de ces discussions est une lettre du 29 mai 1920, signée du président du Conseil et des ministres du Commerce et des Finances, qui attribue à Schneider et C^{ie} les travaux d'un grand port commercial et industriel en aval de Budapest. Ces travaux comprennent la canalisation d'un bras du Danube (bras de Soroksar), l'installation d'usines hydroélectriques aux extrémités de ce bras sur l'île de Csepel, ainsi que le canal devant relier le Danube à la Theiss.

Pourquoi ce choix ? D'abord, Budapest est située sur le Danube, dont le contrôle est convoité par les principales puissances victorieuses (France, Royaume-Uni, États-Unis, Italie, Roumanie, Tchécoslovaquie et royaume des Serbes, Croates et Slovènes - futur royaume de Yougoslavie en 1929). Par le Danube, voie de transport marchand reliant la mer du Nord et le port de Rotterdam à la mer Noire, Budapest est directement reliée à Vienne, Bratislava, capitale de la Tchécoslovaquie, Belgrade et la mer Noire. Elle se trouve à 161 km à l'ouest-nord-ouest de Bratislava, elle-même distante de 20 km de la frontière avec la Hongrie. En obtenant les travaux du port de Budapest, Schneider permet à la France de limiter les velléités de ses anciens alliés, notamment l'Angleterre.

Ensuite, à cette époque, un port pétrolier est déjà en cours de construction au sud de la ville par les soins du Haut-commissariat du port. La Première Guerre mondiale, en entraînant la motorisation progressive des moyens de transport civils et militaires et leur utilisation intensive pour ravitailler le front, a révélé l'importance stratégique du pétrole. À Atlantic City, Eugène II Schneider a annoncé : « Nous nous efforcerons de développer autant que possible l'usage du combustible liquide ». En France, sa société se positionne pour doter des aménagements nécessaires les ports du Havre et de Bordeaux, bien placés pour recevoir des chargements de pétrole. À l'étranger, de 1916 à 1924, Schneider et Cie développe, aux côtés de la BUP, les prises de participations dans des sociétés ayant pour but la recherche et l'exploitation de gisements pétroliers. Enfin, considérée comme vaincue en raison de sa cobelligérance aux côtés de l'Autriche, la Hongrie perd avec le traité de Trianon, signé le 4 juin 1920, les deux tiers de son territoire de 1918, son accès à la mer Adriatique, sa force motrice, des voies ferrées, usines, canaux, institutions bancaires et terres cultivables. Son sous-sol est pauvre, en dehors du bassin houiller de Pecs et de plusieurs bassins de lignite. Avant la guerre, la Hongrie dépendait déjà des parties autrichiennes et tchèques de l'empire austro-hongrois pour l'importation de jusqu'à 80 % des matières premières. La création du port lui permettrait de se mettre à l'utilisation du pétrole, pour les tracteurs notamment, et de réduire ses importations très onéreuses de charbon.

Durant l'été 1920, une mission BUP-Schneider obtient une participation minoritaire de 14 % dans la Banque générale de crédit hongrois. Les milieux diplomatiques français soutiennent ces initiatives : ils pensent alors intégrer la Hongrie dans le cercle d'alliés de la France en Europe centrale et en faire un véhicule puissant de l'influence française, et la BGCH semble un bon moyen de mettre les intérêts français en contact avec des entreprises qui participent à la mise en valeur industrielle et à l'équipement de base du pays. Le directeur des établissements Schneider affirmant en août 1920 que la BGCH peut devenir une plaque tournante pour une politique d'envergure dans toute l'Europe danubienne, l'UEIF acquiert un tiers de son capital.

Daudet conclut de sa mission d'études que les capitaux nécessaires à l'exécution du port de Budapest s'élèvent à 12 milliards de couronnes. Les recettes prévues pour l'exploitation du port ne pouvant rémunérer qu'une très faible partie de ce capital, le groupe Schneider demande au gouvernement hongrois de lui donner une garantie financière réelle, en affectant spécialement à cet objet un revenu déterminé de l'État ou un revenu nouveau. En fait, la très mauvaise situation financière du pays, due à une inflation effrénée, interdit au gouvernement hongrois de donner une garantie sérieuse pour une affaire de cette importance. En effet, la Hongrie est le pays de l'Europe centrale où la monnaie se stabilisera le plus tard, en juin 1924. Finalement, Daudet propose d'ajourner « provisoirement » l'exécution de son projet initial, et de concéder simplement à Schneider et C^{ie} les travaux indispensables pour faire de Budapest un port de transit, pour le prix de 30 millions de francs, soit un milliard de couronnes. Il obtient une lettre signée au nom du gouvernement hongrois par le ministre des Affaires étrangères, et qui donne au groupe Schneider la construction et l'exploitation d'un port local à Budapest avec délai d'option de trois mois. En septembre 1921, Schneider et Cie remet au Dr. Zielinski, haut-commissaire du gouvernement royal hongrois pour le port de Budapest, des projets d'exécution détaillés des terrassements, maçonneries et outillage du futur port. Juste avant que, en octobre 1921, la diplomatie française ne lâche définitivement la Hongrie, et que l'UEIF bascule vers la Tchécoslovaquie.

3 L'obtention des travaux et leur modèle de financement

Daudet et Pierre Cheysson poursuivent néanmoins les négociations avec le Dr Zielinski et finissent par signer avec lui, le 1^{er} février 1922, des accords sur le port de Budapest. Le contrat prévoit la création d'une Société hongroise à laquelle le Gouvernement hongrois accorde pour une période de cinquante ans la concession de l'exploitation à Budapest d'un port franc à construire et d'un port pétrolier en construction. Un Groupe français doit participer à la constitution de la Société en vue de procurer au Gouvernement hongrois un prêt en francs français qui doit servir à l'achat du matériel pour l'équipement du port franc. Certains revenus du Gouvernement hongrois seront donnés au groupe français et versés à la Société en garantie du service de l'emprunt. La Société sera l'agent exclusif du Gouvernement hongrois pour toute opération financière concernant le port, elle émettra les emprunts et recevra une commission spéciale sur toutes les opérations et tous les mouvements de fonds. Les travaux s'élèveront à un milliard de couronnes, dont 400 millions, à utiliser en monnaie hongroise, seront directement fournis par le gouvernement hongrois. Les 600 millions restants serviront pour la plus grande partie à payer des dépenses en francs représentant environ 15 millions de francs au 1^{er} février 1922. La Société émettra des obligations libellées en francs français dont le montant, évalué à environ 13 millions de francs, servira aux dépenses qui doivent être faites en devises étrangères. Le service des intérêts et de l'amortissement de ces obligations est assuré par le Gouvernement hongrois au moyen de paiements annuels et garanti d'abord par le produit des douanes et les autres recettes de l'État provenant de l'exploitation du port franc à construire et du port pétrolier en construction (toutes les recettes perçues sur le pétrole et ses dérivés manutentionnés dans le port : droits de douane, taxes de monopoles...), lesquels doivent être versés à la Société. En cas d'insuffisance de ces recettes, les dividendes des actions de capital attribuées au Gouvernement hongrois seront retenus par la Société.

L'organisation proposée fait écho au système utilisé par le groupe Hersent-Schneider, concessionnaires en octobre 1902 de l'exploitation et la construction du port argentin de Rosario : les revenus de ce port étant affectés au paiement des travaux, ils avaient constitué une société anonyme, la Société du port de Rosario, à laquelle ils apportaient gratuitement le contrat de concession avec tous ses profits et toutes ses charges, et qui, en retour, leur confiait l'ensemble des travaux relatifs à la construction faisant l'objet de ce même contrat. 48 millions de francs d'obligations avaient été émis en 1903 et 1904. L'intérêt de cette affaire résidait essentiellement dans son aspect financier sur le moyen et long terme, plus que dans le montant des fournitures.

Le projet de convention est voté par le Parlement hongrois. Mais pour que la convention entre en vigueur, deux autres conditions doivent être remplies. D'une part, la Commission des Réparations (Service financier), après saisine par le Gouvernement royal hongrois, doit apporter son approbation préalable, puisque l'article 180 du traité de Trianon stipule que « sous réserve des dérogations qui pourraient être accordées par la Commission des Réparations, un privilège de premier rang est établi sur tous les biens et ressources de la Hongrie, pour le règlement des réparations, etc. » Elle doit donc examiner les répercussions que pourrait avoir l'accord de la dérogation demandée, au double point de vue économique et financier.

Les membres britannique et italien du Conseil concluent que le projet n'est pas assez urgent et que la perspective qu'il offre d'être rémunérateur pour le Gouvernement hongrois n'est pas assez évidente pour que la Commission des Réparations soit justifiée à accorder la dérogation dont il s'agit, particulièrement en ce moment où le montant des obligations de réparations de la Hongrie et les moyens d'y faire face ne sont pas encore réglés. Le membre français apporte les arguments suivants en faveur du port : outre la nécessité pour la Hongrie et pour Budapest de maintenir leur ancienne situation commerciale et industrielle, les installations existantes sont tellement insuffisantes que ne pas les améliorer serait très préjudiciable à l'industrie hongroise, particulièrement à la minoterie, qui ne pourrait plus rester la première d'Europe ; enfin Budapest deviendra un port de transit important (charbons, pétroles).

Autre condition pour l'application de la convention de 1922, il faut que le Gouvernement français autorise l'exportation des capitaux français et l'émission en France des obligations de la Société. En juillet 1922, la Banque générale de crédit hongrois reçoit du gouvernement royal une première avance de 10 millions de couronnes pour Schneider et C^{ie}. Celui-ci est néanmoins arrêté par l'impossibilité de trouver sur le marché français les 15 millions de francs. Après une intervention vigoureuse du gouvernement français, le président du Crédit mobilier accepte de prendre l'affaire en main, et démarche auprès des établissements de crédit. Bientôt, la BUP joint ses efforts aux siens. Tous deux échouent et en décembre 1922. Schneider obtient à grand peine une troisième prorogation de l'échéance, jusqu'au 15 février 1923. Comme les fois précédentes, ce renouvellement d'option est précédé d'une forte agitation diplomatique et de menaces du gouvernement hongrois de s'adresser à un autre entrepreneur.

Cette fois en effet, le gouvernement hongrois lance un ultimatum : si, le 15 février, l'autorisation à l'exportation des capitaux français et à l'émission en France des obligations de la société n'a pas été notifiée au ministre des Affaires étrangères hongrois, le groupe français sera déchu de ses droits, les conventions seront annulées et le gouvernement reprendra son entière liberté. Schneider commence alors les travaux comme entrepreneur direct du gouvernement hongrois, auquel il avance la moitié du montant des travaux. Parallèlement, il engage, d'accord avec le ministre des Finances, des pourparlers avec la Société centrale des banques de province, qui consent finalement

à se charger du placement des obligations à émettre. La Société du port franc de Budapest peut enfin être créée. Selon les accords de février 1922, son président doit être nommé par le Gouvernement hongrois et le directeur général désigné par le groupe français qui souscrit une partie du capital : en avril 1923, le sénateur Hegeshal est nommé président de la Société du port franc de Budapest, et Georges Clavel, inspecteur général des Ponts et Chaussées et jusque-là ingénieur en chef du port de Bordeaux, est désigné administrateur-directeur général. Le conseil d'administration est composé par moitié de Français et de ressortissants hongrois.

En 1925, on commence à ouvrir au trafic les bassins du port franc. Aménagé à la pointe nord de l'île Csepel, où se trouve une grande fabrique de munitions, prolongeant de ses 233 hectares l'ancien port local, disposé sur le bras de Soroksar et transformé par la même occasion, il est relié à la rive gauche du Danube (ville industrielle et commerciale de Pest) par trois voies ferrées et par une large route. Il assure aux usagers de remarquables facilités de chargement, déchargement, transbordement, manutention et entrepôt, grâce au développement de ses quais (11 kilomètres), de ses hangars et de ses réservoirs, par ses installations et son outillage. Le port franc est inauguré le 20 octobre 1928, en présence du Régent, du Président du Conseil, des membres du gouvernement hongrois, des représentants du Parlement et du corps diplomatique.

En conclusion, l'extrême difficulté de financer les travaux du port de Budapest et l'importante mobilisation diplomatique que le montage du projet a provoquée pendant plusieurs années, ont certainement contribué à l'élaboration de la loi du 10 juillet 1928, qui autorise le ministère du commerce et de l'industrie à couvrir, au nom de l'État, jusqu'à 60% de sa valeur une opération d'exportation à une administration publique étrangère. Elles expliquent aussi en partie pourquoi Schneider et C^{ie} a été le premier à bénéficier de ce système dit de l'assurance-crédit, dans un autre pays d'Europe centrale, la Pologne.