



HAL
open science

Le plan Maniu de Confédération économique danubienne du premier semestre 1929

Traian Sandu

► **To cite this version:**

Traian Sandu. Le plan Maniu de Confédération économique danubienne du premier semestre 1929. Revue d'Europe centrale, 1997, tome V (2), pp.41-49. hal-00550322

HAL Id: hal-00550322

<https://hal.science/hal-00550322>

Submitted on 26 Dec 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Traian SANDU

Le plan Maniu de Confédération économique danubienne du premier semestre 1929

Le plan du président du Conseil roumain Iuliu Maniu d'établir des tarifs préférentiels entre six pays centre-européens -la Roumanie, la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, l'Autriche et la Yougoslavie- afin de les protéger de leurs concurrents exportateurs de céréales et de les soustraire à l'influence commerciale d'une Allemagne où Stresemann soulevait depuis peu le problème des minorités germaniques sur un ton qui laissait deviner des prolongements révisionnistes en matière territoriale, n'a pas encore fait l'objet d'une étude approfondie, comme ce fut le cas pour les projets postérieurs au déclenchement de la Grande Crise.¹ Son intérêt réside précisément dans la similitude de son sort avec celui des autres projets du temps de crise, alors qu'il précède la chute la plus dramatique des prix des céréales et qu'il met en valeur d'autres facteurs que la compréhensible obsession socio-économique des années suivantes.

Certes, en matière économique, le projet de Maniu procède déjà de la préoccupation de la chute des prix, celui du blé ayant perdu un tiers de sa valeur entre 1926 et 1929, sous le choc des exportations des "pays neufs" -Etats-Unis, Canada, Australie, mais aussi Union Soviétique. Toutefois, la réflexion de l'équipe entourant Maniu relevait d'un projet global et amplement "théorisé" par les économistes agrariens de tous les Etats centre-européens : le problème consistait à trouver une source de financement pour le développement économique -et plus particulièrement industriel- du pays à dominante agricole qu'était la Roumanie.

En effet, lorsque Iuliu Maniu, le chef du Parti national-paysan, accéda à la présidence du Conseil, il bénéficiait d'un large soutien populaire -qui se vérifia lors des élections législatives de décembre, qui lui accordèrent 77,5% des suffrages lors des premières élections non truquées qui avaient lieu en Roumanie depuis 1919-; il eut donc le loisir de développer son programme économique d'inspiration agrarienne, hostile au modèle de ses prédécesseurs nationaux-libéraux, qui avaient globalement échoué à faire décoller l'économie nationale en appliquant leur programme d'industrialisation autarcique et protégée, en raison de la faiblesse des capitaux autochtones et de la corruption qui régnait parmi la clientèle industrialo-financière de la famille Bratianu, qui dominait le Parti national-libéral depuis sa création au XIXe siècle. Maniu, et plus précisément l'économiste du parti agrarien, Virgil

¹Pour ces derniers, nous possédons l'article de Jacques BARIETY : "Der Tardieu-Plan zur Sanierung des Donauraums (Februar-Mai 1932)", dans *Internationale Beziehungen in der Weltwirtschaftskrise, 1929-1933*, édités par Josef BECKER et Klaus HILDEBRAND, Munich, 1982; Jacques BARIETY a également dirigé le mémoire de maîtrise de Fabrice GAYMAY portant sur *Les Pays danubiens face à la crise économique mondiale (1930-1931)*, soutenu à Paris IV-Sorbonne en 1987.

Madgearu, devenu son ministre de l'Industrie et du Commerce, voulait donc enclencher un cercle vertueux où la baisse des tarifs douaniers et la stabilité de la monnaie eussent permis à l'économie roumaine de s'ouvrir aux capitaux étrangers afin de faciliter l'équipement et la modernisation de l'industrie nationale, cet endettement se trouvant facilement épongé grâce à l'essor de l'exportation de produits agricoles de plus en plus nombreux et de moins en moins coûteux à produire, en raison de l'industrialisation de l'agriculture.

Ce schéma idéal valait pour les temps de prospérité, de croissance de la consommation, des échanges et des prix; cette situation, qui n'existait déjà plus depuis des années, nécessitait de limiter l'ouverture douanière au bassin danubien, pour rendre sa cohérence commerciale et pour renforcer la capacité productrice de l'ancien espace habsbourgeois, à l'abri de la concurrence, puis de ne s'y exposer qu'une fois suffisamment armé.

Sur le plan politique, le plan de Maniu était destiné à réunifier cet espace afin d'augmenter sa résistance au retour de l'Allemagne sur la scène danubienne par le biais du problème des minorités en général -ainsi que Stresemann avait procédé à Lugano, face au polonais Zaleski, en décembre 1928-, et plus particulièrement de l'Anschluss, ainsi que par la puissance de ses flux commerciaux avec les Etats danubio-balkaniques. Ainsi, concernant la Roumanie, le Reich passa, entre 1925 et 1929, de 16,7% à 24,1% dans la part de ses importations, et de 8,5% à 27,6% pour ses exportations, alors que le reste de l'Europe occidentale effectuait moins du cinquième de son commerce.²

Le plan Maniu comportait donc deux motivations politiques essentielles : l'une, négative, consistait à contre-battre l'Anschluss; son corollaire positif était de rapprocher vainqueurs et vaincus en Europe centrale, afin de désamorcer la question des minorités et, implicitement, celle de la révision territoriale. Ce projet correspondait parfaitement aux désirs et aux moyens de la diplomatie française : tant que, seul parmi les dirigeants de Grandes Puissances, Mussolini avait posé, entre 1925 et 1929, le problème de la modification brutale des frontières, Briand avait été simplement irrité; à partir de 1929, il put s'inquiéter lorsque son partenaire de Locarno, reprit à son compte le discours des mécontents. Mais entre les premières manifestations allemandes et les premiers bruits de la réaction française -le plan Briand, que l'on commença à évoquer vers juillet-, il y eut la place pour l'initiative de Maniu, la seule dont disposât la France à ce moment donné.

Le problème posé par ce plan fut aussi complexe que ceux posés par les autres plans de ce type par la suite : il s'agissait de convaincre la Grande-Bretagne et la Tchécoslovaquie de l'utilité d'une union douanière qui jouerait en bonne partie contre leurs intérêts économiques, mais qui introduirait discrètement l'Autriche et la Hongrie dans un système danubien globalement sous influence française, en essayant de faire passer l'opération auprès de Mussolini sous le signe de l'hostilité à l'Anschluss. La principale coupure

²GAYMAY, op. cit., p.15.

chronologique, qui peut d'ailleurs structurer cette étude, fut le discours très dur de Stresemann en mars, à Genève, sur les minorités allemandes : la France se rallia immédiatement au plan Maniu, après une période plus circonspecte, et avant de mettre au point sa propre réplique.

I Novembre 1928-mars 1929 : l'émergence du plan Maniu et la circonspection des réactions

La mise en place du gouvernement Maniu correspondit à l'accélération et à l'aboutissement rapide des négociations pour l'emprunt de stabilisation monétaire, dont la France obtint une bonne part, ce qui la plaçait en bonne position pour obtenir des commandes industrielles, liées à cet emprunt. Par contre, Paris et Londres se montraient moins bien disposés envers le rapprochement commercial germano-roumain, initié par Vintila Bratianu, le précédent président du Conseil et le théoricien de l'industrialisation autarcique³; les déclarations de Maniu, selon lesquelles il espérait bien que la France profiterait de l'ouverture économique de son pays, soulagèrent donc le ministre de France, Gabriel Puaux.⁴ A Budapest, l'arrivée au pouvoir de Maniu fut également bien accueillie, en raison de sa réputation de modération et même si les espoirs d'un rapprochement paraissaient maigres, puisque l'on s'attendait à une surenchère démagogique et nationaliste de la part des libéraux.⁵

Mais le danger surgit lors de la querelle entre Stresemann et Zaleski du 15 décembre, au Conseil de la Société des Nations qui se tenait à Lugano.⁶ La réaction de Maniu, qui comprit l'importance de l'événement, fut de convoquer une conférence économique préliminaire de la Petite Entente à Bucarest pour le début de février -alors que la conférence régulière était prévue pour avril, à Belgrade-; Puaux insista en sa faveur⁷, et la concordance de la documentation permet de déduire qu'il était au courant du projet de Maniu, ce qui n'était pas le cas des deux autres membres de la Petite Entente. Paris relaya cette insistance dans une circulaire du 22 janvier⁸, et Belgrade et Prague acceptèrent.⁹ Puis brusquement, Benès tenta de minimiser le rôle de cette rencontre, car il anticipa les propositions d'union douanière des

³Dépêche n°209 de Gabriel Puaux, ministre de France à Bucarest, à Briand, du 15 octobre 1928, archives du ministère des Affaires étrangères françaises, série Z Europe 1918-1929, sous-série Roumanie, volume 38, folio 46 (plus loin : Dép. n°209 de Puaux du 15 octobre 1928, Z Roumanie 38, f.46); voir aussi le télégramme n°2768 de Nicolae Titulescu, ministre de Roumanie à Londres, à Gheorghe Mironescu, ministre des Affaires étrangères, du 21 novembre 1928, archives du ministère des Affaires étrangères roumaines, fond Angleterre, volume 39, folio 103 (plus loin : tél. n°2768 de Titulescu du 21 novembre 1928, AMAER, fd. Angleterre 39, f.103).

⁴Tél. n°340 de Puaux du 19 novembre 1928, *ibid.*, f.51.

⁵Dép. n°292 de Louis de Vienne, ministre à Budapest, Z Roumanie 54, f.192-193.

⁶Voir, pour une synthèse commode de cette problématique des minorités et de la réflexion pour la reconstruction de l'Europe centrale, Fernand L'HUILLIER, "Perspectives nouvelles en Europe centrale (1927-1930)", dans *Les Conséquences des traités de paix de 1919-1920 en Europe centrale et sud-orientale*, Strasbourg, 1987, p.107-118.

⁷Tél. n°33 du 21 janvier 1929, Z Tchécoslovaquie 71, f.1.

⁸Tél. de Corbin, *ibid.*, f.5.

⁹Télégrammes n°34 et 36 de Puaux des 23 et 25 janvier 1929, *ibid.*, f.6 et 8.

deux pays agricoles de la Petite Entente, ce que refuseraient les agrariens de son gouvernement, soucieux de protéger l'agriculture tchécoslovaque.¹⁰

Ce même 26 janvier, dans une dépêche très confidentielle, Louis de Vienne livra ses réflexions sur les ouvertures de Maniu à Puaux :

"Si, grâce aux communications de M.Puaux, je comprends bien M.Maniu, je vois que celui-ci est inspiré par une idée directrice, celle de prévenir l'Anschluss et d'en écarter la menace pour la paix par la création d'une "Confédération centre-européenne". ... [Maniu propose la création d']"un groupe économique et peut-être plus tard politique ... qui s'étendra de Dantzig à la Mer Noire, englobant la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, l'Autriche, la Roumanie et la Bulgarie [en fait, sans doute la Yougoslavie]".¹¹

Mais notre ministre à Budapest conseilla de commencer par renforcer d'abord les liens économiques entre Etats de la Petite Entente; il rappela que Bethlen, le président du conseil hongrois, avait également proposé une union en mai 1928, mais celle-ci ne concernait que la Pologne, la Hongrie, la Roumanie et l'Autriche¹², donc trois Etats italophiles et hostiles à la Tchécoslovaquie; on comprend dès lors son insistance pour que la Petite Entente se dote en priorité de l'unité économique, afin que des initiatives en provenance d'Etats révisionnistes ne menacent en fait son unité politique d'éclatement au bénéfice d'une recomposition pro-italienne de l'Europe centrale.

De la mi-février à la mi-mars, l'on put penser que le projet devait échouer, face à l'hostilité de la Grande Bretagne et de la Tchécoslovaquie. Le ministre de Grande-Bretagne à Bucarest le fit clairement comprendre à Puaux :

"M.Greg m'a dit que M.Maniu lui avait exposé, il y a plusieurs semaines, son plan de bloc économique. ... "Ce sont des rêves, m'a-t-il dit, et mon gouvernement s'intéresse difficilement à des rêves."¹³

Plus concrètement, l'Angleterre ne s'opposait pas en principe au projet, mais à condition qu'il ne diminuât pas ses avantages commerciaux auprès de tous ces Etats : Chamberlain l'avait exprimé dans une note du 28 février au Board of Trade :

"le gouvernement de Sa Majesté ne verrait aucune objection à la création d'une union douanière entre ces pays, à condition que la Grande-Bretagne se voit accorder par cette union un traitement aussi favorable que celui dont elle jouit auprès de chaque pays formant cette union."¹⁴

Or le projet avait au contraire pour but de protéger le commerce danubien en le mettant à l'abri de la concurrence et de la surenchère des traités de commerce bilatéraux, par lesquels les partenaires les plus importants exigeaient souvent la clause de la nation la plus favorisée, qui tournait les flux commerciaux de ces petits Etats vers les Grandes Puissances; la

¹⁰Tél. n°24-26 de Charles-Roux, ministre de France à Prague, du 26 janvier 1929, *ibid.*, f.9-11.

¹¹Dép. n°18, *ibid.*, f.12-17.

¹²*Ibid.*.

¹³Tél. n°73 de Puaux du 17 février 1929, *ibid.*, f.33.

¹⁴Cité dans Ozer CARMi, *La Grande-Bretagne et la Petite Entente*, Genève, 1972, p.162; signalons que cet ouvrage accorde un peu plus de deux pages au plan Maniu, en utilisant les sources du Foreign Office.

proposition de Chamberlain revenait en fait à étendre les stipulations du traité le plus intéressant avec un des six Etats devant former l'éventuelle union douanière à toute l'union, accordant ainsi une sorte de "super clause de la nation la plus favorisée" à la Grande-Bretagne. En outre, cette dernière craignait que l'union centre-européenne ne se fit par hostilité à l'influence italienne et que Rome n'en prît ombrage.¹⁵

Ce fut dans ce contexte de méfiance que se déroula la conférence économique préliminaire de la Petite Entente à Bucarest, le 20 février; les délégués tchécoslovaques parvinrent à y éluder les propositions roumaines : toute une batterie de recommandations pour fluidifier les échanges au sein de l'organisation fut adoptée; on y émit même le voeu de conclure des traités de commerce sur la base de tarifs stables, qui ne seraient donc plus aggravés, mais pas de tarifs préférentiels, comme le suggérait Maniu.¹⁶ Charles-Roux exprima devant Benès ses regrets pour cet échec¹⁷, mais la diplomatie roumaine ne s'avoua pas vaincue et Mironescu, à la suite d'un voyage à Varsovie, annonça la tenue d'une conférence économique bilatérale, dont il semblait attendre beaucoup.¹⁸

Une telle initiative semblait d'autant plus utile que l'Allemagne se faisait plus pressante pour conclure un *modus vivendi* commercial avec la Roumanie, en attendant un traité en bonne et due forme¹⁹; Berlin appliquait ainsi sa tactique d'expansion habituelle dans cette région qui consistait à soumettre à son influence les Etats un à un, en jouant sur leur isolement et sur leur nationalisme économique. Par contre, Bethlen accepta une conférence informelle à Vienne, dont les spécialistes eussent proposé simultanément les conclusions à leurs gouvernements de Budapest, Bucarest, Vienne, Prague et Belgrade²⁰; toutefois, le Quai d'Orsay réagit négativement à cette proposition²¹, craignant sans doute une manoeuvre italienne.

Mais les discours très durs de Stresemann à Genève sur les minorités firent brusquement basculer la France en faveur du plan Maniu.

II Mars-juin 1929 : le soutien de la France au plan Maniu et son échec final

En mars et avril 1929, le Quai d'Orsay s'évertua à rendre acceptable pour les autres Etats le projet du président du Conseil roumain. Pour lever le refus anglais d'un système préférentiel qui la privait des bénéfices de la clause de la nation la plus favorisée, le service de la Société des Nations du ministère des Affaires étrangères étudia de près les textes, et

¹⁵Note de Orme Sargent du Foreign Office, cité dans CARMI, op. cit., p.163.

¹⁶Tél. n°78-79 de Puaux du 22 février 1929, Z Tchécoslovaquie 71, f.38-39.

¹⁷Tél. n°85-88 de Charles-Roux du 7 mars 1929, ibid., f.49-52.

¹⁸Tél. n°89 de Puaux du 2 mars 1929, Z Roumanie 63, f.122.

¹⁹Tél. s.n. du même au même du 5 mars 1929, Z Roumanie 38, f.67.

²⁰Tél. n°27-28 de Louis de Vienne du 6 mars 1929, Z Tchécoslovaquie 71, f.47-48.

²¹Tél. circulaire de Corbin du 11 mars 1929, ibid., f.53.

notamment les conclusions d'un rapport du Comité économique qui avait reçu l'approbation du Conseil lors de la session précédente : Briand rappela qu'il y était

"fait mention des concessions "expressément spécifiées et consenties quant à leur étendue" que certains Etats peuvent s'accorder réciproquement en raison de liens spéciaux -ethniques, historiques, géographiques- qui les unissent. Il m'apparaît, comme au service français, qu'une telle formule est de nature à autoriser la conclusion d'accords avec tarifs préférentiels entre les Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie."²²

Trois leçons peuvent être tirées de ce document : la France se ralliait clairement au plan Maniu contre l'Anschluss et l'instrumentalisation de la question des minorités; dans un autre passage, seules la Petite Entente et l'Autriche étaient mentionnées, la Hongrie suscitant toujours la méfiance en raison de son rôle de cheval de Troie de l'Italie; enfin, remarquons de façon anticipée que le service français de la Société des Nations avait aussi découvert des clauses qui devaient permettre par la suite à l'Allemagne et à l'Autriche d'invoquer leurs affinités pour justifier l'Anschluss économique un plus tard.

Les dirigeants roumains avaient donc le feu vert de la part de leurs homologues français : Madgearu se rendit à Vienne avant la conférence économique de la Petite Entente de Belgrade et y recueillit l'approbation de Mgr. Seipel en faveur d'une amélioration des relations économiques avec la Petite Entente.²³

Ce fut le bref apogée du plan Maniu; les mois de mai et de juin enregistrèrent en effet son abandon devant l'ampleur des oppositions et la recherche de solutions plus globales de la part de la diplomatie française. Les réticences anglaises et tchécoslovaques amenèrent le Quai d'Orsay à déclarer

"les projets de M.Maniu ... irréalisables pour l'instant [tout en conseillant] un programme plus modeste mais moins chimérique d'accords préférentiels séparés qui pourraient, dès maintenant, favoriser de façon intéressante le développement de la vie propre de la République autrichienne".²⁴

Ce fut le premier coup que reçut le projet Maniu. Le second fut porté par les responsables tchécoslovaques, qui se montraient même sceptiques quant à la possibilité de contracter des accords tarifaires entre Etats de la Petite Entente devant l'opposition des agrariens de Prague.²⁵ Lors de la conférence économique, les questions économiques furent paradoxalement escamotées et renvoyées à septembre, à une conférence qui devait significativement avoir lieu à Prague.²⁶ Bethlen frappa le troisième coup avec un discours révisionniste, le 26 mai 1929, devant le corps diplomatique, où la Roumanie était donc représentée : il s'attira immédiatement les protestations officielles du gouvernement roumain,

²²Dép. s.n. de Briand à Puaux du 16 mars 1929, *ibid.*, f.54-55.

²³Tél. n°123 de Puaux du 12 avril 1929, *ibid.*, f.62-63.

²⁴Tél. n°233 de Corbin à Puaux du 3 mai 1929, *ibid.*, f.65.

²⁵Dép. n°157 de Charles-Roux du 14 mai 1929, *ibid.*, f.73-74.

²⁶Tél. n°236-237 de Dard du 22 mai 1929, *ibid.*, f.89-90.

qui les porta également devant les instances internationales.²⁷ Mironescu demanda au ministre de France l'appui de Paris contre la Hongrie : le Quai d'Orsay s'y prêta en faisant des remontrances à Bethlen de passage à Paris²⁸, et cela d'autant plus facilement qu'il rentrait de Madrid, où les Etats insatisfaits avaient obtenu l'institutionnalisation du problème des minorités par la création d'un comité spécial.²⁹

Paris et Bucarest avaient raison de se méfier de Budapest, car une manoeuvre italo-hongroise suivit immédiatement : le 22 juin, le ministre d'Italie à Budapest proposa à son collègue roumain de conclure un pacte roumano-hongrois de non-agression qui prévoyait la renonciation à la révision du traité de Trianon, mais seulement pour la Roumanie; Mironescu refusa aussitôt de se désolidariser de ses alliés de la Petite Entente.³⁰ Il ne restait plus à Maniu qu'à remercier la France pour l'avoir aidé à enterrer son plan sans dommages pour la situation internationale de son pays et à Puaux de conclure à la fidélité de Maniu envers la France :

"M.Maniu m'a parlé avec beaucoup de décision. La position qu'il a prise vis-à-vis de la politique italo-magyare est telle que tant qu'il sera au pouvoir aucune défaillance n'est à craindre de la part de la Roumanie."³¹

Plus important encore dans le nouveau contexte européen, Puaux se félicita de la résistance de Maniu face aux sirènes économiques de l'Allemagne :

"[il faut] nous défendre contre l'accaparement de l'Allemagne et nous assurer dans ce pays la situation qui doit nous y appartenir. Il sera toutefois plus aisé d'y parvenir avec des hommes comme Maniu et Madgearo qu'avec leurs prédécesseurs, plus français de culture, mais aussi plus disposés à donner le pas ... aux intérêts de leur parti et de leurs partisans [liés économiquement à l'Allemagne]."³²

Ce premier plan d'intégration danubienne sous égide française, mais d'initiative roumaine, a donc rapidement échoué devant l'opposition, d'ordre économique, des Britanniques et des Tchécoslovaques, ainsi que devant les coups politiques des Italiens et des Hongrois. Toutefois, il faut relever le caractère précurseur de cette tentative, qui parvenait à articuler des données internationales d'ordre économique -qui concernaient l'écoulement de la production des Etats agraires et leur industrialisation-, d'ordre politique -avec la réunification économique, puis politique, de l'espace danubien sur les bases du *statu quo* territorial, au bénéfice donc de l'influence de la Puissance garante de ces frontières, la France, en échange d'une politique plus souple envers les minorités- et d'ordre géo-stratégique -puisque le système d'amitiés centre-européennes de la France eût ainsi été étoffé sur son flanc occidental, où la

²⁷Tél. n°203-205 de Puaux du 13 juin 1929, Z Roumanie 54, f.203-205.

²⁸Tél. circulaire de Corbin du 15 juin 1929, Z Tchécoslovaquie 71, f.166-167.

²⁹Fernand L'HUILLIER, op. cit..

³⁰Tél. n°229 de Puaux du 24 juin 1929, Z Roumanie 66, f.291.

³¹Tél. n°246-247 du 4 juillet 1929, *ibid.*, f.296-298.

³²Dép. n°243 du même au même du 13 juillet 1929, Z Roumanie 38, f.149-151.

voie ferrée de Salonique à Lvov se trouvait exposée au canon hongrois sur son tracé roumain, sans parler du coin austro-hongrois qui eût ainsi été enfoncé dans le couple révisionniste germano-italien.

Malheureusement, l'acuité de la crise brisa, par la suite, les deux leviers économiques des agrariens, soit l'abondance des capitaux étrangers et le bénéfice des exportations massives de céréales; cette occasion manquée ne se retrouva plus lors de la négociations du plan Tardieu en plein marasme international, car les trois hommes forts du gouvernement roumain de ce moment là -Iorga, Argetoianu et Maniu- donnèrent la préférence au traité économique bilatéral avec l'Allemagne, ce qui amplifiait le poids commercial déjà écrasant de cette puissance, qui obtenait ainsi les moyens d'équilibrer, à terme, l'intérêt politique que la Roumanie pouvait trouver au lien avec la France.