

De l'argent pour la nouvelle Russie : la question des emprunts étrangers sous le Gouvernement provisoire¹

OLEG BOUDNITSKI

L'argent est le nerf de la guerre, selon l'expression de Cicéron. Cette maxime n'en demeure pas moins vraie, lorsqu'il s'agit de la Révolution. Que dire d'un pays où la Révolution se déroule en temps de guerre, et où les personnes ayant accédé au pouvoir entendent mener cette guerre jusqu'à la victoire finale ?

L'ancien régime a laissé un lourd héritage au Gouvernement provisoire² – le plus lourd, sans doute, étant dans le domaine éco-

1. L'auteur de cet article a publié de nombreux travaux sur le sujet. Voir en particulier O. V. Budnickij, « B. A. Baxmetev – posol v ČSA ne-suščestvujuščego pravitel'stva Rossii » [V. A. Bakhmetev, ambassadeur du gouvernement inexistant de Russie aux États-Unis], *Novaja i novejšaja istorija*, 2000, 1. N.B. Les notes ont été ajoutées par l'éditeur.

2. Le Gouvernement provisoire mis en place après l'abdication du tsar Nicolas II le 2 mars 1917 fut reconnu par plusieurs pays occidentaux. Il tenta de mettre en œuvre une série de réformes, mais ses relations difficiles avec le nouveau pouvoir des soviets le fragilisèrent. Dirigé par Gueorgui Lvov puis Alexandre Kerenski, il fut renversé par la révolution d'Octobre le 26 octobre 1917.

nomique. Dans cet article, je m'en tiendrai à l'étude d'un seul aspect de l'histoire économique de la Révolution, mais dont l'importance est capitale : il s'agit de la question des crédits étrangers qui devaient assurer une guerre efficace et la modernisation des infrastructures du pays – ou, du moins, assurer leur fonctionnement. Quelques éléments de contexte historique sont nécessaires pour entrer en matière. Peu après le début de la Grande Guerre (personne alors ne savait qu'il s'agissait de la Première), il s'est avéré que la Russie impériale n'était pas prête à conduire une campagne militaire, d'autant plus que la guerre s'annonçait longue. Le pays était contraint d'importer des produits étrangers en masse. L'armée manquait de tout : fusils, cartouches, obus ; il manquait à l'industrie de l'acier de qualité, des métaux non ferreux, des produits chimiques, des machines-outils modernes. Le réseau de transport ne pouvait pas supporter un trafic des marchandises devenu colossal. À titre d'exemple, à la fin de l'année 1916, il manquait 5 mille locomotives et 30 mille wagons. Pour pouvoir acheter des armements, des munitions et d'autres équipements, un Comité russo-britannique avait été créé à Londres en septembre 1914, puis restructuré en octobre 1915 en Comité du gouvernement russe. Les commandes se faisaient à crédit. L'industrie britannique ne pouvait assurer l'équipement des forces alliées – française et russe – en plus de sa propre armée. Les Alliés commencèrent à acheter de plus en plus souvent du matériel sur le marché américain ; et si les Britanniques pouvaient bénéficier de crédits sans recourir à des intermédiaires pour les remboursements, la Russie réglait le plus souvent ses commandes à l'aide de prêts britanniques. Durant la guerre, la Grande-Bretagne prit la place de la France en tant que créancier principal de la Russie. Au total, les États-Unis reçurent des commandes russes pour une somme d'un milliard et 287 millions de dollars pendant cette période.

Afin d'assurer le crédit et de stabiliser la réserve d'or de la Banque d'Angleterre, la Russie était obligée d'envoyer de l'or à l'étranger. À la fin de l'année 1914, la Banque de Russie comptait l'équivalent de 1 560 millions de roubles en or. Vers le début de l'année 1917, cette somme fut réduite à 1 096 millions de roubles. Sa réserve d'or passa de 1 208 tonnes en 1914 à 850 tonnes en février 1917. Si la dette extérieure de la Russie d'avant-guerre avoisinait les 5 milliards de roubles, elle s'élevait à 8 milliards de roubles (soit 4 milliards de dollars) au début de l'année 1917. La diminution de la réserve d'or et la croissance de la dette extérieure n'étaient pas un problème propre à la Russie : à la fin de janvier 1917, la France

avait envoyé de l'or à la trésorerie anglaise pour une somme de 2 milliards et 706 millions de francs. À titre de comparaison, le 30 juillet 1914³, la Banque de France comptait l'équivalent de 4 milliards et 141 millions de francs en or. La dette militaire de la France – ancien prêteur international – était assez considérable vers la fin du « massacre mondial ». Ainsi, sa dette envers la Grande-Bretagne au 31 décembre 1918 s'élevait à 372 557 786 livres sterling (ce qui dépassait largement la dette russe). Ce prêteur mondial s'est alors transformé en un pays endetté. Comment expliquer la générosité des Alliés envers la Grande-Bretagne ? Par le fait qu'ils suivaient les principes de la solidarité financière des forces alliées ; de plus, la stabilité du cours de la livre sterling ne les intéressait pas moins que les Britanniques eux-mêmes. Cela s'explique par le fait qu'ils empruntaient des livres sterling et que cette monnaie était utilisée dans environ 80 % des transactions commerciales mondiales.

Combien « pesait » le rouble-or sur le marché des changes international ? Le tableau ci-dessous présente la dynamique du taux du rouble en livre sterling et en dollar américain entre 1914 et le début de l'année 1917 :

	Roubles en £	Roubles en \$
Avant-guerre	9,45	1,93
Moyenne pour l'année 1915	9,43	1,95
Janvier 1916	16	3,36
Janvier 1917	16,2	3,37

À titre de comparaison, on observe la dynamique suivante du franc français :

	Francs en £	Francs en \$
Janvier 1914	25,3	5,19
Janvier 1915	25,12	5,24
Octobre 1915	27,5	5,90
Janvier 1916	28	5,90
Janvier 1917	27,8	5,86

3. Les dates sont celles du calendrier julien, en vigueur en Russie jusqu'au 31 janvier 1918.

En avril 1917, après l'entrée en guerre des États-Unis et l'abolition de l'autocratie en Russie, le marché financier américain s'ouvrit également aux emprunts, du moins en partie. Auparavant, les emprunts russes auprès des États-Unis avaient été empêchés, d'une part, par la neutralité américaine, et d'autre part, par la politique antisémite du régime tsariste. En 1911, sous la pression des organisations juives-américaines, cette politique mena à une dénonciation de l'accord commercial russo-américain en vigueur depuis 1832. Cependant, à partir d'avril 1917, ces obstacles n'étaient plus d'actualité. Plus encore : les États-Unis furent les premiers à reconnaître le gouvernement au pouvoir en Russie après l'abolition de l'autocratie. Le 9 mars 1917, l'ambassadeur américain à Petrograd, David Rowland Francis⁴, prononça une déclaration de reconnaissance du nouveau pouvoir de la part des États-Unis en présence de tous les membres du Gouvernement provisoire. D'ailleurs, le 20 mars 1917, le Gouvernement provisoire adopta un décret sur l'interdiction des discriminations fondées sur la croyance ; autrement dit, les Juifs jouissaient désormais des mêmes droits que les autres citoyens de la Russie libre. La raison qui avait conduit à la dénonciation de l'accord commercial avec la Russie n'existait donc plus.

Dès le mois d'avril, le gouvernement américain proposa un emprunt à la Russie ; c'est alors que s'ouvrirent les négociations des conditions d'accès au prêt, tandis qu'en parallèle, les Américains tentaient de se renseigner sur la capacité de la Russie à rendre les sommes allouées, et surtout, à mener la guerre. Le 6 avril 1917, l'ambassadeur David Francis envoya un télégramme au Secrétaire d'État Robert Lansing⁵ : « La Russie possède d'immenses forêts, des gisements de minerai et de pétrole incomparables, des terrains cultivables d'une taille colossale. Cet emprunt serait, à mon avis, une très bonne chose. De plus, il est tout à fait rationnel d'un point de vue politique ». Le Gouvernement provisoire devait se hâter de négocier ces emprunts : après l'entrée des États-Unis en guerre le 6 avril 1914, les délégations française et britannique se rendirent immédiatement outre-Atlantique afin de conclure des accords concernant les crédits.

4. David Rowland Francis (1850-1927), homme politique, ambassadeur des États-Unis en Russie en 1916 et 1917.

5. Robert Lansing (1864-1928), membre du Parti démocrate, secrétaire d'État des États-Unis sous la présidence Wilson.

En juin 1917, une Commission extraordinaire russe arriva à Washington, dont le responsable devait également occuper le poste d'ambassadeur. Ce n'était pas un diplomate de métier, mais un ingénieur, professeur à l'Institut polytechnique de Petrograd, vice-ministre de l'Industrie et du Commerce du Gouvernement provisoire – Boris Bakhmetev⁶. L'ambassadeur était très jeune pour un diplomate de son rang : au moment de son arrivée aux États-Unis, il n'avait que 37 ans. Sa mission principale était d'obtenir un crédit et d'assurer des livraisons ininterrompues de matériel en provenance d'outre-Atlantique. Son affectation n'était pas le fruit du hasard. Bakhmetev connaissait bien les réalités américaines et parlait parfaitement l'anglais. Entre 1904 et 1905, il avait fait un stage aux États-Unis pour préparer ses futures activités d'enseignement ; entre 1915 et 1916, il avait été le représentant du Comité central de l'Industrie de l'armement russe aux États-Unis et avait établi des liens avec la communauté des affaires américaine.

Les premiers éléments qui sautent aux yeux quant à l'activité diplomatique de Bakhmetev relèvent de son caractère public, de son désir d'influencer l'opinion publique américaine et de son incroyable vivacité. Dans son interview du 8 juin 1917 à propos des objectifs de sa mission aux États-Unis, Bakhmetev déclarait aux journaux américains : « Le Gouvernement provisoire affirme sans cesse son influence en réorganisant énergiquement le pays, ce qui est indispensable à la participation active de la Russie à la guerre. Les données les plus récentes montrent que le nouveau gouvernement est capable de résoudre efficacement des problèmes d'ordre pratique et possède un véritable pouvoir qui croît jour après jour ».

En vérité, la situation évoluait dans le sens opposé. « Jour après jour », le pouvoir du Gouvernement provisoire ne parvenait pas à s'affirmer mais s'affaiblissait. Cet état de fait constituait justement le principal obstacle dans la réalisation des tâches déléguées à Bakhmetev.

6. Boris Alexandrovitch Bakhmetev (1880-1951), ingénieur, diplomate, entrepreneur et philanthrope. En 1905, il fut professeur à l'Institut polytechnique de Saint-Petersbourg, maître d'œuvre de projets de construction de plusieurs stations hydroélectriques. Il fut nommé ambassadeur aux États-Unis pour le Gouvernement provisoire et parvint à négocier un prêt de 450 millions de dollars. Il quitta la Russie après la révolution d'Octobre, acquit la citoyenneté américaine et devint professeur à l'Université de Columbia. Il apporta un soutien actif à de nombreuses organisations russes de l'émigration.

Le 23 juin, Bakhmetev prononça un discours devant la Chambre des représentants des États-Unis, et le 26 juin devant le Sénat. Ces deux interventions eurent un succès phénoménal, peut-être parce que les représentants et les sénateurs avaient entendu ce qu'ils voulaient entendre de la part de Bakhmetev.

La chambre des représentants applaudit aux affirmations de Bakhmetev à propos du refus de la Russie de signer un traité de paix séparée, c'est-à-dire sans consulter ses alliés ; les rumeurs d'un tel traité aux États-Unis étaient infondées. Bakhmetev parlait également de la démocratie russe nouvellement fondée et du fait que le nouveau gouvernement bénéficiait d'un soutien massif et qu'il réunissait les personnalités les plus actives du pays.

La prise de parole de Bakhmetev devant le Sénat eut également un énorme succès. La sténographie stipule que son discours bouleversant était constamment interrompu par des applaudissements, brefs ou prolongés, toujours très vifs. Comment donc ! Bakhmetev disait des choses incroyablement agréables aux oreilles des sénateurs. Il parlait de l'attachement du peuple russe à la démocratie, du fait que la population s'était rassemblée autour du gouvernement de coalition qui était soutenu par une aspiration forte à la démocratie, du fait que le peuple croyait en sa capacité d'établir le droit et l'ordre.

La Russie, disait Bakhmetev, refuse avec indignation l'idée même de signer un traité de paix séparée. [Longs applaudissements]. Mon pays souhaite l'établissement d'une paix durable entre les nations démocratiques. La Russie est convaincue que la paix séparée signifierait le triomphe de l'autocratie allemande, qu'elle rendrait une paix durable impossible, qu'elle présenterait un grand danger pour la démocratie et la liberté et qu'elle menacerait de façon permanente la liberté nouvellement acquise de la Russie. [Applaudissements].

Bakhmetev terminait son discours :

Épris de paix et aspirant à une réconciliation durable fondée sur des principes démocratiques et établie par les voies de démocratie, le peuple russe et son armée se rassemblent sous les étendards de la liberté. Ils renforcent leurs rangs avec une conviction : mourir, mais ne pas être esclaves. [Vifs applaudissements].

« Lorsque j'ai dit "mon gouvernement ne signera une paix séparée en aucune circonstance", se rappela par la suite Bakhmetev, la Chambre a éclaté en un tonnerre d'applaudissements. Je n'avais jamais entendu de telles ovations de ma vie. »

Les propos de Bakhmetev quant à la participation de la Russie à la guerre, recueillis dans des interviews à la presse écrite ou énoncés lors de manifestations devant des foules enthousiastes, étaient également relativement optimistes. L'ambassadeur, qui ignorait les manifestations contre la guerre à Petrograd, répondit à un journaliste du *New York Times* : « La guerre était une des choses fondamentales et indiscutables à propos desquelles il n'existait pas de désaccord en Russie ». Même après la prise de Riga par les Allemands en septembre 1917, Bakhmetev insista sur le fait que « seuls un ou deux pourcents de l'armée » n'étaient pas fiables et il déclara que « l'armée russe n'était pas battue et ne le serait jamais ».

Le démocratismes traditionnel du peuple russe était un autre thème favori de Bakhmetev. Lors de son discours à Boston, il affirma : « La Russie, la grande démocratie de l'Est, travaillera main dans la main avec sa sœur aînée, la grande démocratie de l'Ouest, afin d'apporter au monde entier les idéaux d'humanisme, de liberté et de justice ».

Bakhmetev entreprit une tournée de propagande sans précédent dans l'histoire de la diplomatie russe ; entre juin et novembre 1917, il prit la parole pas moins de 26 fois à l'occasion de diverses manifestations, réunions et banquets. Bakhmetev prononça des discours à Chicago, Boston, Saratoga, Atlantic City, Albany, Philadelphie, Baltimore et Memphis, sans compter Washington et New York.

Sa première venue à New York, entre le 6 et le 9 juillet, fut un triomphe. Une parade fut organisée sur Broadway en l'honneur du premier ambassadeur de la Russie démocratique, tandis que la Société des amis de la Liberté russe organisait à Central Park une manifestation, présidée par le maire de New York John P. Mitchel. Parmi les orateurs figuraient les « stars » de la politique américaine, telles que l'ancien président Theodore Roosevelt et le leader syndical Samuel Gompers. Toutefois, ces deux derniers furent sur le point de se battre lorsque Roosevelt répondant aux syndicats américains, qui n'acceptaient pas de travailleurs noirs dans leurs rangs, donna en exemple la Russie révolutionnaire, qui « ne souhaitait plus entendre parler des discriminations nationales et raciales ».

La tournée de Bakhmetev dans les quartiers juifs de New York fut particulièrement triomphale. En 1917, New York était devenue la ville comprenant la plus importante population juive au monde : 1 million 350 mille personnes, la majorité d'entre eux étant issue de l'Empire russe qui avait d'ores et déjà rendu l'âme. Comme les temps avaient changé !

Avec le recul et en prenant en compte les événements qui s'étaient déroulés en Russie depuis juin 1917 – qui ressemblent pour le moins à une crise politique et économique permanente –, les affirmations de Bakhmetev semblent frôler le charlatanisme. Toutefois, il ne s'agissait pas uniquement de l'envie, tout à fait compréhensible, de Bakhmetev d'obtenir un soutien économique pour la Russie en temps de guerre : ce qui aurait justifié, en effet, de présenter les événements en Russie sous son meilleur jour. En fait, Bakhmetev croyait vraiment en la possibilité d'existence d'une nouvelle Russie démocratique et en sa capacité à défendre les libertés acquises par les armes. Pour pouvoir le faire, elle avait besoin d'aide et Bakhmetev tenta de l'obtenir en utilisant tous les moyens disponibles. Le fait qu'il croyait en cette nouvelle Russie est attesté dans sa correspondance personnelle.

Bakhmetev n'était pas le seul à croire en la nouvelle Russie démocratique et en la stabilité du Gouvernement provisoire. La délégation du sénateur Elihu Root, envoyée en Russie par le gouvernement américain afin de comprendre sur place la situation, en vint à des conclusions similaires aux affirmations de l'ambassadeur : la délégation était très optimiste, elle faisait confiance au Gouvernement provisoire, croyait en la détermination et en la capacité de la Russie à mener une guerre contre les Empires centraux. Le 8 août, la délégation fut convoquée à la Maison-Blanche et rendit un rapport au président Wilson. L'optimisme était unanime, tandis que la nécessité de l'aide américaine était soulignée.

Cependant, les déclarations et les discours inspirés n'étaient convertis que très lentement en aide économique et matérielle. Ceci n'est pas surprenant compte tenu de la situation extrêmement instable qui persistait en Russie. En juin, l'offensive de l'armée russe avait échoué. Au lieu d'une bataille de Valmy (les politiciens et les publicistes russes comparaient en effet sans cesse la Révolution russe à la Révolution française) on assista à une percée allemande à Tarnopol⁷ et au retrait et à la débâcle de l'armée russe accompagnés, de surcroît, par des pogroms antisémites. L'armée russe y était toujours plus efficace qu'au combat. Lorsque l'on y ajoute les

7. Le 19 avril (2 mai) 2015, le début d'une grande offensive austro-allemande conduisit à la rupture du front à Gorlice en Galicie et provoqua de grandes pertes côté russe, jusqu'à sa stabilisation en octobre sur une ligne Riga-Pinsk-Tarnopol.

Journées de juillet⁸ et une nouvelle crise du Gouvernement provisoire, il apparaît que la prudence des crédateurs était tout à fait attendue et compréhensible.

Le déroulement des événements en Russie, la situation très grave constatée sur notre front, communiquait Bakhmetev à Petrograd par télégraphe, suscitent ici une certaine inquiétude... Je sens véritablement une sorte de résistance temporaire de la part du ministre des Finances et des hommes d'affaires.

Outre l'emprunt de 175 millions de dollars accordé à la Russie avant la mi-juin, celle-ci avait besoin d'un emprunt supplémentaire de 733 millions et 900 mille dollars, d'après les informations présentées par Bakhmetev à l'administration américaine. Il est intéressant de remarquer qu'en règle générale ces crédits étaient destinés non pas à l'armement et aux munitions, mais aux moyens de transport. Les infrastructures russes ne supportaient pas la tension d'une guerre prolongée, tandis que la livraison des cargaisons étrangères à l'intérieur du pays était tout aussi problématique que l'obtention des emprunts pour l'achat de ces cargaisons et leur transport jusqu'à la frontière russe. Parmi les commandes « d'extrême urgence » présentées par l'ambassadeur, équivalentes à 154 millions et 46 mille dollars, figuraient, avant tout, les commandes du ministère des Transports : 30 000 wagons pour une somme de 53 200 000 dollars, 1 500 locomotives pour 87 806 000 dollars ; des ateliers à Vladivostok et des infrastructures pour le chemin de fer transsibérien pour 5 millions de dollars ; la somme totale s'élevait à 145 006 000 dollars. Le reste était destiné au ministère de la Marine et au ministère de l'Agriculture.

Au total, à la fin du mois de novembre 1917, le gouvernement américain avait accordé à la Russie 450 millions de dollars sous la forme d'emprunts et de crédits. Toutefois, la somme versée sur les comptes du Gouvernement provisoire était en réalité presque trois fois moins importante. Quels étaient alors la dynamique et l'étendue des financements accordés à cette nouvelle Russie par les États-Unis ? La dynamique des accords de crédits (les délais ont ici une importance primordiale) est la suivante : 100 000 000 dollars le 16 mai 1917 ; 75 000 000 dollars le 17 juillet 1917 ; 100 000 000

8. Les 3 et 4 (16 et 17) juillet eurent lieu à Petrograd de violentes manifestations d'ouvriers, de soldats et de marins de Kronstadt contre le Gouvernement provisoire et le Soviet. Elles furent soutenues après un moment d'hésitation par les bolcheviks, puis réprimées par les troupes loyalistes.

dollars le 23 août 1917 ; 50 000 000 dollars le 12 octobre 1917. Le 1^{er} novembre, un crédit de 125 millions de dollars fut accordé, puis annulé en décembre 1917.

Ainsi, la somme totale des crédits américains accordés s'élevait à 325 millions de dollars. Toutefois, seulement 187 729 750 dollars furent avancés *de facto*, et 125 millions de dollars furent envoyés à Petrograd. Par rapport à l'ensemble des crédits américains accordés aux forces alliées au 1^{er} novembre 1917, la part de la Russie représentait approximativement 5 %.

Au total, les emprunts étrangers de la Russie sous le Gouvernement provisoire avaient baissé drastiquement par rapport à la période impériale. La Grande-Bretagne, son créancier principal, lui prêta entre le 1^{er} mars et le 1^{er} novembre 1917 environ 408 millions de roubles, ce qui représente à peu près un cinquième des précédents emprunts anglais sur des périodes comparables. Les crédits américains tant espérés ne se sont pas matérialisés et les sommes reçues de la part des États-Unis n'ont pas du tout compensé la baisse des emprunts anglais.

L'histoire ne connaît pas le « que se serait-il passé si ». Qu'aurait fait la Russie à la réception de la totalité des emprunts ? Aurait-elle pu éteindre le feu de la Révolution avec un torrent de dollars ? C'est peu probable. Après tout, la principale raison de financer la Russie était de lui permettre de mener la guerre et d'empêcher la signature d'un traité de paix séparée. Or, la grande majorité des Russes avait d'autres souhaits : finir la guerre à tout prix et le plus rapidement possible. Dans l'histoire, il n'est pas fréquent d'observer de telles divergences entre l'aspiration de l'élite dirigeante et celle de la population. Il n'est alors pas surprenant que le pouvoir ait été pris par ceux qui étaient prêts, coûte que coûte, à suivre la volonté du peuple. Un des contemporains a tout à fait justement appelé les bolcheviks « le parti de la démobilisation chaotique de l'armée ». En effet, ne souhaitant pas faire la guerre, l'armée est devenue la principale force des bolcheviks lors de la prise du pouvoir.

Trente-trois ans plus tard, Bakhmetev, alors professeur à l'université de Columbia, réfléchissait aux raisons de l'échec du Gouvernement provisoire. Il évoquait la fatigue provoquée par la guerre et le fait que la signature d'un traité de paix par le Gouvernement provisoire aurait permis à ce dernier de garder le pouvoir : « Il a choisi la voie de l'honneur... Continuer la guerre était probablement une erreur fatale, mais je crois que tenir bon et être fidèle aux forces alliées était un choix juste ». Le jour même de la forma-

tion du Gouvernement provisoire, le ministre des Affaires étrangères Pavel Milioukov avait assuré les ambassadeurs des Alliés que la Russie allait poursuivre la guerre. Bakhmetev conclut plus tard : « Évidemment, c'était un grand soulagement pour eux mais ceci a probablement sonné le glas (*death knell*) du Gouvernement provisoire ». Pour autant, en 1917, l'ambassadeur avait un tout autre raisonnement.

En paraphrasant Churchill, on peut dire que le Gouvernement provisoire avait le choix entre l'honneur et le pouvoir. Il choisit l'honneur et perdit le pouvoir. Ce dernier fut repris par ceux qui étaient prêts à signer une paix « sans vergogne », ce qui était approuvé par le leader des bolcheviks lui-même. L'honneur d'un groupe de libéraux russes, qui se qualifiaient de Gouvernement provisoire, valait-il soixante-dix ans de régime bolchevique ? La Russie avait-elle une chance de suivre la voie de la démocratie ou, du moins, une voie différente de celle du projet bolchevique ? Cela fait cent ans que ces questions sont débattues et, si elles intéressent encore quelqu'un, elles le seront sans doute encore dans deux cents ans. La seule chose dont on peut être sûr est que la « bonne » réponse ne verra probablement jamais le jour.

École supérieure d'économie de Moscou

Traduit du russe par Pavel Orlov