

448

E 2200 Washington 10/3

*Le Chef du Département politique, F. Calonder,
au Ministre de Suisse à Washington, H. Sulzer*

L 50/Gx.

Berne, 27 septembre 1918

Vous voudrez bien saisir la prochaine occasion qui se présentera à vous pour exprimer au Président Wilson le vif désir de notre Gouvernement d'obtenir une confirmation positive des engagements publics qu'il a pris en 1917 concernant le libre accès de tous les peuples à la mer.

Les instructions, ainsi que le rapport ci-inclus, vous fourniront des indications qui nous paraissent suffisantes pour mettre le Gouvernement de Washington au courant de la situation actuelle de la Suisse et de ses droits.

En lisant ces documents, vous pourrez vous rendre compte que la question du Rhône demande à être traitée tout différemment de celle concernant le Rhin.

L'Amérique étant actuellement l'alliée de la France, se trouve assurément dans une situation un peu délicate pour soutenir contre ce pays les intérêts suisses, intérêts qui ne reposent pas sur une base légale et internationale, puisque le Rhône n'est pas un fleuve international, mais un fleuve suisse et français n'étant pas actuellement navigable sans interruption de la Suisse à la mer. Nous ne pouvons donc pas parler de *droits positifs* en ce qui concerne la navigation de ce fleuve, mais seulement *d'intérêts économiques* puissants. Il convient d'ajouter que ces intérêts concernent non seulement la Suisse et la France, mais aussi tous les Etats d'Amérique et de l'Europe méridionale qui éprouveront le désir de commercer librement avec la Suisse.

Le Président Wilson pourrait donc nous rendre un service signalé en démontrant aux représentants de la France que les divers pays intéressés doivent s'efforcer de rendre le Rhône navigable jusqu'à la Suisse dans le plus bref délai possible, en dépit des difficultés techniques assez considérables qu'il faudra surmonter; que l'accomplissement de cette œuvre présentera le grand avantage de poser, entre autres, une digue à la pénétration commerciale de l'Allemagne en Suisse, pénétration qui ne manquera pas de se produire le jour où les chalands de cette nation navigueront jusqu'au lac Léman sans y rencontrer de concurrence étrangère.

Il y a là une question d'équilibre commercial qui frappera d'autant plus le Président qu'il sait fort bien que la Suisse, de par sa situation de pays neutre placé au carrefour des grandes artères fluviales et ferroviaires de l'Europe, est appelée à jouer un rôle appréciable dans l'économie future du commerce européen et même mondial.

Ce rôle de la Suisse n'est pas d'imposer sa volonté aux grandes puissances (elle n'a pas les moyens pour cela), mais de les convaincre. Or, il est incontestable que, grâce à ses qualités commerciales remarquables, l'Allemagne reprendra, aussitôt la guerre finie, sa politique d'expansion et que ses adversaires actuels n'auront pas trop de toute leur énergie pour maintenir les avantages qu'aura pu leur assurer une issue favorable de la guerre.

C'est une raison de plus pour eux de ne pas négliger l'appoint que leur apportera la Suisse dans une lutte économique pour la conquête du marché européen.

Les Alliés auront donc un intérêt majeur à développer les moyens de transports économiques de l'Europe centrale aussi bien qu'occidentale pour contrebalancer la puissante organisation ferroviaire et fluviale de la «Mittleuropa» en se servant pour cela d'un pays que, dans ses projets de navigation fluviale tout au moins, l'Allemagne semble avoir négligé.

Vous voudrez bien également faire observer au Président que le développement de la navigation fluviale du Rhône n'est pas d'un intérêt exclusivement suisse, mais bien au premier chef d'un intérêt français et allié, car c'est au Rhône qu'aboutiront forcément une bonne partie des canaux de navigation qui partiront des grands ports de l'Atlantique pour traverser le plateau français et venir alimenter la France orientale.

Les intérêts commerciaux franco-américains réclament donc impérieusement l'aboutissement rapide d'un projet qui du Rhône, doit faire une route commerciale de grande communication.

Ce n'est pas sans dessein que, dans nos instructions, nous insistions si particulièrement sur la résistance constante opposée par l'Allemagne aux justes prétentions de la Suisse, désireuse de naviguer sans obstacle d'aucune espèce sur le Rhin. Vous n'aurez pas de peine à faire vibrer chez M. Wilson le sentiment qui a inspiré son message au Sénat du mois de janvier 1917.

Nous n'avons pas la présomption de supposer qu'en le rédigeant il ait été renseigné bien exactement sur toutes les difficultés auxquelles nous étions en butte de la part de la puissance voisine, mais il nous semble qu'il ne pourra que lui être agréable de recueillir de votre bouche un exemple typique à l'appui de la thèse qu'il a soutenue avec tant de générosité dans son message au Sénat.

L'opposition si vive à laquelle nous nous sommes heurtés en 1904 et cette année encore de la part de l'Allemagne contribuera sans doute à faire de cet arbitre de la paix future, un défenseur convaincu de nos droits.

Il importe donc de l'intéresser dès à présent, et avant que son esprit ne soit trop complètement absorbé par d'autres préoccupations plus pressantes, à une question qui est pour la Suisse d'un intérêt vital. Si donc vous pouviez arracher au Président Wilson une promesse positive et si possible écrite, sous forme d'un engagement de ne pas conclure la paix sans avoir fait consacrer son programme du libre accès de tous les peuples à la mer, en ce qui concerne la Suisse, vous auriez par là rendu à votre pays un service inappréciable dont nous vous serions profondément reconnaissants. Vous ne négligerez donc rien de ce qui dépendra de vous pour obtenir sur ce point un engagement formel du Président Wilson, auquel vous tâcherez en outre de faire comprendre que si la Suisse a la prétention de naviguer sans aucun obstacle sur le Rhin en temps de paix, la guerre actuelle a démontré qu'elle devait pouvoir le faire également pendant une guerre, au cours de laquelle, en l'absence de toute communication maritime, elle n'arrivera que très difficilement à se ravitailler.

Comme suprême argument, et pour obtenir une promesse efficace, vous pourriez rappeler au chef du Gouvernement américain que, dans le passé, la Suisse a

offert aux Etats-Unis la liberté de la pensée en lui donnant le calvinisme et qu'aujourd'hui sa patrie, qui a progressé grâce à ce don inestimable, est en mesure d'acquitter une partie de sa dette en donnant à son tour à la Suisse la liberté des mers qui est indispensable à ce pays pour continuer à vivre.

ANNEXE

LE LIBRE ACCÈS DE LA SUISSE À LA MER

Notes pour M. le Ministre Sulzer

La guerre actuelle a démontré que la Suisse a plus que jamais un besoin impérieux du libre accès à la mer pour assurer son existence économique. Quatre voies se présentent à elle: le Rhin, le Rhône, le Danube et le Pô, mais actuellement il s'agit principalement pour la Confédération d'aménager la navigation sur le Rhin et sur le Rhône.

C'est actuellement aux Etats-Unis d'Amérique que la Confédération estime devoir s'adresser pour sortir de la situation critique qui est la sienne; cette grande puissance est en effet la seule qui, au cours de la guerre actuelle, ait proclamé nettement *les droits des petites nations* et le libre accès de tous les peuples à la mer. Il y aurait lieu de rappeler au Président Wilson les déclarations si généreuses contenues dans son message au Sénat du 22 janvier 1917. Le chef du Gouvernement américain devrait être mis brièvement au courant des difficultés politiques et économiques auxquelles se heurte la Suisse sur le Rhin et sur le Rhône, pour arriver à réaliser sur ces deux grands fleuves la libre navigation jusqu'à la mer.

C'est en effet maintenant qu'il importe d'attirer l'attention bienveillante du Gouvernement américain sur les justes revendications du Conseil fédéral, plutôt qu'au moment où, la guerre étant terminée, tous les Etats auront à se préoccuper de questions nombreuses et d'un intérêt plus immédiat pour eux.

Le Rhin

Le cours du Rhin est naturellement navigable de Bâle à la mer. Aux termes de l'article 108 de l'Acte final du Congrès de Vienne, la Suisse doit être considérée comme l'un des Etats riverains de ce cours d'eau international. Depuis quelques années, elle pratique la navigation fluviale sur le Rhin. En 1913, le port de Bâle a reçu ou expédié par eau 90 000 tonnes de marchandises et, sans la guerre, ce trafic aurait atteint en 1914 le chiffre de 150 000 tonnes.

Le droit de la Suisse à la libre navigation sur le Rhin se heurte cependant de la part de l'Empire d'Allemagne à de nombreux obstacles. A ce propos, il peut être utile de présenter les observations suivantes:

1. Le Traité de Paris du 30 mai 1814 a assuré *la liberté complète de la navigation du Rhin à toutes les nations*. L'article 6 de ce Traité stipule en effet que: «La navigation sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement, sera libre, de telle sorte qu'elle ne pourra être interdite à personne.»

2. En outre, le Congrès de Vienne a assuré à la Suisse *le droit de participer* avec les autres riverains *à toutes les mesures qui auront trait à la navigation de ce fleuve*. L'acte final, du 9 juin 1815, article 108, décrète: «Les Puissances dont les Etats sont séparés ou traversés par une même rivière navigable s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière.» Si au Congrès de Vienne la Suisse, petite puissance, n'a pas été invitée plus que les autres Etats de même importance à participer aux décisions des grandes puissances, si en dépit de sa situation d'Etat riverain elle n'a pas été appelée à se prononcer sur la question de la navigation du Rhin, elle n'en a pas moins donné son adhésion officielle aux décisions du Congrès.

3. La Confédération n'a pas été invitée non plus en 1831 et en 1868 à signer avec les autres Etats riverains la Convention du Rhin. Cet acte représentait cependant le règlement d'exécution des décisions des Congrès de Paris et de Vienne, applicable à toutes les nations européennes et plus spécialement à la Suisse, Etat riverain du Rhin.

4. En 1904, à l'occasion du renouvellement de son traité de commerce avec l'Allemagne, la Confédération a exprimé le désir positif d'être admise au nombre des Etats riverains participant à la Convention de 1868. L'Allemagne n'a pas daigné prendre en considération cette demande, cependant légitime, du Gouvernement suisse et le Conseil fédéral n'a pas reçu de réponse à la demande qu'il avait formulée à ce sujet.

5. Aujourd'hui encore, l'Allemagne prétend régler seule la question de l'aménagement du Rhin en amont et en aval de Bâle. Dans sa note du 11 juillet¹ au Conseil fédéral, elle a intentionnellement laissé sans réponse la demande que ce dernier lui avait adressée en avril 1918 pour revendiquer ses droits de pays riverain.

6. L'attitude dédaigneuse et négative de l'Empire d'Allemagne envers la Suisse est celle d'une grande nation impérialiste qui abuse de sa situation géographique et de sa force pour entraver la liberté économique d'un voisin plus faible et fouler aux pieds les aspirations légitimes de ce voisin. La Confédération réclame purement et simplement l'application du Traité de Vienne qui lui assure l'entière liberté de navigation sur le Rhin entre Bâle et la mer. L'empire d'Allemagne répond à cette juste demande par la prétention de créer entre Bâle et Strasbourg un certain nombre d'usines hydrauliques munies d'autant de barrages, dont la mise en œuvre aurait pour résultat d'entraver jusqu'à l'achèvement des travaux, soit pendant une période estimée à une trentaine d'années, la libre navigation de la Suisse sur le Rhin.

Au mépris de l'acte de Vienne et de l'acte de navigation du Rhin du 17 octobre 1868, dont l'article 30 interdit les ouvrages de nature à gêner la navigation fluviale, l'Empire d'Allemagne se dispose à priver la Suisse d'un droit naturel reconnu par les traités et imprescriptible.

La Confédération invoquera donc l'application du Traité de 1815 et les promesses solennelles du Président Wilson pour s'opposer à un abus de pouvoir qui aurait pour conséquence presque infaillible de la priver de l'accès à la mer par la voie du Rhin. Elle rappelle que moyennant quelques travaux de régularisation peu coûteux entre Bâle et Strasbourg, le cours du fleuve actuellement utilisable pourrait être considérablement amélioré et adapté aux besoins de la grande navigation.

Pour autant qu'il est possible d'en juger actuellement, la politique fluviale de l'Allemagne consiste à ménager à l'Empire le monopole de la navigation sur le Rhin. Cette puissance est en voie de créer un réseau navigable qui se porte du Nord-Ouest au Sud-Est, de la mer du Nord à la mer Noire par le Danube, par l'utilisation des grands fleuves allemands, l'Elbe, l'Oder, le Main, le Neckar, reliés entre eux et au Danube par un réseaux de canaux. Sur les cartes allemandes, la navigation du Rhin s'arrête à Strasbourg, la Suisse et le Rhin supérieur étant intentionnellement mis de côté. Aux yeux des Allemands, le Traité de Vienne, acte constitutif et essentiel de la navigation internationale sur le Rhin, semble avoir perdu toute valeur.

Non seulement le cours du Rhin devrait être ouvert sans aucun obstacle en temps de paix à la libre navigation de la Suisse comme à celle de tous les autres Etats, mais il importe également que ce fleuve *soit neutralisé en prévision d'une guerre future*.

La Suisse, pays neutre, privé de tout accès naturel à la mer, doit pouvoir compter en tous temps sur une voie par laquelle effectuer son ravitaillement. Il devrait donc être convenu que les chalands suisses navigueraient librement en cas de guerre sur le Rhin, aux risques et périls des navigateurs, et qu'aucun obstacle ne pourrait être apporté de la part des belligérants à l'exercice de ce droit.

La Confédération demandera donc au Président Wilson de faire consacrer, lors de la conclusion de la paix, son entrée dans la Société des Etats riverains du Rhin, en lui assurant la jouissance de tous les avantages que le droit naturel, comme les traités internationaux, attachent à cette qualité: à savoir la libre circulation et le commerce illimité et sans contrôle en temps de guerre comme en temps de paix, sur le cours du Rhin, depuis le point où ce fleuve devient navigable jusqu'à la mer.

L'intervention du Président pourrait avoir également cet heureux résultat de provoquer les quelques travaux nécessaires à la régularisation du fleuve entre Bâle et Strasbourg, travaux peu importants et peu coûteux, dont l'exécution aurait le précieux avantage d'assurer l'aménagement du fleuve entier à la grande navigation, telle qu'elle fonctionne actuellement entre Strasbourg et la mer.

1. *Non reproduit*: Cf. VED A + W 1909-1955, 5/29.

Le Rhône

La Suisse a un intérêt également considérable à l'utilisation du Rhône, dont l'exploitation conviendrait à la politique d'équilibre économique que la Confédération aspire à pratiquer avec ses voisins. Le Rhône navigable affranchirait en effet ce pays de la dépendance redoutable que la politique persévérante et insidieuse de l'Allemagne s'efforce d'imposer à la Suisse.

Actuellement, le Rhône est accessible de Marseille à Lyon à la navigation fluviale qui n'est encore qu'à ses débuts sur le Bas-Rhône et aurait le plus grand besoin d'être améliorée par des travaux d'une certaine importance.

En amont de Lyon et jusqu'au lac de Genève, le Haut-Rhône n'est pas encore ouvert à la circulation des chalands. La France a cependant témoigné d'une façon très positive son désir d'utiliser cette partie du fleuve pour ses relations économiques avec la Suisse. Au cours de cette année ont été engagés des pourparlers entre les deux pays et à deux reprises une commission d'étude officielle franco-suisse s'est réunie à Genève puis à Lausanne, en mai et en septembre, pour travailler à l'élaboration de ce programme. Un projet de convention entre les deux gouvernements pour l'aménagement du Haut-Rhône a même été déposé tout récemment par les délégués français.

En l'état actuel de la question, la Suisse dispose de projets bien étudiés qui permettraient d'effectuer dans des délais relativement courts l'aménagement de la navigation sur le Rhône entre la frontière franco-suisse et le lac de Genève, ainsi que le raccordement du Rhône au Rhin par une voie fluviale qui relierait le lac Léman aux lacs de Neuchâtel et de Bienne et ceux-ci au Rhin par le cours de l'Aar.

Les projets français en matière de navigation du Haut-Rhône sont malheureusement beaucoup moins avancés; les difficultés techniques assez sérieuses pour le passage des gorges de Bellegarde compliquent singulièrement la question. A ces difficultés viennent s'ajouter les compétitions locales si vives en France. Les populations de la Bourgogne notamment préconisent l'utilisation du canal existant du Rhône au Rhin, de Châlons à Mulhouse. Les habitants de la région du Rhône eux-mêmes sont divisés sur la question de l'aménagement du fleuve, les uns réclamant la construction de deux barrages à Bellegarde, d'autres celle d'un grand barrage unique à Génissiat, d'autres enfin préféreraient un grand canal latéral de dérivation. A la question de la navigation vient s'ajouter la question connexe des usines hydrauliques et de l'attribution de la force électrique gagnée par ces usines, que les populations du Rhône désirent naturellement conserver à l'industrie régionale alors que le Gouvernement français et la Municipalité de Paris envisagent plutôt l'attribution de ces forces à la ville de Paris.

En définitive le Gouvernement français paraît très bien disposé en faveur de l'aménagement du Rhône aux besoins de la navigation fluviale, dans lequel il voit un moyen d'intensifier les rapports économiques existant entre la France et la Suisse. Ce projet se heurte toutefois à des difficultés d'ordre technique, à des rivalités régionales, à la routine et aux lenteurs bien connues de l'administration.

La Suisse ne saurait invoquer les prescriptions du droit international pour l'utilisation du Rhône. Ce fleuve est, en effet, un fleuve national et la Suisse ne dispose pas sur le Rhône du puissant levier qu'elle possède à l'égard de l'Allemagne sur le Rhin, fleuve international ouvert à l'accès de toutes les nations.

Il faudra de longues années encore, en mettant les choses au mieux, pour adapter le Haut-Rhône aux nécessités de la navigation, alors que dès à présent le Rhin est ouvert jusqu'à Bâle aux chalands allemands qui, avant la guerre, débarquaient leurs marchandises sur les quais de cette ville.

Le Gouvernement fédéral ne se dissimule pas que s'agissant d'une question d'ordre intérieur dont la solution dépend uniquement des décisions du Gouvernement de la République, il ne dispose d'aucun moyen pratique pour exercer une pression sur ce Gouvernement. Il a cependant un intérêt de tout premier ordre à hâter la solution de la question du Rhône à un moment où les nécessités de sa politique économique lui imposeraient l'obligation de trouver un équilibre heureux entre la navigation fluviale du Rhône et celle du Rhin.

Pendant de longues années encore, le commerce fluvial suisse n'aura d'autre débouché que celui qui lui est ouvert dans la direction du Nord. Il est à craindre que sans une intervention amicale de ses alliés, la France, en dépit de son bon vouloir, ne laisse écouler un temps précieux avant de résoudre

dre le problème qui permettrait de soustraire la Suisse à la pénétration et à l'influence économiques de l'Allemagne.

En effet, si la Suisse, dont les projets de navigation intérieure sont pour ainsi dire achevés, se décidait à les exécuter, l'Allemagne serait mise dans la possibilité de faire pénétrer avant longtemps ses chalands jusque sur le lac Léman.

Le Gouvernement des Etats-Unis, intéressé avec tous les alliés actuels de la France à l'utilisation de la voie fluviale du Rhône et des canaux français, tant pour ses relations avec la France qu'avec la Confédération, n'aurait-il pas un intérêt à exercer sur le Gouvernement de la République une pression discrète autant qu'effective pour décider ce gouvernement à hâter l'aménagement du Haut-Rhône?

Ce projet grandiose, hérissé de difficultés suffisantes pour tenter l'esprit d'entreprise d'un peuple audacieux, devrait semble-t-il être proposé à l'attention non seulement du gouvernement, mais aussi à celle de la finance et de l'industrie américaines. A plusieurs reprises les journaux ont parlé de l'intérêt que la navigation du Rhône avait éveillé dans certains milieux aux Etats-Unis.

Une action américaine officielle venant à s'exercer sur le Gouvernement français simultanément à une action privée, contribuerait semble-t-il à stimuler le bon vouloir et l'énergie des milieux français intéressés à la réussite de l'entreprise.

Le jour où un consortium, encouragé par le gouvernement, se proposerait de créer de Genève à Marseille une voie de grande communication, tous les obstacles accumulés par la routine, les rivalités régionales et les difficultés techniques se dissiperaient très probablement. La Suisse a un intérêt évident à profiter de la présence actuelle des Américains en France, de la confiance et de l'admiration qu'ils ont su imposer à leurs alliés français par leur esprit d'entreprise pour hâter l'exécution de son programme de navigation sur le Rhône, en y joignant peut-être aussi celui des canaux à créer entre le Rhône et les ports de l'Atlantique.

La Légation de Suisse à Washington pourrait, semble-t-il, rendre dès à présent et avant la fin des hostilités un service appréciable à la Confédération en profitant de toutes les occasions qui s'offriront à elle pour faire comprendre au peuple américain et à son gouvernement:

1. que les promesses du Président Wilson et les traités internationaux doivent être invoqués contre l'Allemagne pour assurer à la Suisse le droit de libre navigation en tous temps sur le Rhin, fleuve international.

2. que la France, désireuse elle-même de développer ses relations économiques actuelles avec la Suisse, a besoin d'être encouragée et aidée dans cette voie par l'initiative féconde et puissante de la nation américaine.