

E 2200 Paris 1/1564

*La Légation de Suisse à Paris,
à la Division des Affaires étrangères du Département politique*

Copie d'expédition

T modifié n° 11

Paris, 25 mars 1919

Pour Economie Publique. Accord franco-suisse¹ sera signé aujourd'hui. Délégation part ce soir. Heer ira directement Zurich et viendra faire rapport vendredi. Dossiers ne partent que par courrier de mercredi. Délégation.

ANNEXE

EVD KW Zentrale 1914–1918/10–11

Berne, 2 avril 1919

RÉSUMÉ DES NÉGOCIATIONS ÉCONOMIQUES DE PARIS
FÉVRIER–MARS 1919

MM. Grobet et Heer, délégués par le Conseil Fédéral pour négocier avec les Alliés, la France en particulier, arrivèrent à Paris le 29 Janvier.

Leur plan était le suivant:

I. Négociations avec la France.

1. Question des crédits réservée par l'accord de Washington art. IX.
2. Question du Bétail réservée par l'accord de Washington art. X.
3. Question du Charbon
4. Question des Engrais chimiques.
5. Question des Métaux.
6. Question des Semences.
7. Question des Transports.
8. Question des Contingents d'importation en France.
9. Liquidation de l'accord des bois.

1. *L'original de cet accord in: K I, Archiv-Nr. 2932; pour un commentaire et un extrait de cette convention, cf. Feuille fédérale, 1919, vol. III, p. 192ss.*



II. Négociations avec les Alliés.

1. Modification de l'article 10c Règlement S.S.S.
2. Listes noires.
3. Modification du pourcentage de matériel ennemi.
4. Transit.

I. CONVENTION FRANCO-SUISSE.

*Chapitre I. Fournitures de la France à la Suisse.**A. Charbons.*

Le texte initial fut proposé par la France; l'importance que revêtait pour cette dernière le bénéfice en francs suisses réalisé par cette opération fut rendue évidente, depuis l'intervention anglaise, par l'attitude du Ministère des Finances qui refusait de signer soit un accord dans lequel le bénéfice de la livraison du charbon était rendu précaire par les prétentions de l'Angleterre, soit un accord ne comprenant pas la question du charbon.

Les points en litige furent les suivants:

a) La question de principe concernant le fait que la Suisse négociait avec la France seule et non avec les Alliés.

L'objection soulevée par l'Angleterre, la communication officieuse qu'elle en fit aux délégués suisses, le malentendu qui résulta de la lettre à M. Seydoux, directeur du Blocus, (lettre dont une phrase, identique à celle renfermée dans une note adressée par l'Ambassade d'Angleterre, également à M. Seydoux, quelques jours auparavant fit croire à ce dernier qu'il y avait eu connivence entre l'Angleterre et la Suisse) lui demandant de mettre les délégués suisses en présence des Alliés, sont expliqués dans le rapport de M. Schulthess du 17 Mars².

b) Le prix.

La reprise des négociations après une semaine d'interruption laissait supposer une entente intervenue entre la France et l'Angleterre. Les négociations concernant les autres questions furent donc poursuivies jusqu'au moment où, l'accord étant prêt à être signé, le Ministère des Finances déclara qu'étant donné l'attitude de l'Angleterre il lui était impossible d'apposer sa signature. L'Angleterre maintenant en effet son point de vue, à savoir que la France, recevant d'elle du charbon à un prix réduit, n'était par conséquent pas en droit de réaliser un bénéfice sur du charbon livré à la Suisse; elle réclamait donc le montant en francs suisses du prix des livraisons effectuées par la France. Ce veto du Ministère des Finances maintenu malgré toutes les formules proposées pour garantir à la France des risques provenant des prétentions anglaises, malgré l'article 2 du chapitre VI permettant de réviser l'accord en tout temps, malgré enfin l'assurance donnée par M. Heer que même au cas où la menace se réaliserait, la France trouverait une contrepartie dans ses fournitures de métaux en provenance de l'Alsace-Lorraine, (Importation moyenne de cette région = 120 millions), fut près de compromettre l'accord dans sa totalité.

Finalement, après que M. Pichon, M. Clémentel et M. de Lasteyrie eussent été successivement sollicités d'user de leur influence pour faire aboutir les négociations, la formule de l'alinéa 4 de la lettre A fut acceptée par le Ministère des Finances.

c) Composition de la Centrale des Charbons.

Le texte primitif français mentionnait le fait que la composition de la Centrale des charbons devait être modifiée. Cette phrase fut radiée étant donné la fondation de la nouvelle société coopérative (qui est entrée en vigueur le 1^{er} Avril) et satisfaction fut donnée à la France par une mention au procès-verbal de clôture assurant que la nouvelle société aurait le caractère d'un monopole.³

2. Cf. n° 254.

3. Cf. la note concernant la Société coopérative Suisse de Charbon sans signature mais datée du 30 avril 1919 qui résume les difficultés de la négociation à ce sujet:

Le projet primitif français renfermait la phrase suivante:

«Les expéditions seront adressées à la Centrale des Charbons, dont la composition devra être modifiée.»

d) Transport.

Malgré la mention à l'article 1 «Marchandises rendues franco frontière suisse» et bien que le transport par wagons et locomotives suisses soit une lourde charge pour nos chemins de fer, il fut impossible, par suite de la crise des transports qui sévit en France, d'obtenir une autre formule que

Lors de la séance du 5 Février, M. Heer demanda des précisions au sujet des modifications envisagées dans la composition de la Centrale des Charbons. Le procès-verbal de la séance mentionne cette question de M. Heer, à laquelle M. Piaton fit la réponse suivante, consignée également au procès-verbal:

«Cet organisme, spécialement institué en vue de l'exécution des accords germano-suisses, doit être modifié dans la composition de son conseil d'administration de façon à y faire entrer certains éléments de la Suisse romande.

Devenant l'organisme d'exécution d'un accord franco-suisse, destiné à recevoir directement les charbons, la Centrale n'aura plus à faire bénéficier les anciens représentants des mines allemandes de la prime dont ceux-ci jouissaient en leur qualité d'importateurs.»

M. Piaton, à une autre occasion, insista sur la nécessité d'un monopole pour la nouvelle Société Coopérative afin que, si un nouvel arrangement intervenait avec l'Allemagne, l'ancienne Centrale du Charbon ne puisse pas faire bénéficier les maisons allemandes d'avantages dont les marchands français seraient exclus à cause du caractère exclusivement suisse de la Coopérative nouvellement constituée.

La phrase du projet primitif français (citée au début de cette note) à l'insertion de laquelle les négociateurs suisses s'étaient opposés, tomba d'elle-même par suite de la création de la nouvelle «Société Coopérative Suisse des Charbons», dont la fondation imminente fut annoncée aux négociateurs suisses par un rapport du 27 Février 1919.

Lors de la troisième séance plénière du 11 Mars, M. Heer, en réponse à une question du président, M. Seydoux, directeur du Blocus, remit à ce dernier un exemplaire des statuts de la nouvelle société et déclara, bien que la chose lui parut probable, n'être pas en mesure de dire si la nouvelle société aurait le caractère d'un monopole.

Les négociateurs français ayant exigé des précisions, M. Heer s'en référa à Berne à ce sujet par télégramme du 15 Mars dont suit un extrait:

«Seydoux möchte Erklärung von Volkswirtschaft erhalten, dass neue Kohleneinfuhr-Genossenschaft Monopolcharacter habe, damit nicht alte Kohlenzentrale deutsche Kohle einführen könne zu Gunsten deutscher Händler in der Schweiz, während neue Gesellschaft nur Schweizer als Mitglieder aufnimmt und daher französische Händler ausgeschlossen sind.»

La réponse suivante parvint le 18 Mars aux négociateurs suisses:

«Deutsche Kohle wird von alter Kohlenzentrale keine eingeführt. Sie geht lt. Absprechungen Schulthess, Piaton, Dubois an gestern gegründete Genossenschaft, welche in dem Sinne Monopolcharacter hat, als Einfuhr nur mit Bewilligung Volkswirtschaftsdepartement zulässig ist nach Artikel 2 des Bundesratsbeschlusses 17. Juli letzten Jahres bezüglich Kohlenversorgung. Genossenschaft übernimmt Funktionen erst April, von welchem Tag ab Bewilligung vorläufig nur nach dieser erteilt wird.»

Le 19 Mars M. Heer envoyait à la Direction du Blocus la lettre suivante:

«Je viens de recevoir de Berne la réponse au sujet de la Société Coopérative Suisse de Charbon et je m'empresse de vous envoyer ci-joint une note tirée du télégramme qui nous a été envoyé.»

La note envoyée était ainsi conçue:

«L'ancienne Centrale des Charbons à Bâle n'importera plus aucun charbon allemand, ses compétences étant transférées à la nouvelle Société Coopérative, fondée le 17 Mars.

La nouvelle Société aura le caractère d'un monopole, car l'importation de charbons en Suisse ne sera possible que moyennant autorisation préalable donnée par le Département de l'Economie publique.

La nouvelle Société n'entrera en fonction qu'en Avril, date à partir de laquelle les autorisations d'importation ne seront accordées qu'à la nouvelle société.»

C'est sur la demande expresse et formelle formulée par les négociateurs français que la déclaration ci-dessus fut insérée au procès-verbal de clôture de la convention.

celle qui figure à la lettre B in fine. Il fut toutefois entendu que le charbon des locomotives ne viendrait pas en déduction des quantités prévues par l'accord.

B. Produits divers.

Après entente entre le service de l'Alsace-Lorraine et le Ministère de la Reconstitution industrielle, la livraison des sels de potasse, scories Thomas et benzine fut déterminée selon la lettre B.

C. Lignite.

Cet article provenant du bassin rhénan, pays temporairement occupé par les Alliés, la France ne put pas prendre un engagement ferme comme pour le charbon du Bassin de la Sarre; elle s'engagea à intervenir auprès de la Commission Interalliée de la Rive gauche du Rhin pour obtenir les autorisations de sortie nécessaires. Le texte prévoit la possibilité d'une augmentation de 15.000 tonnes.

D. Phosphates.

En plus du contingent, la France autorise la sortie de 4000 tonnes de super-phosphates, en souffrance depuis l'année dernière dans le port de Bône.

E. Semences et Métaux.

Ces deux articles furent introduits à la suite de propositions faites par les négociateurs suisses.

Chapitre II. Fournitures de la Suisse à la France.

A. Bétail.

Les divergences portèrent sur trois points:

a) La quantité. Le projet français prévoyait une livraison totale de 25.000 têtes dont 10.000 têtes de suite. Les négociateurs suisses s'efforcèrent de réduire à 20.000 têtes le total à livrer faisant valoir à ce propos la diminution déjà considérable subie par notre cheptel par suite du manque de fourrage et de l'arrêt des importations de bétail d'abattage, l'accord de Washington ne prévoyant au surplus qu'une livraison totale de 5000 têtes. Il s'efforcèrent d'autre part de réduire la quantité livrable de suite étant donné l'impossibilité de trouver au printemps les 10.000 têtes demandées et de recourir à une réquisition.

La France attachait une grande importance à cette fourniture, spécialement la livraison des 10.000 têtes de suite, ce bétail étant destiné au ravitaillement d'urgence des dix départements dévastés (1000 têtes par département = programme Lebrun).

Après de nombreux pourparlers, la formule volontairement imprécise qui figure à l'alinéa 2 fut acceptée de part et d'autre.

b) Mode d'achat. Après que les délégués suisses, pour donner satisfaction aux désirs des négociateurs français, eussent offert de renoncer aux commissions d'achat, M. le Ministre Lebrun en revint au projet initial de sorte que le texte définitif laisse le choix du mode d'achat aux commissaires français.

c) Le prix. Le projet français prévoyait que la différence entre le prix de l'automne 1918 et le prix de l'opération actuelle (forcément plus élevé) serait à la charge de la Confédération. Il fut même suggéré, au cours d'une séance, que la Suisse avait l'occasion de faire là un beau geste!! Les négociateurs suisses refusèrent cette formule. Le texte définitif mentionne simplement qu'au cas où la vente aurait lieu par l'intermédiaire des commissions (ce qui sera très probablement le cas) il ne sera perçu aucun frais ni aucune prime d'exportation.

B. Liquidation de l'accord des bois.

La convention ne fait que consacrer l'accord déjà ratifié à ce sujet par le Gouvernement fédéral.

25 MARS 1919

545

Chapitre III. Transports.

Le projet français contenait ici et là quelques articles visant les transports. Les négociateurs suisses estimèrent que l'occasion était propice pour assembler en un tout homogène les différentes dispositions déjà existantes, en y apportant les améliorations possibles. La Féro présenta un projet qui servit de base. Ce projet fut modifié après discussion avec le Ministère des Travaux publics et augmenté de quelques dispositions proposées par M. de Reynier.

Les articles 1-5 reproduisent avec quelques modifications l'arrangement du 5 Mars 1918 (entre M. Claveille et M. Cailler).

L'article 6 reproduit les dispositions de transport contenues dans l'accord franco-suisse du 29 septembre 1917, la lettre a ayant été proposée par la Féro.

L'article 7 consacre la possibilité d'obtenir des dérogations aux dispositions de la circulaire Maljean dont la suppression fut toutefois refusée par le Ministère du Blocus.

Les articles 8 et 9 furent arrêtés après entente avec le Service de l'Alsace-Lorraine.

Ce chapitre est en somme une simple codification. Les textes renfermeraient-ils une amélioration que le résultat serait purement illusoire, la crise des transports étant telle que le mieux que l'on puisse souhaiter est l'observation par les chemins de fer français des clauses de l'accord.

Une disposition qui donnait à la France la faculté de réduire le trafic pour la Suisse au cas où celle-ci obtiendrait des facilités de transport par le Rhin fut abolie, les délégués suisses ayant proposé l'insertion au chapitre VI d'une disposition d'ordre général permettant de modifier en tout temps l'accord.

Chapitre IV. Contingents d'importation en France.

Ce domaine fut traité avec le Ministre de Commerce d'abord, avec celui de la Reconstitution Industrielle ensuite.

Les améliorations sur les contingents de l'accord 1917 sont les suivantes:

Horlogerie.

Augmentation du contingent montres porté de frs. 350.000 à 500.000. Augmentation du contingent montres or porté à 100.000 frs.

Montres de platine comprises dans ce contingent.

Nouveaux Contingents.

Admission d'un contingent pour les articles suivants: Limes d'horlogerie, Etais pour compas etc., Douilles d'électricité et coton hydrophile.

Suppression partielle du 20^{ème}.

L'article 2 du chapitre 4 spécifie que le système du 20^{ème} ne s'applique plus qu'aux quatre grands contingents: Horlogerie, Broderie, Chaussures et Soierie. La suppression du 20^{ème} pour les autres contingents constitue une amélioration sensible.

Reports possibles.

La Nota in fine permet le report sur un mois de tout le déficit des mois précédents. Cette formule est d'autant plus favorable que l'accord n'ayant été signé que le 25 Mars les trois mois écoulés pourront être rattrapés intégralement.

Chocolats.

Le Ministère du Ravitaillement, auquel fut soumis un projet tendant à élever le prix de vente fixé par l'accord du 29 Septembre 1917, ne put donner son consentement étant donné la portée générale du prix maximum fixé pour la vente de tout chocolat en France, mais laissa prévoir l'abolition prochaine du prix maximum. Ce pronostic s'est en effet réalisé depuis peu de temps.

Chapitre V. Clauses financières.

Le point de vue adopté par le Ministère des Finances, au cours des négociations, fut le suivant:

«La France poursuit une politique de remboursement. Elle veut, dans l'intérêt de son change, que l'équilibre des importations et des exportations entre elle et la Suisse soit établi. Si donc la livraison du charbon et les autres fournitures à la Suisse compensent les importations de Suisse en France, celle-ci n'aura pas besoin de faire appel au crédit éventuel de 32 millions (article 3). Il ne s'agira alors que du remboursement ou de la prolongation éventuelle des crédits en cours (article 1), ainsi que de la vente des titres suisses appartenant au trésor français (article 2).»

L'entente au sujet du chapitre V, pris par lui-même, se fit sans grande difficulté.

Chapitre VI. Durée de l'accord et avenants.

L'article 2 de ce chapitre fut inséré d'un commun accord afin de laisser la porte ouverte à des modifications sollicitées par l'une ou l'autre des parties contractantes. (Les négociateurs pensaient notamment à la question du charbon, la révision éventuelle du chapitre des transports, les demandes de nouveaux contingents).

II. NÉGOCIATIONS AVEC LES ALLIÉS.

1. Modification de l'article 10 c.

L'intention des négociateurs suisses était d'obtenir, en attendant la levée générale du Blocus, une atténuation des dispositions S.S.S. en vigueur. M. Heer avait déjà remis en Novembre 1918 une note à la Commission Interalliée à Berne, note restée sans réponse, bien qu'elle ait été rappelée au cours du mois de Janvier 1918 par une démarche de M. le Ministre Dunant.

La situation créée en Suisse par le maintien intégral des mesures du Blocus rendait la révision du règlement S.S.S. d'une urgence et d'une importance extrêmes.

Les négociateurs suisses ne relâchèrent pas un instant leurs efforts pour obtenir une décision, ne fut-ce que le retour au règlement 1916.

Le 1^{er} Mars 1919, une note fut remise à M. Seydoux⁴ avec un projet de révision; le 8 Mars M. Seydoux annonçait à MM. Grobet et Heer que les défenses d'exportation frappant les industries suisses seraient notablement allégées ou même presque supprimées dès les premières semaines d'Avril.⁵

Tout en prenant acte de ces déclarations, les délégués suisses demandèrent, comme régime provisoire, le retour immédiat au règlement 1916. Le 17 Mars M. de Vitrolles, chef de service au Blocus, déclarait froidement que selon lui les événements marchaient trop vite pour qu'il estimât nécessaire de saisir les Alliés de notre projet de modification, avec lequel il se déclarait au surplus d'accord. Le lendemain M. Seydoux désavouait nettement M. de Vitrolles et se faisait fort d'obtenir dans l'espace de quelques jours une décision. Les séances du Conseil supérieur du Blocus se succédèrent toutefois sans que M. Seydoux prît l'initiative d'une démarche quelconque.

La question en est là, malgré les promesses formelles de M. Seydoux et bien que les autres Alliés se soient officieusement déclarés d'accord avec le projet suisse.

2. Listes noires.

Aucune décision de principe n'est intervenue. M. Heer réussit cependant à faire réhabiliter les Filatures Réunies de Schaffhouse-Derendingen, après avoir soumis au Blocus le contrat que Schaeler acceptait de signer.

4. Cf. n° 211.

5. Non reproduit, cf. Spezialbericht No 5 de Heer et Grobet, EVD KW Zentrale 1914-1918/10-11.

25 MARS 1919

547

3. *Modification du pourcentage de matériel ennemi (5% à 25%).*

Cette question était déjà en suspens à la suite d'une démarche de la Légation. L'élévation à 25% fut refusée par le Ministère des Affaires Etrangères. Toutefois, la Légation reçut l'assurance que les demandes de dérogation seraient liquidées plus rapidement qu'au passé.

4. *Transit pour les Pays du Nord via l'Allemagne.*

Un projet de simplification des formalités en vigueur fut soumis par la délégation Suisse. M. Seydoux déclara le 8 Mars que le régime du transit serait dans peu de jours simplifié dans le sens des propositions suisses.⁶ Le nouveau système entrera donc sous peu en vigueur.

5. *Charbon anglais.*

L'Ambassade anglaise à Paris a notifié aux délégués suisses en date du 17 Mars une déclaration⁷ selon laquelle le Gouvernement anglais accorde au Gouvernement fédéral des licences d'exportation pour 30 à 40.000 tonnes par mois à condition que les disponibilités anglaises le permettent et plus si le Gouvernement fédéral en exprime le désir. Le transport est à la charge du Gouvernement suisse qui entreprend en ce moment les démarches nécessaires. Il est probable que ce transport aura lieu par eau jusqu'à Mannheim via Rotterdam, puis par rail jusqu'à Bâle.

6. *Charbon Belge.*

Pour compléter cet aperçu du ravitaillement de la Suisse en charbon, nous mentionnons pour votre gouverne que l'accord passé à Bruxelles porte sur un contingent mensuel de 60.000 tonnes dont les premiers arrivages ont eu lieu dans le milieu du mois de Mars.

7. *Importation totale en charbon.*

Selon toute probabilité la Suisse recevra, au cours du mois d'Avril, 120.000 tonnes environ de charbon.

8. *Viande frigorifiée.*

A titre de renseignement également nous pouvons mentionner ce qui suit:

L'Office de l'Alimentation envoya au début du mois de Mars un délégué spécialement chargé d'assurer l'importation en Suisse d'une quantité suffisante de viande congelée pour faire face à la disette du bétail d'abattage (une semaine sans viande a été décrétée du 11 au 18 Avril) et pour empêcher une hausse trop considérable des prix.

La question n'a pas encore reçu de solution, le contingent n'ayant pas été encore officiellement accordé et le frêt n'ayant été trouvé que le 30 Mars (bateaux frigorifiques italiens).

Le délégué de l'Office de l'Alimentation demanda d'autre part au Gouvernement français de lui avancer 1000 tonnes en attendant nos premiers envois. Cette demande fut refusée étant donné l'état des stocks français.

Considérations.

Ce ne fut donc que le 25 Mars, après huit semaines de négociations, que fut signée la convention comprenant les deux articles dont la signature était prévue dans les 30 jours par l'accord de Washington du 22 Janvier. Le 21 Février, les délégués suisses rappelèrent par une note adressée à M. Seydoux, directeur du Blocus, le délai qui expirait le lendemain, en exprimant leur désir de signer avant l'écoulement du délai fixé. Leur note resta sans réponse.

6. *Non reproduit; cf. télégramme modifié n° 21 de la Légation de Suisse à Paris à la Division des Affaires étrangères du Département politique du 8 mars 1919, E 2200 Paris 1/1553.*

7. *Non reproduite; cf. E 7800 1/76.*

548

25 MARS 1919

Les négociations furent dominées par deux faits: Le premier, d'ordre interne, a trait à l'embouteillage absolu des Ministères français, dont les Ministres sont invisibles et les chefs de service occupés dans les inombrables commissions interalliées qui fourmillent à Paris.

M. Seydoux qui présidait du côté français ne put se consacrer suffisamment à sa tâche de directeur et organisateur des négociations; les délégués suisses furent obligés de discuter chaque domaine spécial avec le Ministère intéressé. Cette procédure, malgré ses avantages, explique en partie la longueur des négociations.

La France traverse d'autre part une crise sérieuse, conséquence de la destruction de ses industries, du manque de main d'œuvre, de ses finances précaires, de l'état déplorable des transports, enfin de la désorganisation politique.

Le second fait est d'ordre externe: Le chaos qui règne entre Alliés, l'interdépendance des puissances jointe aux divergences de forme et de fond constituant une entrave continuelle aux décisions à prendre par l'une d'entre elles. Le cas du charbon en est un exemple typique, l'attitude de l'Angleterre menaçant jusqu'à la dernière minute de faire échouer toute la convention. L'original signé fut remis aux négociateurs cinq minutes avant le départ du train qui les ramena en Suisse.