

27. Dez. 1924

L.

Département Politique Fédéral,  
Division  
des  
Affaires Etrangères.

Berne, le 27 décembre 1924.

D 1 - No 38.  
-----

Confidentiel.

Monsieur le Ministre,

Nous avons l'honneur de vous donner divers renseignements sur l'état actuel des relations de la Grande-Bretagne et du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes avec les Soviets, les rapports gréco-yougoslaves, le voyage des Souverains serbes à Rome et à Paris, le récent message du Président Coolidge au Congrès américain sur la question, notamment, des dettes interalliées, ainsi que l'attitude du sénateur Borah à l'égard de la Cour permanente de Justice internationale et de la Russie des Soviets.

Les relations actuelles de la Grande-Bretagne avec la Russie  
des Soviets (16.XII).

Son court Ministère a coûté cher à M. MacDonald. Le revirement opéré dans le peuple en faveur de la droite paraît plus que momentané. Il est étonnant de constater combien M. MacDonald est déjà oublié et traité en quantité négligeable. A peine se rappelle-t-on qu'il a été Chef de Gouvernement pendant la plus grande partie de l'année. Le régime socialiste est considéré comme une affaire appartenant au passé, comme une expérience faite, sur laquelle on ne reviendra pas, à moins que, peut-être, dans des années, les circonstances aient de nouveau complètement changé. Personnelle-

A la Légation de Suisse,

Paris,  
Berlin,  
Bruxelles,  
Vienne,

\* Londres,  
Rome,

La Haye,

Au Consulat Général de Suisse, Belgrade.

Madrid,  
Stockholm,  
Bucarest,  
Washington,  
Rio-de-Janeiro,  
Buenos-Aires,

\* Tokio,  
Varsovie.





ment, M. MacDonald a perdu une bonne part de son prestige, surtout dans son propre parti. Il a eu de la peine à se faire réélire comme chef de parti; c'est, du reste, un sort qu'il partage avec M. Baldwin, qui, après sa défaite de 1923, s'est heurté aux mêmes difficultés. Non seulement il ne trouve plus d'appui dans les rangs du Labour Party, mais plusieurs personnages importants, sur les bancs de l'opposition, lui sont ouvertement hostiles. Cela se sent presque quand il se lève à la Chambre pour prendre la parole.

Le 15 décembre, les délibérations du Parlement ont commencé par porter sur la politique étrangère. M. Chamberlain, qui venait de rentrer du Continent, a fait sa première apparition. Il n'a abordé que quelques-unes des nombreuses questions qui se trouvent actuellement au premier plan de l'activité du Foreign Office. Il a parlé des entretiens qu'il a eus à Paris et à Rome, puis, de la Société des Nations, ensuite, de l'Egypte, et, finalement, de la Russie.

L'affaire de la lettre de Zinovieff a pris un temps considérable, grâce aussi aux interruptions du Labour Party. Le point qui nous paraît le plus intéressant dans ces explications, c'est le verdict de la Commission d'enquête instituée par le nouveau Gouvernement. Il proclame l'authenticité incontestable de ce document, qui avait pour but d'instaurer en Grande-Bretagne un régime de feu et de sang et qui occasionna une grave défaite du parti socialiste.

Certaines constatations de M. Chamberlain au sujet des traités avec la Russie méritent d'être recommandées à l'attention générale. Nous les résumerons ainsi :

1) Le projet d'un emprunt fut considéré comme une affaire manquée, déjà du temps de l'ancien Gouvernement. Il n'est plus nécessaire d'en parler.

2) Les traités qui ne comportent pas d'emprunt n'ont aucune valeur.



- 3 -

3) Quelles sont les expériences des pays qui ont conclu des traités avec les Soviets ? - La France s'y risque en ce moment. Attendez de voir ce qui en résultera. En Italie, aucune reprise de commerce n'a suivi la reconnaissance et la conclusion d'un arrangement.

4) Il n'y a pas de commerce sans crédits. Le système communiste est une faillite. Aussi le petit commerce individuel reprend-il de plus en plus en Russie; la réouverture des magasins est de nouveau autorisée par les Autorités. Mais les apparences sont sauvées grâce aux mesures prises pour éviter qu'aucune transaction puisse se conclure avec l'étranger sans passer par le Gouvernement. Comme ce système ne peut s'accommoder de celui qui fonctionne dans le reste du monde, il est absurde de penser qu'il suffit de faire un traité avec Moscou pour que les relations commerciales reprennent.

5) Il peut y avoir, plus tard, des possibilités d'une reprise du commerce; actuellement, elle est exclue. Pendant les neuf premiers mois, la Russie a importé en Grande-Bretagne pour £ 13.000.000 d'autre part, la Russie en a acheté en Grande-Bretagne pour £ 1.800.000.- Voilà le résultat des efforts commerciaux anglo-russes au cours d'une époque où le Gouvernement était animé, à l'égard des seigneurs du Kremlin, de la meilleure volonté et des sentiments les plus fraternels.

6) M. Chamberlain termine en disant que, peut-être plus tard, des négociations pourront être reprises avec les Soviets. Actuellement, le moment serait mal choisi. Il ne croit pas non plus que le moment actuel soit opportun pour maintenir avec les Soviets des relations diplomatiques normales, ces relations qui, entre n'importe quelles Puissances, doivent avoir comme base une conduite amicale et l'observation des convenances et de la courtoisie de la vie internationale.



Le Cabinet Pachitch et la Russie soviétique (15.XII).

Le retour au pouvoir d'un Cabinet radical, de même que l'approche des élections législatives ne laissent pas d'influencer profondément la politique étrangère du Gouvernement yougoslave. Cette influence des intérêts de parti se lit clairement dans l'attitude qu'observe la Yougoslavie à l'égard de la Russie soviétique. Elle n'est pas étrangère, non plus, à la dénonciation, si inattendue, du traité d'alliance gréco-serbe.

Les divers Gouvernements qui se sont succédé à Belgrade depuis deux ans n'ont jamais caché que l'éventualité d'une reconnaissance de la Russie soviétique ne rencontrait aucune difficulté sérieuse et que ce problème se ramenait, en définitive, à une simple question d'opportunité. Il était donc assez plausible de supposer, en raison du jeu des sympathies naturelles, que le Cabinet Davidovitch, s'il se fût maintenu au pouvoir, eût renoué avec la Russie, tôt après la France.

Depuis l'avènement du Cabinet Pachitch, la situation s'est modifiée du tout au tout. Les milieux gouvernementaux accusent sans détour les Soviets d'immixtions graves dans les affaires intérieures du pays. Ils prétendent être en possession de documents importants, dérobés à la Légation soviétique de Vienne, qui établiraient la collusion du parti républicain des paysans croates avec Moscou. L'élément croate, avec l'aide des Soviets, fomenterait une tentative de révolution, au début de janvier, qui coïnciderait avec une incursion des comitadjis pro-macédoniens en Serbie méridionale. Le plan de la IIIème Internationale consisterait à prêter un appui énergique au parti communiste en Yougoslavie, à aggraver les dissensions entre Serbes, Croates et Slovènes, à accroître le mécontentement en Serbie méridionale et, enfin, à opposer les catholiques romains aux orthodoxes. Le Gouvernement de Belgrade accuse, en même temps, les Soviets de soutenir le Comité de Kossovo et de favoriser les incursions des bandes albanaises en territoire serbe.



A la vérité, le Cabinet Pachitch exagère à dessein ses craintes à l'endroit du danger bolchéviste. La Yougoslavie est un des pays les plus réfractaires à l'action des Soviets. Le parti républicain des paysans croates lui-même n'est pas acquis à la doctrine communiste, ni inféodé à la Troisième Internationale. Raditch, qui, de tous les chefs du parti paysan croate, paraît le plus accessible à l'influence de Moscou, a pris soin de déclarer récemment dans le "Slobodni Dom" qu'il se refusait à toute combinaison électorale avec les organisations socialistes du Royaume et n'a pas manqué de rappeler que, par sa culture, ses idées religieuses et ses traditions, son parti était conservateur et demeurerait hostile à toute conception communiste. Quant à l'agitation pro-macédonienne en Serbie méridionale, elle n'a rien de commun avec l'action de Moscou.

Si le Gouvernement actuel prend un tel soin d'accréditer l'idée d'un danger bolchéviste, en Yougoslavie, c'est qu'il compte justifier de cette manière les mesures qu'il se propose de prendre contre les radichistes, les socialistes et les communistes. Le Cabinet radical qui avait précédé le Ministère Davidovitch avait déjà procédé à la dissolution de tous les syndicats ouvriers, uniformément qualifiés d'organisations bolchévistes. Le Ministère Davidovitch les a rétablis. M. Pachitch cherche évidemment l'occasion de les supprimer de nouveau. Une information récente annonce même que le Gouvernement va prendre une décision dans ce sens. Le corollaire de cette politique électorale est une aggravation marquée des relations avec la Russie soviétique. La question de la reconnaissance du Gouvernement de Moscou est, dans tous les cas, reléguée à l'arrière plan jusqu'aux élections.

#### Les relations gréco-yougoslaves (15.XII).

L'avènement du Cabinet Pachitch a été suivi de près de la dénonciation du traité d'alliance conclu pour dix ans, le 19 mai 1913, entre la Grèce et la Serbie.



Le Gouvernement de Belgrade eût eu de nombreuses occasions de dénoncer plus tôt le traité de 1913. Il ne le fit pas, même en 1915, lorsque le Roi Constantin, en dépit des conseils de M. Vénizelos, refusa d'intervenir contre la Bulgarie. L'alliance ne fut pas non plus dénoncée le 19 mai 1923, à l'échéance de la période pour laquelle elle avait été conclue. C'est de la manière la plus inattendue que le Cabinet Pachitch a signifié à la Grèce, en novembre, sa résolution de considérer le traité de 1913 comme caduc.

Cette dénonciation survient à un moment où la Yougoslavie se fait forte d'imposer ses vues à la Grèce. En 1923, le Gouvernement de Belgrade était en pourparlers avec celui d'Athènes pour la concession d'une zone privilégiée dans le port de Salonique. Les deux pays s'occupaient, en même temps, de la répartition de la dette ottomane. La Yougoslavie sut alors habilement tirer profit de sa position d'alliée, exploitant l'intérêt qu'attachait la Grèce au maintien d'un traité qui la sauvait de l'isolement. Mais, dans la suite, la Grèce tint moins qu'elle n'avait promis. La zone franche du port de Salonique a donné lieu et continue à susciter de graves difficultés. Le contrôle que cherche à exercer l'administration grecque tendrait à rendre cette concession illusoire.

La chute du régime monarchique en Grèce n'est pas sans influence, non plus, sur l'état d'esprit du Gouvernement de Belgrade. Tant que la dynastie grecque était au pouvoir, la consigne était de ne rien faire qui pût aggraver les relations avec la Grèce. La Yougoslavie n'a plus la même raison, maintenant, de ménager son voisin du sud.

Mais, en plus de ces facteurs plutôt secondaires, c'est la délicate question des minorités en Macédoine qui a dicté sa décision au Gouvernement yougoslave. Le Cabinet Pachitch et le parti radical sont d'une susceptibilité particulière pour tout ce qui concerne la Macédoine. A la veille des élections, ils ne sau-



raient admettre la moindre atteinte aux droits de la Serbie sur la partie de la Macédoine qui lui a été adjugée. Or, en signant à Genève, avec M. Kalvoff, le protocole sur les communautés et les écoles bulgares en Macédoine grecque, M. Politis a préjugé, aux yeux du Gouvernement yougoslave, la question des minorités ethniques en Macédoine serbe. La dénonciation du traité d'alliance de 1913 apparaît, dès lors, comme une mesure de rétorsion contre l'accord Kalvoff-Politis, qui aurait fourni une arme très forte aux revendications des allogènes de la Macédoine serbe, en reconnaissant aux minorités bulgares de la Macédoine grecque le droit d'être traitées comme telles.

Le Gouvernement de Belgrade n'ignore pas que la dénonciation de la convention de 1913 constitue un coup sensible pour la Grèce, et il se propose de faire payer de nombreuses concessions la conclusion d'un nouveau traité d'alliance. Le bruit court même qu'une des conditions posées par la Yougoslavie consisterait dans la restauration de la dynastie grecque. Il paraît certain que la Yougoslavie, au cours des négociations de son traité de commerce avec la Grèce et dans la liquidation des difficultés provoquées par la zone franche de Salonique et la question de la répartition de la dette ottomane, ne manquera pas d'exploiter les avantages qu'elle retire de la caducité du traité d'alliance de 1913.

#### Le voyage des Souverains serbes à Rome et à Paris.

(23.XII).

Le Roi a pris très brusquement la décision de se rendre à Rome et à Paris, accompagné de la Reine, du Ministre de la Cour et d'une suite. Il voyage incognito sous le nom de Comte d'Avala. Il a traversé notre pays à l'aller.

Le départ du Roi suit de 24 heures le retour de M. Nintchitch. Il ne paraît pas trop osé d'avancer que le Roi, qui



va reprendre pour son compte l'itinéraire parcouru par son Ministre des Affaires Etrangères, se voit contraint d'intervenir en personne, à Rome et à Paris, à la suite de l'échec de la mission de M. Nintchitch.

Bien que la raison principale du voyage de M. Nintchitch ait été tenue secrète, il semble de plus en plus certain qu'il était chargé, avant tout, de représenter aux Gouvernements italien, français et même britannique, les "dangers" que l'action de Moscou ferait courir à la Yougoslavie et de les informer des mesures que le Gouvernement entend prendre pour prévenir un mouvement bolchéviste. Ces mesures consistent, à l'intérieur, à dissoudre les organisations syndicales ouvrières et le parti radichiste.

En politique étrangère, le Gouvernement de Belgrade tente d'accréditer dans les chancelleries étrangères l'idée que l'appui qu'il prête, en dépit des démentis officiels, à l'insurrection albanaise dirigée par Ahmet bey Zogou est une phase de la lutte anti-bolchéviste dans les Balkans. A cette fin, Belgrade fait grand état de la reconnaissance des Soviets par le Gouvernement Fan Noli et de la présence en Albanie d'un général bolchéviste, Krakowietsky, qui serait chargé de réorganiser l'armée albanaise. Le jeu de Belgrade serait évidemment de s'assurer, dans la question albanaise, la bienveillante neutralité des Puissances européennes les plus intéressées, en cherchant à gagner leurs sympathies en faveur d'Ahmet Zogou bey, représenté comme l'un des champions de la lutte contre l'intervention bolchévique dans les Balkans.

Le Roi va-t-il s'aventurer à défendre cette thèse, après son Ministre des Affaires étrangères ? - Il serait peut-être hasardé de l'affirmer. Mais il paraît certain que le voyage du Roi n'est pas étranger aux événements qui se déroulent en Albanie.



Le récent message du Président Coolidge au Congrès américain  
et la question des dettes interalliées (5.XII).

La session ordinaire du Congrès a commencé le premier décembre par une exécution des sénateurs républicains dissidents et désormais LaFollette et ses amis ne seront plus convoqués au caucus du parti. Puis, le Président, abandonnant l'usage de venir en personne lire son message, s'est borné à l'envoyer au Congrès, où il a été lu par un secrétaire. Le style en est concis, clair et un peu sec, dépourvu de vaine phraséologie. Les trois quarts de ce message sont consacrés aux affaires intérieures. Après avoir constaté avec satisfaction que la situation des Etats-Unis est unique au monde, que la dette publique a diminué, que les frais du Gouvernement deviennent moins élevés et que les impôts sont en train d'être réduits, le Président déclare que la tâche du Gouvernement est d'aller plus loin encore dans cette voie des réductions; car la dette publique est de 21 milliards, les frais de l'administration s'élèvent à 3 milliards et demi et les Américains paient en moyenne \$ 27.00 d'impôts par tête. Il faut donc des économies, encore des économies et toujours des économies.

Après avoir passé en revue les questions suivantes: la révision de la loi d'impôts, le développement des voies fluviales, les secours à l'agriculture, l'affermement de la grande entreprise des forces hydrauliques à Muscle Shoals, les chemins de fer, la marine marchande, l'immigration, etc., le Président a abordé les affaires étrangères. Il a d'abord préconisé à nouveau l'adhésion des Etats-Unis à la Cour permanente de Justice internationale, sous les réserves déjà fixées par le Département d'Etat et en insistant sur le fait que les Etats-Unis ne seront liés par les décisions de la Cour que lorsqu'ils lui auront <sup>soumis</sup> volontairement une question litigieuse que les négociations diplomatiques n'aurent pu résoudre. En ce qui concerne la limitation des armements, le Président rappelle



qu'à plusieurs reprises, il a exprimé le désir de voir continuer et achever l'oeuvre commencée par la Conférence de Washington, dans l'espoir qu'une nouvelle Conférence pourrait avoir lieu "aussitôt que l'exécution du plan actuel pour le paiement des réparations offrirait une occasion favorable". "Mais, ajoute le Président, vu les propositions faites par d'autres Gouvernements et tendant à la réunion d'une Conférence européenne, il sera nécessaire d'attendre pour voir quel sera le résultat de leur action. Je ne désire pas envoyer des représentants à une conférence qui projetterait des engagements opposés à la liberté d'action que nous voulons maintenir intacte en ce qui concerne notre politique intérieure." Il est d'accord de proscrire la guerre. "Tandis que nous devons sauvegarder notre liberté d'agir selon notre propre jugement dans nos affaires domestiques, dit-il, nous ne pouvons que considérer avec un intérêt sympathique tout progrès vers ce but désiré, étudier soigneusement les mesures proposées pour l'atteindre."

Quant à la codification du droit international, le Président préfère les recherches et les études faites par des juristes membres des associations et instituts privés de droit international aux conférences des représentants techniques et officiels des Gouvernements.

Enfin, le Président a parlé des créances des Etats-Unis sur les pays étrangers. Ces créances s'élèvent à 12 milliards, et la Commission créée dans ce but a déjà négocié avec quelques Gouvernements la liquidation d'un montant de 5 milliards. Les pouvoirs de cette Commission expirant prochainement, ils devront être renouvelés par le Congrès. "Je suis opposé, a déclaré une fois de plus le Président, à la remise de ces dettes et je crois que pour le plus grand bien du monde elles doivent être liquidées et payées aussi vite que possible. Je ne demande pas des mesures draconiennes; mais, tant que l'argent emprunté n'est pas rendu, le crédit ne peut être assuré en cas de nécessité; il existe, en outre, une obligation morale que notre pays ne peut ignorer et qu'aucune autre



"nation ne peut éluder. Les termes et conditions peuvent être  
 "conformés aux différentes capacités financières des pays inté-  
 "ressés, mais le principe que chaque pays doit exécuter ses obli-  
 "gations n'admet pas d'exceptions et il est d'application univer-  
 "selle."

La question de la fixation des termes de paiement de la dette de la France envers les Etats-Unis est de nouveau en discussion. Il y a à ce sujet une polémique à propos d'un passage du message présidentiel au Congrès, où il est dit que les termes et conditions de paiement peuvent différer suivant les capacités financières des pays intéressés. On a vu là une allusion à l'octroi de conditions plus favorables à la France qu'à l'Angleterre. La protestation officielle de l'Angleterre à ce sujet a été soutenue par une partie de la presse, qui déclare, d'un côté, qu'il n'y a pas lieu de revenir sur les termes convenus avec l'Angleterre et, d'un autre côté, qu'il serait injuste de ne pas mettre la France sur le même pied. En tous cas, aucune proposition formelle de la France n'étant parvenue à la Commission de liquidation, celle-ci n'a pas eu encore à s'en occuper.

L'attitude du sénateur Borah à l'égard de la Cour permanente de Justice internationale et de la Russie des Soviets (9.XII).

1 Il semble qu'on se soit un peu pressé d'annoncer que le sénateur Borah se ralliait au projet présidentiel d'adhésion à la Cour permanente de Justice internationale et que ses sentiments à l'égard des Soviets avaient changé. Ce sénateur n'est pas homme à plier devant des nécessités politiques ou des promesses électorales et il reste plus irréconciliable que jamais envers tout ce qui touche de près ou de loin à la Société des Nations. Il a donc fait savoir qu'il ne s'opposerait pas, en sa qualité de président du Comité des affaires étrangères, à la discussion du projet relatif à la Cour permanente de Justice internationale au sein de ce Comité; mais il estime que, pour le moment, le Sénat a d'autres



objets à traiter, plus pressants que l'entrée des Etats-Unis dans cette Cour. D'autre part, il a déclaré à nouveau qu'il voterait contre l'adhésion des Etats-Unis à la Cour permanente de Justice internationale tant que les juges seraient élus par la Société des Nations, selon le mode actuel. Il estime donc que le Comité et le Sénat doivent élaborer un projet d'adhésion à une Cour internationale de Justice qui soit un corps judiciaire indépendant et libre de toute attache politique. Le sénateur Borah n'étant pas seul à soutenir ce point de vue, cela présage une longue discussion, et avec le règlement élastique des débats au Sénat, il est improbable que le vote sur la Cour de Justice pourra avoir lieu dans le courant de la session actuelle, qui se termine à la fin de février. Les démocrates, cependant, déclarent qu'ils vont insister pour obtenir un vote final sur cette question avant le 1er mars et ils assurent qu'ils pourront réunir les 2/3 des sénateurs en faveur du projet présenté par le Département d'Etat.

Il paraît également que le sénateur Borah n'a pas changé d'opinion sur la nécessité de reconnaître le Gouvernement des Soviets. En présence de ces divergences de vues entre le Secrétaire d'Etat et le Président du Comité des affaires étrangères, certains journaux républicains prévoient déjà un renouvellement des conflits entre le Sénat et le Président et des difficultés pour la conduite des affaires étrangères. Un sénateur plus souple à la tête du Comité du Sénat aurait sans doute mieux convenu au Président.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre haute considération.

*Le Chef  
de la Division des Affaires étrangères*