

L'union douanière austro-allemande et la Suisse

Autor(en): **Mrtin, William**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): - **(1931)**

Heft 5

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-853376>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'union douanière austro-allemande et la Suisse

par William Martin

Les gouvernements allemand et autrichien ont cherché à obtenir un effet de surprise en annonçant si brusquement leur accord douanier et leur manœuvre a réussi. Les autres États, dont les préoccupations étaient ailleurs, n'ont pas pu se mettre d'accord instantanément pour réagir d'une façon concordante et l'opinion publique a été désorientée par un événement qu'elle ne prévoyait pas. Maintenant que les esprits commencent à se calmer et qu'on a eu le temps d'examiner cette affaire sous tous ses aspects, on peut porter sur elle un double jugement : l'un au point de vue des intérêts de l'Europe, l'autre au point de vue purement national.

C'est à quoi nous allons nous attacher. Nous verrons tout d'abord la genèse de l'accord austro-allemand, puis sa portée économique, juridique et politique, et enfin ses répercussions sur la situation internationale. Cela nous permettra de définir l'intérêt qu'a en cette affaire notre pays et l'attitude que devrait, selon nous, adopter le gouvernement fédéral.

*

L'accord austro-allemand est inspiré de préoccupations économiques et politiques. Les raisons économiques suffisent parfaitement à l'expliquer. On sait la gravité qui a en Allemagne la crise industrielle. Cinq millions de chômeurs constituent un danger social et politique de tous les instants et l'on ne peut pas espérer faire baisser sérieusement ce nombre, sauf d'une façon saisonnière, si l'on ne trouve pas, d'ici à l'automne, un remède efficace aux difficultés d'exportation auxquelles se heurte l'industrie allemande. On s'inquiète dans tous les pays, y compris le nôtre, du fait que la balance commerciale de l'Allemagne est trop favorable; mais elle ne l'est pas encore assez si l'on songe aux paiements de réparations que doit faire l'Allemagne.

On sait que les pays agricoles de l'Europe danubienne, frappés eux aussi par une crise très sévère dont l'origine est dans la mévente des céréales se sont tournés vers la Société des Nations et lui ont demandé d'instituer un régime de droits préférentiels en faveur des céréales européennes. Cette demande s'est heurtée à Genève à de grandes

résistances. Un seul parmi les grands Etats a manifesté aussitôt une certaine sympathie: l'Allemagne. Le gouvernement allemand a vu dans les contre-parties que permettait de demander un régime préférentiel, une aubaine pour son industrie. Les négociations actuellement en cours entre l'Allemagne et la Roumanie portent sur la détermination d'un certain nombre de produits auxquels la Roumanie accorderait des abaissements de droits, abaissements qui, tout en ayant un caractère général, favoriseraient plus particulièrement des produits intéressants pour l'industrie allemande. Le gouvernement allemand à la veille de la dernière session de la commission européenne, a fait savoir tant à Belgrade qu'à Bucarest que si la question de la préférence douanière était reprise, les gouvernements intéressés pouvaient compter sur son appui.

L'Autriche se trouve dans une situation économique analogue. Elle aussi a un grand nombre de chômeurs, et des difficultés d'exportation d'autant plus grandes qu'elle se trouve séparée de son marché naturel par des cordons de douanes presque infranchissables. C'est pourquoi, lorsque, au cours de l'été dernier, la Roumanie et la Yougoslavie ont décidé de conclure entre elles une union douanière, l'Autriche, par l'organe du Dr. Schober, son chancelier d'alors, a immédiatement manifesté le désir et l'intention d'adhérer, sous une forme quelconque, à cette nouvelle unité économique. Il est manifeste que se trouvant dans la même situation, réagissant devant elle de la même façon, ayant les mêmes intérêts et les mêmes espoirs, l'Allemagne et l'Autriche risquaient de se trouver en face des Etats danubiens dans une situation de concurrence. C'est là un fait qui, pour des raisons morales et sentimentales évidentes, devait être particulièrement désagréable à leurs gouvernements. Ce fait justifie les négociations qui se sont engagées entre Berlin et Vienne et qui n'ont pas tardé à démontrer que l'Allemagne et l'Autriche ne pouvaient rien faire pour conjuguer leurs intérêts si elles n'avaient pas recours au seul moyen qui leur restait juridiquement ouvert: l'union douanière.

En effet, la plupart des traités de commerce conclus par les deux Etats accordent à leurs contractants le traitement de la nation la plus favorisée, réserve faite toutefois du cas de l'union douanière. Pour pouvoir s'accorder des avantages réciproques et pour conjuguer leur action vis-à-vis des autres Etats, l'Autriche et l'Allemagne ont donc été en quelque sorte contraintes de qualifier d'union douanière leur accord même si techniquement il ne doit pas mériter ce nom.

Des considérations politiques ont pu venir se joindre aux raisons économiques et les renforcer. Depuis les élections nationalistes du 14 septembre, le gouvernement allemand est préoccupé de pratiquer une politique active et de donner ainsi à l'opinion publique les satisfactions d'amour-propre qu'elle réclame et qui peuvent seules la détourner momentanément de ses soucis intérieurs.

Qu'est-ce qu'une politique active? Les possibilités, pour l'Allemagne ne sont pas illimitées. De toutes les combinaisons imaginables, celle qui est de nature à séduire le plus l'esprit des Allemands, est le rapprochement avec la France. Non seulement la France apparaît comme une nation forte et l'on sait que les Allemands aiment la force, mais encore elle est une nation riche et les Allemands sont pauvres. Dans toutes les questions qui se posent, la France, grâce à sa prééminence diplomatique, serait, pour l'Allemagne, l'amie la plus utile. D'ailleurs, le rapprochement avec la France est un vieux désir des Allemands, que Guillaume II ne manquait pas une occasion d'exprimer. Leur sentiment à cet égard n'a pas changé.

Tout récemment, un haut fonctionnaire de la Wilhelmstrasse disait fort justement que le seul moyen de faire réussir la conférence du désarmement serait une conversation franche entre l'Allemagne et la France. Mais il ajoutait que l'Allemagne désirait ne pas apparaître dans cette négociation comme demanderesse et que la France devait en prendre l'initiative. On assure que l'idée de M. Brüning n'aurait pas été de réaliser l'Anschluss, mais simplement d'obliger M. Briand à causer avec l'Allemagne. Le chancelier aurait paraît-il un programme de conversation tout prêt et qui porterait sur trois points: le désarmement, l'octroi de crédits à l'Allemagne à défaut de la revision du plan Young — et une étude du problème des minorités qui pourrait aisément dévier en une conversation sur la frontière orientale de l'Allemagne.

Cette idée, quelque peu machiavélique, est-elle juste? Il est permis d'en douter. Tout d'abord parce qu'en jetant à l'opinion publique allemande l'idée de l'Anschluss, on risquait de la voir s'enthousiasmer pour elle. C'est ce qui est arrivé et un diplomate allemand a pu s'écrier: Préservez-nous de nos amis, car si cela continue, nous allons être complètement paralysés dans la négociation! En second lieu, en heurtant la France de front, on risquait que le gouvernement français ne fût plus en état de causer même s'il l'avait voulu. C'est un risque et sans doute M. Brüning l'a-t-il envisagé. Mais il a pensé que M. Briand ne voudrait pas avoir le démenti de toute sa politique de rapprochement

avec l'Allemagne et que plutôt que de l'abandonner, il s'adresserait directement aux Allemands en leur demandant: Eh bien, que voulez-vous? Tel est l'espoir que paraît avoir eu le gouvernement allemand.

*

Si nous examinons maintenant l'union douanière projetée, en elle-même, nous devons porter sur elle un triple jugement, économique, juridique et politique. Au point de vue économique, les torts de l'Europe sont si évidents que l'Allemagne est excusable d'avoir voulu faire quelque chose et agir d'elle-même. Depuis 1927, depuis que la conférence économique internationale a proclamé la nécessité d'un libre-échange progressif, la Société des Nations s'épuise en vains efforts pour obtenir des États qui ont accepté théoriquement cette doctrine qu'ils la mettent en pratique. Elle a eu recours à toutes les méthodes. Elle a multiplié les commissions et les conventions et dans tous les domaines elle s'est heurtée à des impossibilités. La Société des Nations a fait tout son devoir, mais les hommes d'État qui, à Genève reconnaissent la nécessité inéluctable du désarmement douanier, comme la condition même du salut de notre société, se trouvent, lorsqu'ils rentrent dans leur pays, paralysés par tant d'intérêts privés et d'intrigues parlementaires que rien ne sort de leur bonne volonté. Si l'Allemagne n'a eu d'autre intention que de les placer devant leurs responsabilités, de montrer qu'on pouvait faire quelque chose et qu'il le fallait, on doit plutôt la féliciter que la blâmer de ce geste hardi.

Mais que vaut ce quelque chose? L'union douanière austro-allemande peut-elle être autre chose qu'un mot vide de sens? Depuis le Zollverein allemand de 1828 et si l'on excepte les deux cas très particuliers de l'union belgo-luxembourgeoise et de celle de la Suisse et du Liechtenstein, aucune union douanière entre États n'a pu être réalisée pratiquement. Plusieurs pays ont essayé. L'Estonie et la Lettonie ont même formellement décidé de supprimer entre elles les douanes; mais lorsqu'on a voulu préciser les conditions et les conséquences d'une union de ce genre, les intérêts privés ont empêché tout accord positif.

Il est manifeste que la suppression pure et simple des douanes entre l'Allemagne et l'Autriche aurait pour effet un affaiblissement considérable, sinon la disparition de la puissance industrielle de l'Autriche. Seules les industries de luxe viennoises ont quelque chose à gagner à l'accord. Mais la grosse industrie métallurgique qui représente des

intérêts énormes en Autriche serait certainement anéantie par la concurrence allemande, comme le serait, dans le domaine agricole, la culture du seigle ou des pommes de terre. Néanmoins, on ne peut pas dire absolument que l'union douanière soit impossible, d'abord parce que tout ce qui est vraiment voulu peut être fait et ensuite parce que le système des cartels industriels, tel qu'il s'est généralisé de notre temps, peut offrir à l'industrie autrichienne des garanties suffisantes pour lui permettre d'accepter l'union douanière.

En résumé, l'union économique entre l'Allemagne et l'Autriche est difficile; elle se heurtera certainement à de grands obstacles, mais elle n'est pas rigoureusement impossible. Une autre question est de savoir quels bénéfices en retireront les deux pays intéressés. Sur ce point, il est permis d'être très sceptique, car on ne voit pas bien ce que l'ouverture du marché autrichien peut faire gagner à l'industrie allemande, ni inversement, sauf dans des cas particuliers. C'est seulement vis-à-vis du dehors et en évitant de se faire concurrence sur le marché danubien que les deux pays peuvent retirer de leur accord un avantage indirect. L'union n'a donc de valeur que si elle devient le Mitteleuropa, et c'est ce qui inquiète en France.

Que feront les autres pays? Il est peu probable que la France et la Tchécoslovaquie se bornent à une attitude purement négative; les journaux ont déjà indiqué clairement qu'elles recherchaient un moyen de lutter de façon positive contre l'union austro-allemande. Ce moyen ne sera pas la conclusion d'une union douanière adverse entre les Etats de la Petite Entente ou entre les clients de la France: Cette idée a surgi dans certains cerveaux, mais elle a été immédiatement écartée par M. Briand qui a dit: « Ce serait la guerre dans dix ans. » Il faut savoir gré à l'homme d'Etat français dans ces circonstances difficiles de n'avoir pas perdu son sang-froid et de n'avoir pas cherché des satisfactions de prestige diplomatique dans une action immédiate et irréfléchie.

M. Briand et M. Benès semblent avoir l'idée que l'on pourrait obtenir à Genève, devant la commission européenne des solutions d'un caractère général assez efficaces pour rendre l'union austro-allemande moins nécessaire et pour sauver la face des deux Etats, auxquels on demanderait d'y renoncer. Nous souhaitons que ces projets soient réels et que l'influence de la France soit suffisante pour amener tous les pays européens à renoncer à leur opposition à une politique économique raisonnable. Si tel est le cas, l'initiative de l'Allemagne et de l'Autriche aura eu finalement pour l'Europe des conséquences heureuses.

Au point de vue juridique, le problème qui sera soumis au Conseil de la Société des Nations est extrêmement obscur. Les traités de paix ont interdit à l'Autriche d'aliéner son indépendance sans l'autorisation du Conseil de la Société des Nations et le protocole de 1922, conclu au moment du relèvement financier de l'Autriche, a précisé cette obligation en disant que l'Autriche s'engage à ne pas aliéner son indépendance économique. Toutefois, le droit de conclure librement des accords douaniers a été expressément réservé. On peut affirmer que l'intention a été d'interdire à l'Autriche la conclusion d'une union douanière. On pensait alors surtout à l'Italie, mais l'interdiction a eu dans l'esprit des membres du Conseil, en 1922, un caractère général. Malheureusement, les traités ne s'interprètent pas sur les intentions de leurs auteurs, mais sur leur texte, et le protocole de 1922 a été rédigé de telle façon que l'on ne sait pas très bien ce qu'il veut dire. Qu'est-ce que l'indépendance économique d'un pays? Il n'y a pas de pays économiquement indépendant et l'accord austro-allemand réserve expressément le maintien de l'indépendance autrichienne. Le Conseil sera sans doute obligé de poser la question à la Cour internationale de justice et avant que cette haute magistrature ait rendu son arrêt, bien des mois passeront.

La diplomatie autrichienne et allemande a agi dans cette affaire de la façon la plus mystérieuse. M. Schober a été jusqu'à communiquer à la fin des conversations austro-allemandes de Vienne à toutes les légations pour les informer de ce qui s'était dit et fait au cours de ces entrevues et cette note ne faisait pas la moindre allusion à la possibilité d'une union douanière. C'est donc bien une négociation secrète, du caractère le plus typique et il ne faut pas s'étonner que ce retour à des méthodes anciennes, dont les effets désastreux sont encore présents dans toutes les mémoires, aient causé dans toute l'Europe une certaine inquiétude.

Nous ne parlons pas ici de la Tchécoslovaquie, pour laquelle l'union douanière austro-allemande serait évidemment une catastrophe. La Tchécoslovaquie, pays intérieur, ne peut exporter que par le Sud ou par le Nord, par le Danube ou par l'Elbe. Dans les deux cas, elle serait dépendante de la nouvelle unité économique et sa politique serait entièrement dominée par les intérêts de l'Allemagne. M. Benès a dit bien souvent qu'il reconnaissait l'intérêt pour son pays d'une union économique étroite avec ses voisins, mais qu'à aucun prix, il ne voudrait se lier avec l'Allemagne seule, parce que dans une combinaison de ce genre, les intérêts de la Tchécoslovaquie seraient certainement sacrifiés.

Nous pensons plutôt à la situation générale. Il y a en France un seul homme d'Etat qui comprenne vraiment et profondément la nécessité d'un rapprochement avec l'Allemagne. Il est de ce fait en lutte aux attaques passionnées de ses adversaires. Sa situation intérieure est moins forte que sa situation internationale. L'intérêt de l'Allemagne serait de le renforcer, et au lieu de cela, les Allemands s'appliquent dans toutes les occasions à l'ébranler, à justifier les prédictions pessimistes des nationalistes français, à leur fournir des pierres pour lapider M. Briand.

Les conséquences de cette tactique doivent être particulièrement sensibles à la veille de la conférence du désarmement. L'Allemagne, nous l'avons dit, a un grand intérêt à ce que la France accepte de s'entretenir avec elle pour assurer la réussite de cette conférence. Or, au lendemain de l'union austro-allemande, que toute la France considère comme le prodrome de l'Anschluss, un gouvernement français aurait les plus grandes difficultés à faire, dans le domaine du désarmement des concessions sérieuses à l'Allemagne. Il y a là une considération à laquelle le gouvernement allemand ne semble pas avoir prêté une attention suffisante.

*

Si l'on se place maintenant au point de vue des intérêts suisses, on doit porter sur l'union austro-allemande un jugement différent, selon qu'on y voit un accord purement économique ou la préparation de l'Anschluss politique. Dans la Suisse romande, certains journaux n'ont vu l'accord douanier que sous son aspect politique. Mais il n'est pas certain qu'en Autriche ou en Allemagne, la majorité désire vraiment une fusion politique. Il se pourrait que les circonstances obligeassent les deux peuples à en venir là, mais pour le moment, leur politique d'adaptation juridique et économique leur paraît préférable, parce qu'elle n'est pas contraire aux traités et qu'elle leur donne la plupart des satisfactions pratiques que pourrait leur assurer l'Anschluss.

Il est certain que l'Anschluss serait désagréable pour la Suisse, en réduisant à trois le nombre de nos voisins et en allongeant considérablement la frontière allemande. Mais deux observations s'imposent à ce propos. Tout d'abord la disparition d'un de nos voisins présenterait aujourd'hui moins de dangers que ce n'eût été le cas avant la guerre. Jadis, notre indépendance reposait exclusivement sur l'équilibre de nos voisins. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui; l'Autriche est devenue si faible qu'elle ne serait plus en état de jouer le rôle de contre-poids qui lui était attribué dans nos conceptions politiques d'avant-guerre. Sa

disparition aujourd'hui ne modifierait pas sensiblement notre situation politique.

D'ailleurs, notre indépendance ne repose plus aujourd'hui sur l'équilibre de nos voisins, mais sur le pacte de la Société des Nations. En cas de conflit international, ce n'est pas l'égalité des forces entre nos voisins qui pourrait nous préserver, c'est l'engagement pris par tous les Etats d'Europe de venir au secours d'un Etat attaqué.

Notre seconde observation est qu'il est un peu tard pour s'inquiéter aujourd'hui de l'Anschluss, alors qu'en 1919, nous avons délibérément repoussé les avances du peuple vorarlbergeois qui demandait à se joindre à nous et qui nous aurait assuré une frontière absolument infranchissable. Ceux qui jadis, pour de misérables raisons de langue ou de religion, ont refusé d'appliquer, dans ce cas, ce droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au nom duquel on avait prétendument fait la guerre, n'ont pas le droit aujourd'hui de s'émouvoir outre mesure des conséquences de leur propre attitude.

Mais il est préférable, dans la plupart des circonstances politiques, de prendre les choses à leur valeur nominale, et par conséquent de juger l'accord douanier sur le terrain économique.

A ce point de vue, l'événement pourrait être heureux pour la Suisse s'il avait pour effet d'accroître la prospérité de l'Autriche et de l'Allemagne et par conséquent d'augmenter leur capacité d'achat. On sait que seule la prospérité engendre la prospérité, la richesse crée la richesse. Si donc, en s'unissant, l'Allemagne et l'Autriche retiraient de leur accord des bénéfices économiques réels, nous aurions des raisons de nous en réjouir.

Mais il est probable que l'accord restera sans répercussions profondes sur la situation économique des deux pays et que vis-à-vis de nous, il n'aura d'autre effet que de nous placer, en Autriche, en face de la concurrence allemande et en Allemagne en face de la concurrence autrichienne.

Il ne faudrait pas exagérer le risque que nous courrons à cet égard. Nos exportations en Autriche se sont élevées en 1929 à 68 millions de francs, réparties comme suit :

9,100,000 francs de soieries,
 4,800,000 francs de machines,
 6,100,000 francs de montres
 8,200,000 francs de cotonnades,
 4,800,000 francs de fil de coton,

ainsi que de la soie artificielle, des lainages, de l'aluminium, des instruments de précision, des produits chimiques et du fromage.

Tels sont les postes principaux de notre exportation. Pour plusieurs d'entre eux, la concurrence allemande ne saurait jouer. En tout cas, le total ne représente pas, pour notre économie nationale un intérêt considérable. Quant à la concurrence autrichienne, à laquelle nous aurons à faire face sur le marché allemand, elle ne pourrait, elle aussi, porter que sur un petit nombre de marchandises.

Il ne faut donc pas exagérer les conséquences matérielles que peut avoir pour nous l'accord austro-allemand. Encore, dans une période de crise est-il toujours fâcheux de se trouver en face d'une nouvelle concurrence et si le gouvernement suisse avait un moyen de l'empêcher, il devrait évidemment s'en servir. Mais nous ne sommes pas partie aux traités qui ont interdit à l'Autriche d'aliéner son indépendance, ni même au protocole de 1922. C'est seulement en nous appuyant sur nos traités de commerce que nous pourrions éventuellement entreprendre une action juridique. Ces traités contiennent la clause de la nation la plus favorisée avec la réserve de l'union douanière, qui a joué en notre faveur au moment où nous avons englobé le Liechtenstein dans notre système économique. Si l'Autriche et l'Allemagne concluent en fin de compte une véritable union douanière, si elles suppriment entre elles toutes espèces de douanes, nous n'avons aucun moyen juridique de protester contre leur décision. Si au contraire, l'Autriche et l'Allemagne maintiennent entre elles des douanes intérieures, nous pourrions prétendre que l'exception contenue dans les traités de commerce ne joue pas et réclamer le bénéfice des tarifs que ces deux États se consentiront réciproquement. Mais nos traités de commerce avec l'Allemagne et l'Autriche sont dénonçables dans un délai de trois mois; les deux pays ne manqueraient pas de les dénoncer et nous n'aurions presque rien gagné par notre action. Dans ces conditions, il semble bien que le Conseil fédéral n'ait autre chose à faire que d'observer les événements.

Quant au domaine politique, nous n'avons pour le moment pas à prendre de décisions; c'est seulement si la question vient devant la commission européenne où nous sommes représentés par M. Motta que notre délégué aura peut-être à dire son sentiment. Il ne peut d'ailleurs pas être douteux, car la Suisse redoute tout ce qui divise l'Europe et applaudit à tout ce qui l'unit.