



Master

2020

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

Le contentieux franco-suisse des Zones franches (1915-1932): l'Hinterland genevois et le Conseil fédéral entre problèmes régionaux et enjeux internationaux

Obrist, David

How to cite

OBRIST, David. Le contentieux franco-suisse des Zones franches (1915-1932): l'Hinterland genevois et le Conseil fédéral entre problèmes régionaux et enjeux internationaux. Master, 2020.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:145898>



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
DE LA SOCIÉTÉ**

Mémoire de master

Le contentieux franco-suisse des Zones franches (1915-1932)

**L'Hinterland genevois et le Conseil fédéral entre
problèmes régionaux et enjeux internationaux**

OBRIST David

Prof. O'SULLIVAN Mary

Août 2020

Plan :

I. Introduction

- Etat de la littérature et Problématiquepp.4-12

II. Les origines des zones franches

- Les facilités douanières d'Ancien Régime.....p.13
- Le Traité de 1815 et la création des zones franches.....p.14
- Les disputes et conventions douanières du long XXe siècle.....pp.14-18
- Stratégie du Conseil fédéral.....pp.18-22
- Evolution économique des zones franches.....pp.23-26

III. La Première Guerre Mondiale

- La neutralité militaire des zones à l'épreuve.....pp.27-28
- Tensions diplomatiques et politiques.....pp.28-30
- Changements économiques dans les zones.....pp.30-33
- Essor de la place financière helvétique.....pp.34-36
- Bilan du Conseil fédéral.....pp.36-38

IV. Versailles et la SDN

- Méfiance des milieux financiers helvétiques.....p.39
- Défis nationaux du Conseil fédéralpp.40-41
- Diplomatie franco-suisse dans l'immédiat après-guerre.....pp.41-42
- SDN et neutralité contre zone neutralisée.....pp.42-45
- L'article 435 bis.....pp.45-48
- Stratégie du Conseil fédéral.....pp.48-49

V. La Convention de 1921

- La reprise des négociations.....pp.50-53
- La rencontre de Lausanne.....pp.53-55
- La difficile élaboration de la convention.....pp.55-61
- Berne-Genève, une relation conflictuelle.....pp.61-66

VI. La longue marche vers l'arbitrage de la Haye

- Vers l'accord d'arbitrage.....pp.67-70
- L'arbitrage de la Haye.....p.70
- Relations commerciales franco-suisse.....pp.70-72
- Les difficultés du commerce zonien.....pp.72-76

VII. Conclusionpp.77-79

VIII. Annexes

- I. Chronologie.....pp.81-82
- II. Carte des zones.....p.83
- III. Articles 435.....p.84-86

IX. Bibliographiepp.87-90

I. Introduction

Nous avons inauguré il y a peu l'aboutissement des grands travaux du projet ferroviaire du CEVA. Dorénavant, le *Léman Expresse* circule librement le long de l'arc lémanique entre les cantons de Vaud et Genève et le département de Haute-Savoie. Cette ambition de raccorder étroitement les réseaux ferroviaires suisses et français via la ville française d'Annemasse était un vieux serpent de mer de la politique transfrontalière. En effet, un premier projet avait été esquissé au début du XXe siècle, mais la Grande Guerre en avait décidé autrement. Pire, ce conflit avait complètement remis en cause le régime des zones qui réglait depuis un siècle les échanges économiques entre le pôle urbain genevois et les périphéries rurales de la France voisine. Ce moment critique jalonne le début de plusieurs décennies de disputent politico-économiques sur l'intégration économique de Genève dans les échanges du grand voisin français. Ce contentieux local fait inévitablement écho au défi constant que la Suisse doit relever pour s'intégrer harmonieusement aux marchés et échanges européens, en particulier avec la France.

Trouver sa place au sein de l'Europe ! Voici le défi auquel la Suisse, pourtant géographiquement au centre de ce continent, à toujours dû faire face depuis des siècles. Elle a été constamment contrainte de louvoyer entre les grandes puissances et leurs desseins d'une Europe nouvelle. Encore aujourd'hui, alors que les relations entre Berne et Bruxelles sont des plus tendues, voire au bord de la rupture, la Suisse est déchirée entre le souhait d'une souveraineté nationale forte et une ouverture résolument libérale sur le monde. Il y a tout juste un siècle, alors qu'une Europe nouvelle, celle du traité de Versailles, voyait le jour, la Confédération helvétique eu sur le fond les mêmes problèmes qu'aujourd'hui. Elle a dû s'assurer une place dans une Europe de sortie de guerre à laquelle elle n'avait pas accès à la table des vainqueurs, mais aussi une place dans les nouvelles institutions internationales incarnées, entre-autre, par la SDN.

Dans ces grands bouleversements, les vues du Conseil fédéral sont rapidement rentrées en conflits avec lors de la rédaction du Traité de Versailles de 1919 la diplomatie française triomphante, alors chef d'orchestre du remaniement des frontières européennes. Ces désaccords (et ils étaient nombreux) se sont cristallisés autour d'une petite région frontalière coincée entre la chaîne du Jura, les Alpes et le canton de Genève. Composées du Pays de Gex et du Nord de la Savoie, cette région française avait avant 1914 un régime douanier spécial qui faisait d'elle des zones franches sur lesquelles la Suisse avait des droits économiques et militaires en vertu du traité du Congrès de Vienne de 1815. En 1919, le gouvernement français a voulu la supprimer de fait afin d'éliminer une bonne fois pour toute, toute servitude étrangère sur son territoire. Evidemment, la Suisse s'y opposa pour des raisons tant

économiques que diplomatiques. Cet interminable conflit a empoisonné les relations franco-suissees durant toutes les années 1920 et il n'a pu se conclure que par la victoire helvétique au Tribunal International de la Haye en 1932.

Ce contentieux a ainsi l'intérêt de démontrer que les actuels problèmes diplomatiques de la Suisse ne sont de loin pas une nouveauté. De plus, il offre un exemple saisissant d'un petit contentieux économique local qui se transforme en question de politique internationale lorsqu'un petit pays se retrouve pris à partie par ses puissants voisins en pleines mutations dans une Europe nouvelle. Cependant, le contentieux des zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex est un sujet complexe par la multiplicité de ses acteurs et par son étalement temporel. Pour ma part, je me concentrerai sur la période du premier conflit mondial, lorsque la République française suspend temporairement et unilatéralement le régime zonien, jusqu'au verdict de la Cour internationale de justice de la Haye qui mit fin en 1932 à ce différend diplomatique. Afin de nuancer et de compléter les études et mémoires déjà parus à ce sujet : Juvet (1943), Juge (1973), Bickel (1979), Haarman (1980), Guichonnet (2001) et Cantatore (2001), j'axerai mes recherches dans une approche principalement nationale et internationale du problème des zones.

Plusieurs chercheurs se sont déjà intéressés à ce sujet pendant et après les faits. Nous divisons pour cela les auteurs que nous avons à notre disposition en deux groupes distincts ; le premier corpus d'ouvrages concerne les auteurs contemporains à la période susmentionnée, le second regroupe les textes académiques et archivistiques à partir des années 1970.

De la première guerre mondiale jusqu'aux années 1940, de nombreux auteurs ont tenté de résumer et de rendre intelligible pour tous l'histoire du contentieux des zones franches. Cramer Lucien (1919) et Ferrero Marius (1932), se sont attachés à comprendre les racines historiques du contentieux depuis 1815. Juvet Robert (1943) et Picot Albert, (1924) se sont lancés dans une complète analyse juridique de ce contentieux, plus précisément sur le sens à donner à l'article 435 du Traité de Versailles, diversement interprété selon les gouvernements suisses et français et sur son importance vis-à-vis des anciens accords douaniers de 1895 et 1908. Des juristes comme L'Huillier Jean (1932) ont également publié leurs contributions dans le mémoire suisse du Conseil fédéral envoyé au tribunal de la Haye.

Comportant toujours un historique bien fourni de ce contentieux, Georges Dejean et Paul Pictet ont tous deux fait partie de ces auteurs ayant choisi d'écrire un ouvrage très partisan (parfois très virulent) afin défendre l'existence des zones franches aux yeux du grand public alors appelé à se prononcer par la voix des urnes en 1922. Des documents ont également émané d'institutions et d'associations qui ont militées pour le maintien des zones et qui ont eues une certaine influence sur les autorités politiques. Il s'agit particulièrement des nombreux libellés de « l'Association genevoise pour le maintien des zones franches de 1815

et 1816 » couvrant toute la période traitée, ainsi que les différents rapports de Georg Alfred, président de la Chambre de Commerce de Genève, pour le Conseil d'Etat genevois. Ces rapports ont permis entre-autres à monter le dossier juridique suisse pour le Tribunal de la Haye.

Trois mémoires ont été écrits dans les années 1970 à l'Université de Genève. A propos des zones franches, ces trois travaux académiques essaient notamment de comprendre les décisions et réactions des acteurs suisses et genevois dans les années 1920. Les deux premiers, Pierre-André Juge et Pierre Bickel, respectivement en 1973 et 1979, ont établi la liste des principaux acteurs genevois de cette histoire. Ils ont à juste titre identifié que les prises de décisions du côté helvétique étaient le fruit de la concertation d'un trio constant d'acteurs entre 1919 et 1932 : le Conseil fédéral, le Conseil d'Etat genevois et la Chambre de commerce de Genève. Ils ont également admis que ce trio était influencé par un autre trio d'acteurs agissant comme des groupes de pressions, opposés à la Convention franco-suisse de 1921 : la Chambre genevoise d'Agriculture, la Chambre de commerce de Genève et l'Association genevoise pour le maintien des zones franches de 1815 et 1816. Selon Juge et Bickel, la multiplication des acteurs et des intérêts divergents eu pour conséquence de ne pas permettre au Conseil d'Etat genevois de parler d'une seule voix à Berne. Les tensions genevoises entre libre-échange et protectionnisme auraient contraint le Conseil fédéral à la lenteur et à l'hésitation constante. Pire, ce dernier aurait été entraîné par les Genevois à défendre des zones franches qui n'auraient eu pour Genève aucune réelle valeur économique.

Le mémoire de Nathalie Haarmann, écrit en 1980, reprend en grande partie les postulats de ces deux prédécesseurs en y ajoutant cependant une perspective plus culturelle. En effet, elle argumente que la défense acharnée et parfois irraisonnée des zones par la moitié de l'opinion publique genevoise est le produit d'un long héritage historique parsemé d'épisodes négatifs avec la France, d'où l'existence dans les années 1920 d'un véritable esprit frondeur chez les Genevois. Ainsi, la situation économique instable des années 1920 aurait creusé le fossé entre les Genevois « progressistes », tournés vers l'essor de la Genève internationale et la SDN, et les « vieux » Genevois conservateurs. De plus, le Conseil fédéral et en particulier le Conseiller fédéral Motta aurait également et contre son gré soutenu Genève par solidarité confédérale.

Suite à ces trois mémoires, le politologue Daniel Bourgeois a publié dans *Etudes et Sources*, un résumé des deux dossiers existants sur les zones franches dans le fond E2 des archives fédérales à Berne. Pour la première fois, un chercheur a commencé à apprécier également les groupes de pressions suisses, les agriculteurs et les industriels, qui ont

directement influencés le Conseil fédéral. Il a également fait mention des divergences d'opinions et d'actions du côté des autorités françaises, tant régionales que nationales.

En 2001, Paul Guichonnet a édité une monographie qui se veut un résumé du contentieux des zones franches de 1815 jusqu'à nos jours. Son apport principal a été de tenter d'intégrer une dimension un peu plus économiste aux seuls travaux d'histoire politique et diplomatique. Il a eu le mérite d'aborder la question de la vraie valeur de ces zones franches. A qui étaient-elles le plus profitable ? Ce singulier régime douanier a-t-il empêché l'industrialisation de la région ? Voici deux questions pertinentes posées mais qui sont malheureusement restées sans réponse claire. Il a également été le premier à évoquer le problème de la contrebande de produits internationaux (dont certains venants d'Allemagne) transitant allégrement par les zones franches afin de contourner les taxes et blocus alliés.

La même année, un énième et dernier mémoire a été écrit par Arnaud Cantatore à propos de la vision française du contentieux. Ce travail est essentiellement une histoire politique et diplomatique des zones franches au début des années 1920. Il a permis de mettre en lumière les nombreuses divergences d'opinion entre la population zonienne, les autorités départementales et les gouvernements français successifs. Selon lui, ce contentieux est en grande partie dû à une défaillance globale des institutions politiques françaises de la III^e République pétrie dans ses contradictions et accouchant de deux paradoxes, le premier au sujet de la liberté des peuples de disposer d'eux-mêmes proclamé par le traité de Versailles en totale contradiction avec la suppression des zones franches pourtant acceptée par voie référendaire en Savoie en 1860, le deuxième par la réticence du gouvernement français de faire appel au tribunal international de la Haye alors-même que la République française en avait soutenu sa création.

Après cette revue de la littérature, il devient évident que certains aspects de ce contentieux des zones franches sont incomplets voire carrément absents. En histoire politique et diplomatique, les buts, les stratégies et les actions des acteurs Genevois et Français ont été largement étudiés. Cependant, aucune étude ne s'est encore penchée sur les motivations réelles du gouvernement suisse, ainsi que des groupes de pressions, des agriculteurs et industriels suisses qui l'ont influencé. Je pense que si nous adoptons une perspective nationale et internationale sur ce contentieux, nous arriverons mieux à comprendre les décisions du Conseil fédéral. En effet, le contentieux des zones franches n'est, pour le gouvernement suisse, qu'un sujet sensible parmi tant d'autres dans une Europe en pleine reconstruction politique, financière et économique. Recontextualiser ce contentieux permettra de mettre en perspective les zones franches dans la chronologie des désaccords diplomatiques et financiers franco-suisses. De plus, sur le plan fédéral, ce contentieux arrive au moment où les industriels

s'allient aux paysans suisses et à leur conception protectionniste de l'économie afin de sauvegarder l'ordre social suite au traumatisme de la grève générale de 1919. Il manque donc une étude plus centrée sur les acteurs nationaux pour pleinement comprendre ce contentieux avant tout international.

Pour apprécier cette direction de recherche, j'ai dans un premier temps consulté les documents en lien avec les zones franches de 1915 à 1932 aux archives d'Etat de Genève (AEG), Celles-ci sont très instructives pour l'étude sur les relations (et leurs évolutions) entre le Conseil fédéral, le Conseil d'Etat genevois et la Chambre de Commerce de Genève. Elle contient en effet la correspondance suivie du gouvernement genevois avec le Conseil fédéral et tous les autres acteurs genevois. Elles contiennent également plusieurs rapports produits tout le long des années 1920 sur l'importance relative des zones franches pour l'ensemble de l'économie genevoise. Enfin, cette correspondance de gouvernement genevois permet également, via des plaintes et des doléances, d'identifier et d'en apprendre un peu plus sur les différents lobbies principalement constitués d'associations corporatives qui œuvrent au niveau régional.

Dans un second temps, la plateforme en ligne des documents diplomatiques suisses (Dodis) m'a également apporté d'intéressants documents. Ils sont principalement de deux types, les premiers sont les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral lorsqu'ils abordaient le sujet des zones avec souvent des intervenants extérieurs, que ce soient des autorités cantonales, des experts ou divers représentants corporatifs de l'économie suisse. Ces rapports sont instructifs sur la manière dont le Conseil fédéral a pris ses décisions en se référant à des experts qui parfois ont agis en véritables lobbies. Le deuxième type de documents à disposition sur dodis est composé des instructions données par le Conseil fédéral à leur ministre suisse à Paris (diplomate) et autres négociateurs spéciaux. Cette correspondance est très révélatrice des objectifs réels du Conseil fédéral, ainsi que sur l'influence que les autres sujets de discordes entre les deux gouvernements ont eu sur les négociations relatives aux zones franches. Ils représentent en tout et pour tout une cinquantaine de documents produits entre 1915 et 1932.

Pour préciser notre problématique, notre réflexion se concentrera sur l'appréciation de l'importance que les sujets internationaux et nationaux (suisses) ont eu sur l'affaire des zones franches entre 1915 et 1932 du point de vue du Conseil fédéral. En d'autres termes, de quelles manières les autres litiges politico-économiques franco-suisses du début de l'entre-deux-guerres ont empoisonné la résolution du contentieux des zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex pour le faire traîner jusqu'en 1932.

Afin de traiter cette problématique, nous serons également amenés à répondre aux questions subsidiaires suivantes : Quelle a été l'importance relative du gouvernement genevois dans la stratégie du gouvernement suisse ? Pour quelles raisons les changements politiques et économiques de la Grande Guerre ont irrémédiablement changé la nature de la relation pourtant centenaire entre les zones franches et la Suisse ? Quelles ont été les conséquences du statut de neutre proche de l'Allemagne pour la Suisse et les zones franches vis-à-vis des négociations avec la France ? Au sortir de la Première Guerre Mondiale, la Suisse était-elle un petit pays diplomatiquement faible incapable de rivaliser avec la France victorieuse au sujet des zones franches ? Le Conseil fédéral a-t-il su apprécier la valeur économique réelle des zones franches pour l'économie genevoise et dans une moindre mesure suisse ? Voici quelques-unes des questions auxquelles nous serons appelés à répondre afin de recontextualiser ce litige douanier. Afin de pouvoir garder une vue d'ensemble cohérente sur ce sujet qui ne couvre rien de moins que 17 années, j'ai divisé cette période en cinq parties, dont une pour la situation avant 1915. Cette division du temps m'a permis en outre de mieux apprécier l'évolution et l'importance de chaque acteur de 1915 à 1932.

La première partie de ce travail représentera la situation initiale entre le Congrès de Vienne de 1815 et la suppression unilatérale des zones par la France en 1915 en passant par la convention douanière de 1881. Durant cette période, le gouvernement suisse à l'ascendant sur le gouvernement français sur fond d'équilibre européen entre les puissances françaises et prussiennes. En effet, la convention douanière est plusieurs fois renégociée entre les deux pays, la dernière convention de 1906 voit le Conseil fédéral presque imposer toutes ses conditions avec succès vis-à-vis de son homologue français. Le gouvernement suisse, qui a alors le droit et les sympathies prussiennes de son côté, est arrivé à tirer son épingle du jeu des alliances et tensions de l'Europe d'avant-guerre en pérennisant la zone neutre de Haute-Savoie. Evidemment, le Premier Conflit Mondial va briser cet équilibre et donner au gouvernement français l'occasion de revenir sur ces conventions qu'il juge inappropriées. Nous examinerons ainsi les origines des zones franches en particulier à partir de 1815. Au-delà de la mise en place de la structure purement juridique de ce régime douanier d'exception, nous allons déterminer son évolution économique et politique vis-à-vis des objectifs qui ont présidés à sa création puis à son maintien entre 1815 et 1915. Nous dévoilerons alors les intérêts économiques, les rapports de force et les évidences pour les contemporains de sauvegarder ou non l'existence des zones. Ainsi, nous serons mieux à même de comprendre les revendications politiques et économiques des différentes parties en 1919.

La deuxième partie ira de la suspension des zones en 1915 à l'ouverture de la Conférence de Paix à Versailles en 1919. Pendant cette période, l'économie de guerre et les

impératifs militaires poussent la France à supprimer unilatéralement les zones franches. Plus grave, plusieurs rumeurs indiquent que des biens allemands ont transité dès 1914 par la Suisse et les zones franches afin d'être vendus en France et ainsi contourner le blocus allié. Inquiet, le gouvernement genevois demande au Conseil fédéral d'intervenir auprès du gouvernement français sur la question des zones. A ce moment, le Conseil fédéral prend déjà l'habitude de consulter des experts genevois à ce sujet, à l'instar du président de la chambre de commerce genevoise, sans passer toutefois par le gouvernement genevois. En retour, le gouvernement suisse demande au Conseil d'Etat genevois d'attendre la fin du conflit pour renégocier et rétablir les zones franches, ce que les Genevois font sagement. Nous nous concentrerons donc sur la quasi suspension de facto du régime zonien pendant le conflit mondial. Nous serons particulièrement attentifs aux changements structurels que l'économie de guerre française va amorcer dans les zones en intégrant plus étroitement celles-ci à l'économie nationale. Nous relèverons également l'émergence des nombreuses tensions entre les gouvernements suisses et français, principalement dû à la neutralité helvétique, et qui vont empoisonner leurs relations diplomatiques dans les années 1920 entre autres sur le sujet des zones. Nous parlerons donc des actions de la Suisse durant la guerre, de ses liens avec l'Allemagne ainsi que du rôle ambivalent, parfois engagé, du secteur bancaire helvétique.

La troisième partie commencera avec les négociations franco-suisse sur les termes du traité de Versailles en 1919 et se terminera par l'élaboration conjointe d'une nouvelle convention franco-suisse sur les zones franches en 1921. La nouvelle position dominante de la France sur le plan européen permet à cette dernière de contester juridiquement le régime des zones en remettant notamment en cause le traité de Vienne de 1815, constitutif des zones. La France veut à tout prix renégocier ce désaccord douanier en sa faveur via une nouvelle convention afin d'éviter un futur et hypothétique recours de la Suisse à la SDN, organisation internationale à laquelle le gouvernement suisse souhaite vivement son intégration. Dans la précipitation, les deux gouvernements s'accordent sur le vague et imprécis article 458 du traité de Versailles qui engage les deux parties à renégocier une convention. Dans un esprit fédéraliste, le Conseil fédéral inclus le Conseil d'Etat genevois et la Chambre de commerce de Genève dans le processus de négociation en leur rappelant toutefois clairement leur subordination. La nouvelle convention « libérale » ainsi proposée crée de fortes oppositions dans divers milieux genevois. Nous aborderons donc la difficile sortie de guerre et les multiples blocages diplomatiques entre les gouvernements suisses et français de 1919 à 1920. Au-delà du problème d'appréciation franco-suisse de l'article 458 du traité de Versailles, nous examinerons les tensions internationales dans lesquelles les deux pays sont directement impliqués et opposés que ce soit sur la participation des neutres au traité de Versailles, à

l'adhésion de ceux-ci à la SDN, en passant par les réparations de guerre exigées de l'Allemagne, sans oublier les multiples petits contentieux territoriaux. En parallèle, nous n'oublierons pas d'apprécier la nouvelle situation économique contrastée des zones et de la Suisse ainsi que de la stratégie du Conseil fédéral vis-à-vis de Genève et des zones.

La quatrième partie se déroulera quant à elle de 1921 à 1923, date du rejet de ladite convention par référendum populaire en Suisse. Durant cette courte période, les milieux économiques et politiques genevois se divisent fortement au sujet des zones. Plusieurs lobbies deviennent très actifs à Genève dans le but d'un rejet pur et simple de la nouvelle convention. De plus, la stagnation de l'économie genevoise en ce début de décennie, la hausse régulière des prix et un chômage élevé par rapport au standard suisse, rend la population genevoise peu encline à un nouvel enclavement économique du canton si les zones s'amoindrissaient ou disparaissaient. Ces tensions mettent à dure épreuve le trio composé des gouvernements fédéral et cantonal ainsi que la chambre de commerce du canton. Le Conseil d'Etat fini même par ouvertement critiquer la nouvelle convention. Sur le plan national, les lobbies industriels et agricoles pèsent également de tout leur poids sur le Conseil fédéral afin que ce dernier adopte une approche plus protectionniste du contentieux des zones franches. Ces nombreuses contestations permettent à l'exercice d'un tout nouveau droit démocratique en vigueur depuis 1920, le référendum populaire obligatoire pour l'adoption des grands traités internationaux. Ainsi, le peuple dans sa majorité rejette en 1923 la nouvelle convention franco-suisse, mettant de facto un coup d'arrêt aux négociations entre les deux pays sur la question des zones franches. En d'autres termes, le gouvernement suisse subit un sévère camouflet politique tant à Genève qu'au niveau national. Durant les années 1922 et 1923, la situation lui a échappé.

La dernière et cinquième partie clôturera le contentieux douanier en se terminant en 1932 par le verdict de la Cour de Justice Internationale de la Haye en faveur de la Suisse. Durant cette longue période de 9 ans, la France ne voudra plus revenir à la table des négociations. Cette petite décennie est celle de la préparation minutieuse du dossier suisse pour le Tribunal de la Haye. Bien que le lobby des agriculteurs soit toujours actif à Berne, le trio d'acteurs susmentionné se resserre. En effet, la décision du Conseil fédéral de saisir le Tribunal International et d'observer un statut quo sur le traitement des zones franches (c'est-à-dire de continuer du côté suisse à respecter les termes généraux la convention de 1921 comme argument de bonne foi pour les juges internationaux), convient à l'ensemble des acteurs politiques et économiques suisses. Le Conseil d'Etat genevois devient donc moins rebelle et demande même à quelques reprises entre 1924 et 1926 un durcissement de la position suisse afin de réduire les quotas de certains biens agricoles zoniens admis en Suisse. Nous serons donc attentifs au déblocage du contentieux des zones franches par une

réorientation de la stratégie diplomatique du Conseil fédéral, principalement dû à sa demande d'un arbitrage international. En parallèle, nous examinerons l'évolution de la relation entre le Conseil fédéral et les divers acteurs genevois vis-à-vis du gouvernement français.

II. Les origines des zones franches

Les facilités douanières d'Ancien Régime

« *Le relief est le grand, le principal coupable dans la question des zones franches* »¹. Par cette courte phrase, Paul Méjean exprime avec une grande simplicité le fond historique du problème de l'hinterland genevois. Genève est la capitale orographique tant du pays de Gex que d'une grande partie de la haute Savoie. Alors que le pays de Gex est coincé entre le Léman et le relief du Jura jouant le rôle de muraille dont les sommets surpassent les 1'600 mètres, toutes les vallées du Châblais et du Faucigny convergent vers Genève. En fait, une grande partie de la Savoie du Nord est presque coupée de la France et de l'Italie par de hauts sommets culminants à plus de 3'000 mètres. De ce fait, le marché historique du nord de la Savoie est Genève au lieu d'Annecy.

Bien avant le XIXe siècle, toute la région profitait de l'absence de trop lourdes entraves douanières. Durant la période médiévale, l'évêché de Genève unifie tous les territoires autour de la capitale épiscopale dans une entité territoriale approximative au Grand Genève d'aujourd'hui. Plus tard au XVIe siècle, lorsque la Réforme isole la petite République de Genève au milieu de son hinterland catholique et savoyard, une relative souplesse douanière est préservée dans la région au moyen de traités, par exemple celui de Thonon passé en 1569 avec la Maison de Savoie qui stipule que : « le commerce et les communications entre- les sujets des deux parties seront à perpétuité libres ».² Pour les territoires sur la rive droite du Rhône, le roi de France Henri IV accepte en 1579 que les habitants de Genève soient traités « *comme les propres sujet du Roy, tant pour l'achapt et débitement des denrées et marchandises, que pour les entrées et sorties d'icelle, ensemble pour la liberté d'aller, venir et négocier par le royaume de France.* »³ Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, d'autres traités passés avec les royaumes de France et du Piémont-Sardaigne (Traité de Turin 1754) viennent confirmer et parfois étendre les droits de libre-échanges entre les Genevois et les habitants du pays de Gex et du nord de la Savoie. A partir de 1789, les troubles révolutionnaires malmènent un temps la libre-circulation dans l'hinterland genevois jusqu'à la création en 1798 du département du Léman ayant Genève pour chef-lieu. Ainsi de cette date jusqu'en 1813, la cité de Calvin devient brièvement le chef-lieu officiel de sa sphère économique.

¹ MEJEAN, Paul. (1930) « La géographie des zones franches », in *Les Études rhodaniennes*, vol. 6, n°1, p.1

² Ibid., p.2

³ GUICHONNET, Paul (2001), « La Savoie du Nord et la Suisse : neutralisation, zones franches », in *L'histoire en Savoie*, n°2, Chambéry, Société savoisienne d'histoire et d'archéologie, p.11

Le Traité de 1815 et la création des zones franches

Après la défaite définitive de Napoléon à Waterloo en 1815, les diplomates suisses et genevois reprennent à nouveau le chemin du Congrès de Vienne pour discuter notamment de la neutralité perpétuelle de la Confédération suisse et de son utilité comme état tampon entre la France et les autres puissances européennes. Genève devenue canton suisse, les Hautes Puissances contractantes définirent : « de prendre les mesures nécessaires pour assurer au canton de Genève la liberté de ses communications et de son ravitaillement »⁴. Alors que Pictet de Rochemond, l'influent représentant des intérêts de Genève, puis des Suisses, eu la vision d'un grand canton de Genève, de nombreux opposant se manifestèrent. Talleyrand, le génie diplomatique de la France, de la Harpe, le représentant du canton de Vaud ainsi que plusieurs cantons alémaniques voyaient d'un mauvais œil une Genève trop influente. De plus, une partie de la population genevoise répugnait à accueillir un grand nombre de communes catholiques au sein de la Rome protestante.⁵ Les traités de Paris et de Turin qui ont précisé le contour frontalier de Genève avec respectivement la France et le Piémont-Sardaigne ont finalement eu raison des velléités expansionnistes de Pictet de Rochemond. Ainsi sans le soutien des grandes puissances présentes à Vienne, l'étendue des territoires cédés a été revue à minima. Pictet de Rochemond échoua à neutraliser la zone franche du pays de Gex pourtant sous-entendu au Congrès de Vienne, de plus, outre les minuscules gains territoriaux sur la Haute-Savoie (les Communes-réunies), le diplomate genevois ne réussit à obtenir du Piémont-Sardaigne qu'une petite zone franche de 190 km² ne comprenant même pas Annecy. Enfin, le traité de Turin (1816) se termine sur le compromis de la création d'une zone de neutralité militaire couvrant une grande partie de la Haute-Savoie que l'armée suisse doit (ou peut) défendre et dont les contours et les modalités sont mal-définis.⁶

Les disputes et conventions douanières du long XIX^e siècle

Les zones franches ont énormément fait couler d'encre dans les chancelleries comme dans les journaux jusqu'en 1914. Le long XIX^e siècle a vu passer plusieurs crises qui ont à plusieurs reprises remis en cause les modalités voire l'existence même des zones dont l'importance économique prend progressivement le dessus sur les considérations militaires. Nous allons examiner les plus importantes d'entre-elles : la création de douanes fédérales

⁴ L'HUILLIER, Jean (1932), « L'affaire des zones franches devant la cour permanente de justice internationale », in *Les Études rhodaniennes*, Vol. 8 n°3-4, p.146

⁵ GUICHONNET, Paul, op.cit., p.27

⁶ Ibid., p.41

suisse en 1849, l'annexion de la Savoie par le Second Empire (1860) et les deux renouvellements des conventions douanières en 1881-82 puis en 1906-07.

Le premier grand défi pour les zones a été l'instauration en 1849 des douanes fédérales se substituant aux douanes cantonales en vertu de la nouvelle Constitution fédérale de 1848, constitutive de l'Etat suisse moderne. Rapidement, l'opinion publique genevoise s'agite et le Conseil d'Etat par la voix de son représentant, James Fazy, déclare dans son rapport : « Ce tarif, s'il était mis à exécution, enlèverait à la Suisse, et à Genève en particulier, les éléments de sa prospérité fondée sur la liberté du commerce et l'absence de douanes tracassières ». ⁷ L'administration fédérale des douanes a toutefois consenti en 1851 et 1853 certaines exonérations aux exportations des zones franches sans pour autant accepter une réciprocité totale des franchises entre les zones et la Suisse. De plus, la Confédération continue de traiter différemment la zone gessienne de la sarde et ne reconnaît pas de franchise à la grande zone de neutralisation de nord de la Savoie.

Une décennie plus tard, le roi du Piémont-Sardaigne désormais roi d'Italie cède la Savoie à Napoléon III en contrepartie de l'aide militaire apportée par l'Empereur des Français. Ainsi l'année 1860 a été une grande mutation pour les zones franches sardes devenues françaises. Les modalités des régimes douaniers des deux petites zones sont harmonisées. Cependant, l'Etat français va plus loin en accordant les droits de franchises à l'ancienne zone de neutralisation sarde qu'il agrandit unilatéralement pour créer la zone d'annexion. Le Conseil fédéral rejette jusqu'en 1881 cette modification en n'appliquant pas les facilités douanières à la nouvelle grande zone. Le débat s'est envenimé lorsque Napoléon III, d'abord non opposé à un rattachement de la petite et grande zone à la Suisse demandé par des nostalgiques de l'époque du département du Léman, change d'avis et se résigne à valider par un référendum tenu en Haute-Savoie le rattachement de celle-ci à la France tout en gardant ses franchises. ⁸ De ce fait, considérée comme un territoire fiscal étranger par la douane française et dans le même temps non reconnue dans ses franchises par la douane suisse, la grande zone se retrouvait coincée entre deux frontières fiscales. L'étendue de celle-ci a également fait de l'ombre à la ville d'Annecy, désormais frontalière de la zone et donc coupée d'une majeure partie de sa sphère économique et de son département. Dans les décennies qui ont suivi, la chambre de commerce d'Annecy ainsi que des personnalités politiques de la région ont fourni les opposants les plus virulents des zones à l'image du maire annécien qui a déclaré : « Depuis 1860, avec la douane à ses portes, Annecy végétait et la population

⁷ JOUVET, Robert (1943), « Le problème des zones franche de la Haute-Savoie », thèse de doctorat, Université de Genève, George & Cie, Genève, p.17

⁸ GUICHONNET, Paul, op.cit., pp.50-54

diminuait à chaque recensement ; c'était une ville où la seule animation provenait de ses nombreux fonctionnaires (...). La zone de 1860 a tué notre ville ».⁹

A l'issue de la défaite française de 1870, Berlin pousse le Conseil fédéral à excepter une annexion pure et simple du Faucigny, du Chablais haut-savoyard et de la Haute-Alsace afin de prévenir gêner et de futures remontées des armées françaises le long du Jura en direction du sud de l'Allemagne. Conscient des difficultés diplomatiques et militaires que ces nouveaux territoires apporteraient à la Confédération, le Conseil fédéral refuse et se borne à garantir la neutralité de la Haute-Savoie vis-à-vis de tous les belligérants.¹⁰

Le 14 juin 1881, après de nombreux retards dûs au refus par la Suisse d'aborder la question de la Zone dans le traité de commerce de 1864 pour ne pas avaliser les franchises de la grande zone d'annexion¹¹, puis à l'effondrement du Second Empire, les gouvernements français et suisse signent enfin une convention qui fixe le cadre des échanges dans les zones franches. Cet accord cadre qui a duré jusqu'à la Grande Guerre s'est articulé autour de cinq dispositions principales¹² :

1. Franchise pour l'introduction en Suisse de 10.000 hl. de vin provenant de la zone.
2. Admission en franchise, sans limitation de quantité, de diverses catégories de bois, pierres, tuiles, briques, chaux ordinaire et gypse.
3. Admission, également en franchise, de douze catégories d'articles d'alimentation (fruits, légumes, pommes de terre, lait, beurre, œuf, volailles, etc.), mais à la condition que le poids de ces importations et le mode d'entrée en Suisse leur conserve un caractère d'approvisionnement de marché.
4. Admission, au quart du droit d'entrée fédéral, de 250 quintaux métriques de gros cuirs et 11 quintaux de peaux tannées de veaux, chèvres ou moutons.
5. Suppression du droit de sortie fédéral pour l'exportation de Suisse en zone de 600 gros cuirs et 6.000 peaux de veaux, moutons ou divers.

Après la Grande Guerre, cette convention signée pour une durée de trente ans a été perçue par certains Genevois et Zoniens comme la période du « paradis zonien »¹³. En effet, en reconnaissant les droits particuliers de la grande zone d'annexion, les zones franches

⁹ Ibid., p.56

¹⁰ RUFFIEUX, Rolland., (1982), « La Suisse et la politique de compensations de Napoléon III (1866-1871) », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.19-21

¹¹ BRUNN, Denis., (1982), « Le traité de commerce franco-suisse de 1864 et les relations commerciales entre la France et la Suisse de 1864 à 1873 », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.51-53

¹² JOUVET, Robert, op.cit., p.25

¹³ GUICHONNET, Paul, op.cit., p.91

incorporent alors 200'000 personnes de plus, faisant passer celle-ci à une population un peu en-dessous du quart de million. Cependant, la France de la « Belle Epoque », achevant sa mutation d'Etat-Nation centralisé sous l'égide de la IIIe République, a de plus en plus de mal à accepter ce particularisme régional. Alors que les grandes nations européennes, sur fond de tensions militaires internationales, accentuent les mesures protectionnistes afin de préserver leurs industries, des initiatives parlementaires en France demandent à plusieurs reprises la suppression des zones franches. Il faut également rappeler que jusqu'à la Première Guerre Mondiale, les revenus douaniers constituent une part importante des budgets des Etats.¹⁴

Cette période est constellée de disputes tarifaires entre les deux pays dans lesquelles l'Allemagne en profite pour mieux se placer sur le marché suisse en remplaçant les exportations françaises.¹⁵ A partir de 1888, les milieux industriels poussent le Conseil fédéral à imposer des tarifs protectionnistes afin de réagir à la guerre tarifaire entre la France et l'Allemagne à propos de la fixation des tarifs minimums et généraux entre nation la plus favorisée. La Suisse prend part à ce conflit lorsqu'en France la Commission des Douanes élabore en 1891 le double tarif sur les produits phares de l'exportation helvétique (tissus, horlogerie, fromages) sur le marché français. Très mal perçu par les industriels et la population suisse, le gouvernement français prend peu à peu conscience du risque de pousser un pays neutre frontalier dans les bras de la Triple Alliance¹⁶ et il décide donc de faire marche arrière. Il faut toutefois attendre 1906 pour la signature d'un nouveau traité commercial pour mettre un temps fin aux tensions, additionné d'une nouvelle convention sur les zones franches plutôt favorable à la Suisse.

A propos des zones, le gouvernement français essaye régulièrement de réadapter à son avantage l'accord de 1881. Des poussées protectionnistes empoisonnent la situation des zones franches dès la décennie 1880. L'attaque la plus virulente est venue en 1903 de deux députés savoyards anti-zone. Cette année-là, ils déposent une motion parlementaire pour proposer la suppression pure et simple des zones.¹⁷ En réaction, l'unanimité des 205 communes savoyardes des zones franches interpelle le gouvernement pour le maintien des zones.¹⁸ Hélas, la machine parlementaire est lancée et en 1905, la Commission des Douanes propose à la Chambre des députés l'établissement d'un double cordon douanier dans les zones

¹⁴ GERN, Philippe., (1982), « Les origines de la guerre franco-suisse (1891-1892) », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, p.59

¹⁵ RUSTERHOLZ, René., (1938), « Rapports économiques franco-suisse depuis la guerre », thèse, impr. Delmas, Bordeaux, p.93

¹⁶ GERN, Philippe., op.cit., p.70

¹⁷ FERRERO, Marius. (1918), « Annexes jointes aux volumes *La France veut-elle garder la Savoie ? Une province française sous neutralité helvétique – Genève, Gex et Savoie Neutralité douanière Les Zones Franches* », impr. Barnéoud et Cie, Laval, p.163

¹⁸ Ibid., p.168

franches. Cette proposition est vivement contestée par tous les député et sénateurs de Haute-Savoie (excepté le député d'Annecy) qui pour s'opposer à ce projet proposent à leur tour au Président du Conseil de renouveler pour trente la convention de 1881.¹⁹ Puis, le conflit tarifaire se calme pour quelques temps lorsque les gouvernement suisses et français signent en 1906 une nouvelle convention afin d'adapter celle de 1881.

Pourtant, toutes les contestations ne se sont pas tues. En effet, depuis 1902, la Ligue suisse des paysans, présidée par Ernest Laur, n'a cessé de faire pression sur le Conseil Fédéral afin de revoir à la hausse le tarif général helvétique vis-à-vis des pays étrangers. Plusieurs députés français se disent ainsi insatisfait de la convention de 1906 jugée trop favorable à la Suisse.²⁰

Stratégie du Conseil fédéral

Pendant cette période, les débats et réflexions qui ont lieu au Conseil fédéral sont étonnants de lucidité pour 3 raisons : la rapidité de l'information, la séparation constante entre intérêts politiques et économiques pour Genève et pour la Confédération et une appréciation fine de la valeur économique des zones franches pour Genève et pour la Suisse.

Pour cette période et comme nous le verrons pour les suivantes, le Conseil fédéral est généralement bien informé des tractations politiques qui se déroulent en coulisses à Paris grâce notamment à un personnage incontournable, le ministre suisse à Paris (diplomate). A cette fonction de 1883 à 1917, Charles Lardy,²¹ un diplomate de grande expérience à la réputation d'homme le mieux informé de la capitale française, adresse régulièrement des rapports concernant les zones au Conseil fédéral. Par exemple, alors que la proposition de la commission des douanes d'imposer un double cordon douanier dans les zones franches est rendu officielle en juin 1905, Lardy avertit le Conseil fédéral dès le mois de février à la faveur d'une rencontre informelle lors de souper mondain auquel le président de ladite commission était présent. La proposition du double cordon douanier venait d'être imaginée oralement seulement quatre jours plutôt !²²

Suivant les conseils de Lardy, le Conseil Fédéral a également su faire la part des choses entre le volet éminemment politique et le volet purement économique de la *Zonefrange*. D'un point de vue économique, Lardy et le Conseil fédéral sont conscients des

¹⁹ Ibid., p.170

²⁰ GUICHONNET, Paul, op.cit., p.88

²¹ PERRENOUD, Marc : "Lardy, Charles", in : *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 09.01.2007. Online : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/016291/2009-12-15>, consulté le 20.07.2020.

²² dodis.ch/42920 - 26.2.1905 *Der schweizerische Gesandte in Paris, Ch. Lardy, an den Bundespräsidenten und Vorsteher des Politischen Departementes, M. Ruchet*

problématiques que les zones posent à la douane française, en particulier les abus de certains commerçants qui introduisent via la Suisse des produits étrangers déclarés ensuite comme zoniens au fisc français. En 1907, Lardy prévient Deucher, le Conseiller fédéral du département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, en ces mots :

« Il est certain que des abus ont été commis et qu'en particulier des produits français fortement imposés à l'intérieur étaient exportés dans les zones, avec remboursement des taxes intérieures françaises, en quantités dépassant manifestement la capacité d'absorption des zones; ces marchandises, les farines par exemple, rentraient ensuite en franchise sur le territoire douanier de la France; les exportations de France dans les zones étaient souvent quatre à cinq fois supérieures aux exportations de France en Russie! Les meuniers français et, à leur tête, le président de la commission des douanes de la Chambre des Députés, le meunier Debussy (aujourd'hui décédé), ont ouvert une campagne acharnée pour la suppression des zones, ont abouti en ce qui concerne spécialement la question des farines, et n'ont pas été loin d'aboutir à l'établissement d'un double cordon de douanes, l'un à la frontière dirigé contre nous, et l'autre sur la frontière douanière actuelle entre la zone et la France pour le contrôle d'un certain nombre de produits, qui auraient encore bénéficié en zone d'un traitement exceptionnel (tabacs, sucres, allumettes etc.). (...) En résumé, au point de vue économique, le danger de la suppression de la zone n'est pas une éventualité nuageuse ; la perte du marché des zones peut survenir d'un jour à l'autre dans un pays aussi fanatique de l'égalité qu'on l'est en France. Il est désirable de parer à ce danger en montrant du bon vouloir, en soutenant de notre mieux les partisans de la zone dans leur pays. »²³

En 1908, au court d'une réunion d'orientation confidentielle sur la zone franche à laquelle sont présents plusieurs Conseillers fédéraux et nationaux ainsi que d'importants représentants des milieux professionnels concernés, entre-autre le Dr Laur pour le monde agricole, les protagonistes ont jugé dérisoire (sauf pour Genève) l'intérêt économique des zones pour l'ensemble de la Suisse :

«Bundesrat Comtesse (dép. Féd. des douanes et des finances), dass die finanzielle Frage hier keine grosse Rolle spiele. Die politischen und rein wirtschaftlichen Verhältnisse müssen bestimmend wirken, und die Stellung Genfs zu den Zonen, dessen Abhängigkeit von diesen Gebieten ist ausschlaggebend. Seit Jahren besteht in den Zonen eine feindliche Partei, die es am liebsten hätte, wenn die gegenwärtigen Zustände aufhörten. Auf ihrer Seite steht auch die französische Zollverwaltung. Sobald wir keine oder nur ungenügende Zugeständnisse machen, liefern wir dieser zonenfeindlichen Partei willkommene Waffen in die Hände. Wir müssen wohl bedenken, dass wir die Freiheit der Zonen behalten, aber mit

²³ dodis.ch/43063 – 03.12.1907 Der schweizerische Gesandte in Paris, Ch. Lardy, an den Vorsteher des Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartementes, A. Deucher

dem neuen Zollltarif die Einfuhr aus denselben erschwert haben. Wir haben also das bisherige Gleichgewicht gestört und gegenüber der Zone uns einer Unbilligkeit schuldig gemacht.

Wenn wir unter den gegenwärtigen Umständen keinerlei Zugeständnisse machen, werden die Forderungen in kurzer Zeit, und vielleicht in verschärfter Form wiederkehren und die ganze Frage sich dann in unerquicklicher Weise zuspitzen. Es ist daher jedenfalls vorzuziehen, die Gelegenheit nicht vorübergehen zu lassen, sondern durch greifbare Konzessionen beizeiten die Gemüter zu beruhigen.»

(Dr. Laur) «Aus der Zuschrift des Handelsdepartementes habe ich gemerkt, dass Frankreich an unser Billigkeitsgefühl appelliert. Wenn irgend jemand diesem Gefühle nicht zugänglich ist, so ist es gewiss Frankreich selbst. Im neuen Verträge hat es das grosse Los gezogen, und es wäre viel eher an ihm, uns Konzessionen zu machen. Es gewinnt, wir verlieren. Für Produkte aus der Zone hat Frankreich im Jahre 1899 Zölle erhoben im Betrage von Fr. 28000, und im Jahre 1906 für 82000 Fr. Der Export der Zonen nach Frankreich beträgt (1906) 22 Millionen, deren Einfuhr dorthin aber 48 Millionen. Diese Verhältnisse verstimmen in der Zone, und es wäre viel eher an Frankreich, ihnen Konzessionen zu machen, als an der Schweiz; diese hat hiezu keine Ursache. Alle Staaten, nicht bloss die Schweiz, gemessen die Zollfreiheit der Zonen. Der grösste Teil unseres Exportes dahin setzt sich zusammen aus nichtschweizerischen Produkten, oder doch solchen, die in der Schweiz aus fremden Rohstoffen hergestellt worden sind. Wir haben also nach dieser Richtung gegenüber den Zonen keine Ausnahmestellung, sind aber dennoch das einzige Land, das ihnen spezielle Konzessionen macht.»

(Cons. nat. Martin) «Die Schweiz kann allerdings ohne die Zonen bestehen; aber wie würde sich dann Genf stellen? Es ist bekannt, dass Frankreich und seine Zollverwaltung gegen die Zonen sind, und wenn wir jetzt nicht nachgeben, wird Frankreich den Knoten lösen und die Konsequenzen ziehen. In Genf aber müsste die Aufhebung der Zonen eine wirtschaftliche Depression zur Folge haben, die von den zahlreichen fremden Elementen ausgebeutet würde. Der Bruch mit den Zonen würde Genf und die Schweiz in eine verzweifelte Lage bringen.

Die wirtschaftliche Seite der Angelegenheit, so ernst und so bedrohlich sie von einem gewissen Standpunkt aus erscheinen mag, wird von der politischen weit überragt und die Schweiz hat allen Grund, Konzessionen zu machen.»²⁴

Tourte l'assistance tombe d'accord sur le fait que les zones franches sont avant tout un bras de fer politique avant d'être un sujet économique :

²⁴ dodis.ch/43067 - 20.1.1908 Protokoll einer orientierenden Besprechung über die freie Zone

(Cons. féd. Contesse) *«Namentlich betont er die politische Seite der Angelegenheit. Das wirtschaftliche Interesse muss unter allen Umständen zurücktreten hinter der viel wichtigerem und äusserst delikaten politischen Frage.»*

In der Savoyer Angelegenheit sind schon viele politische Fehler begangen worden, und wenn wir diesmal nicht in wohlbedachter Weise den Wünschen der Zonenbewohner und der Genfer entgegenkommen, so begehen wir den letzten grossen politischen Fehler und könnten uns damit für die Zukunft eine verhängnisvolle Lage schaffen.»

(Dr. Laur) *«Wir können nur ein politisches Interesse erkennen, nämlich die Erhaltung des Bauernstandes in der Umgebung von Genf, der in der Lage und bereit ist, die unruhige internationale Bevölkerung der Stadt, wenn nötig, in Ordnung zu halten. Dieses Interesse spricht aber für Ablehnung der französischen Forderungen. [...] Wir rufen auch Art. 4 der schweizerischen Bundesverfassung an, der bestimmt: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich.» «Es gibt in der Schweiz keine Vorrechte des Orts.» Wir verlangen gleichmässige Anwendung des Zolltarifgesetzes auf alle Gegenden und Orte. Der Bund kann nicht einer einzelnen Stadt einen Zollerlass von über 600000 Fr. jährlich gewähren. Er kann aber auch nicht der Landwirtschaft eines Landesteils den Zollschatz entziehen.»*

(Cons. nat. Künzli) *«Wenn wir den Anstoss geben, dann haben wir die ganze Genfer Bevölkerung wider uns, wie Herr Martin gesagt hat. So weit dürfen wir unter keinen Umständen gehen, sondern müssen vielmehr in vernünftiger Masse entgegenkommen. (...) Spiel setzen können. Wenn Frankreich findet, es sei an der Zeit, die Maske abzunehmen und seine Zollgrenze bis an die Schweizergrenze vorzurücken, dann werden wir auch Genf auf unserer Seite haben.»*

Aus diesen Gründen halte ich es für angezeigt, den neuen Begehren nach Möglichkeit zu entsprechen. Wenn wir auch ein Opfer von 100 oder 150000 Fr. bringen, so dürfte damit die Rettung der Situation nicht zu teuer bezahlt sein, und unser Fiskus kann ein solches Opfer bringen; Genf wird uns dafür Dank wissen.»²⁵

Les considérations politiques qui émanent de cette réunion reprennent les craintes déjà exprimées un mois plus tôt par Lardy d'une déstabilisation sur le long terme de la situation politique dans le canton de Genève à cause de l'influence « impérialiste » française. De plus, le ministre de Suisse à Paris encourage le gouvernement fédéral à utiliser les zones franches comme moyen de pression à propos d'autres sujets de crispations, en particuliers les divers percements très onéreux des tunnels ferroviaires entre les deux pays dans le Jura et les Alpes et envers lesquels le gouvernement français rechigne à investir des capitaux :

²⁵ dodis.ch/43067 - 20.1.1908 Protokoll einer orientierenden Besprechung über die freie Zone

« Aujourd'hui, la France nous demande d'accorder aux zones, en pleine paix douanière, de nouvelles facilités. C'est tout autre chose qu'en 1893. Il s'agit de faire des concessions aux zones sans qu'on nous offre aucune contrepartie. (...) »

Dans un autre ordre d'idées, la question des zones me paraît avoir un second intérêt politique incontestable. Les traités de 1815 ayant créé la zone de neutralité en Savoie et la zone douanière de Gex, et la France, pour n'avoir pas à nous céder un morceau de Savoie en 1860, ayant créé la zone douanière de cette région, il en est résulté que, des deux côtés de la frontière, on a proclamé Genève capitale économique du bassin zônier. Nous désirons que les Savoyards et les Gessiens continuent à se considérer comme des zôniers, comme des Français d'une espèce spéciale. Mais la réciproque commence à se produire. Il y a aussi des Français, et pas des moindres, qui donnent à entendre que les Genevois sont ou doivent être des Suisses d'une espèce particulière, que les intérêts des Genevois ne sont pas les mêmes que ceux du reste des Suisses, qu'ils ont une mentalité à part, il y en a même qui rappellent l'époque où Genève était le chef-lieu de l'ancien Département du Léman. Sans vouloir pousser les choses au tragique, ni donner plus d'importance qu'elles n'en méritent à des paroles qui peuvent être de simples boutades, je me rappelle avoir entendu, dans le salon d'un président de conseil français, un Député qui a été membre du Gouvernement dire, à quelques pas de moi : « D'ici à cinquante ans, les zones seront suisses ou Genève sera française. » (...)

Depuis cinq ans, on semble à Paris tenir beaucoup à ce petit jeu consistant à amuser les Vaudois avec le tunnel du Mont-d'Or et à tenir les Genevois au bout de l'hameçon du tunnel de la Faucille. Il faudrait une bonne fois que le Gouvernement français prît position. Ces retards commencent à devenir ridicules, pour lui encore plus que pour nous. - Il fait appel dans l'affaire des zones « à l'équité et aux intérêts réciproques » : nos déclarations de juillet dernier mettent le Gouvernement français à l'aise pour traiter ; il faudrait maintenant le mettre au pied du mur et lui déclarer que pour la traversée du Jura il y a aussi une question d'équité après les sacrifices que nous nous sommes imposés, et qu'il y a aussi des intérêts réciproques. Je ne veux pas dire par là qu'en fin de compte, si la France continue, comme depuis 35 ans, à ne rien faire pour le Simplon, il ne faille rien faire de notre côté pour les zones; tout le présent rapport démontre au contraire qu'à mon avis, nous devrions, en tout état de cause, faire pour Genève et pour les zones tous les sacrifices raisonnables et possibles; mais je me demande s'il n'y a pas là un levier à utiliser pour tenter de mettre un terme aux sempiternelles hésitations ferrugineuses des ministères successifs à Paris. »²⁶

²⁶ dodis.ch/43063 – 03.12.1907 Der schweizerische Gesandte in Paris, Ch. Lardy, an den Vorsteher des Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartementes, A. Deucher

Evolution économique des zones franches

Région très agricole en 1815, les zones franches ont joué le rôle de grenier à blé de Genève jusqu'en 1914. Alors que les autres communes des départements de l'Ain et de Haute-Savoie se sont rapidement reconverties dans l'élevage, les zones ont continué à produire beaucoup de céréales et de vin malgré des terrains parfois peu adaptés à ce type de production agricole.²⁷ Le développement des échanges économiques de la zone vis-à-vis tant de la France que de la Suisse ont décollé à partir de la seconde moitié du XIXe siècle. L'agriculture s'y est particulièrement développée. En 1902, deux sénateurs de Haute-Savoie, Folliet et Duval, déclare dans leur ouvrage *La vérité sur la zone franche de Haute-Savoie* :

« Il faut bien peu connaître notre pays pour ignorer que le régime économique réalisé en 1860 a prodigieusement développé la prospérité agricole de la Savoie du Nord. Des communes où, sous le régime douanier, on ne voyait que des steppes arides, sont couvert aujourd'hui de belles vignes et de plantureuses cultures. L'élevage du bétail et la production du lait ont atteint un développement considérable.

La vérité est que la zone vend à Genève beaucoup plus qu'elle n'achète à cette ville. »²⁸

En effet, la balance commerciale de la zone est même positive dans ses échanges avec Genève. Toutefois, les statistiques ne prennent pas en compte les « invisibles »²⁹. Les zones sont économiquement très imbriquées au marché suisse, notamment pour les services. De nombreux Zoniens ont régulièrement recours aux médecins, avocats, banquiers et spécialistes genevois. Par ailleurs, la grande majorité des grossistes et marchands en zones viennent de la cité de Calvin. De féroces opposants des zones comme Ferrero dénoncent alors la mainmise genevoise sur le commerce zonien en prenant pour exemple la demande en 1912 des sociétés coopératives haut-savoyardes d'intégrer l'union des coopératives suisse.³⁰

La stabilité rassurante entre les francs suisses et français, tous deux appartenant à l'union monétaire latine, permet aux deux monnaies un franchissement facilité de la frontière sans passer par des opérations de changes risquées. La forte circulation de numéraires et l'absence de taxe sur les biens de consommation assurent à la population zonienne un coût de la vie inférieur de 10 à 20% par rapport au reste de la population française, au grand dam du fisc français comme le relève en 1902 Léonce Duparc, Annécien hostile à la zone :

« Ses habitants consomment beaucoup plus de sucre, de café, de tabac et d'allumettes que les autres Français. Les familles où l'on prend du café trois fois par jour n'y

²⁷ MEJEAN, Paul, op.cit., p.4

²⁸ JOUVET, Robert, op.cit., p.34

²⁹ GUICHONNET, Paul, op.cit., p.90

³⁰ MEJEAN, Paul, op.cit., p.6

sont pas rares (...). L'économie réalisée dans chaque ménage, par suite des exemptions de taxes dont jouit la zone, n'est pas inférieure à 200 francs par an. (...) les 170'000 zoniens font subir au Trésor français une perte annuelle de 8,5 millions. »³¹

Sur le plan relationnel, les nombreux touristes genevois arpentant les reliefs hauts-savoyards ainsi que les nombreuses résidences secondaires suisses en zone ont resserré les liens entre les populations. Avant la Première Guerre Mondiale, de nombreux journaux axaient quotidiennement une partie de leurs articles sur la vie politique, culturelle et économique de l'autre côté de la frontière.

Toutefois, cette symbiose a quelques défauts latents. En dehors de la non-réciprocité des franchises entre la zone et la Suisse souvent rappelée par les anti-zones, la concurrence directe avec l'industrie suisse, la paperasserie tatillonne des douanes suisses et françaises et le *droit statistique* (taxe) à la douane française empêchent un développement industriel d'une région pourtant riche en houille blanche et qui à l'instar d'Annecy auraient dû bénéficier des avancées technologiques dans l'hydroélectricité pour les industries électrochimiques et métallurgiques. Les secteurs agricoles et touristiques ne parviennent pas à combler cette absence de développement industriel et urbain. La conséquence en fut un lent mais constant dépeuplement de la région. Le flux de cet exode rural rejoint les petites villes françaises périphériques aux zones comme Annecy ou Bellegarde. Dernier point, la douane française avait depuis longtemps remarqué un nombre élevé de fraudes sur les exportations de biens agricoles en provenance des zones. En effet, des individus profitent souvent d'introduire par exemple de grandes quantités de blés étrangers détaxés en zone, pour ensuite les revendre en France.

Pour conclure cette première partie sur le premier siècle d'existence des zones franches, nous pouvons retenir plusieurs points. Premièrement, il est important de constater que jusqu'en 1914, la zone est fortement imbriquée dans l'économie genevoise. Il existait alors un véritable lien de dépendance formel et informel entre la ville et son hinterland dans lequel les habitants de la zone s'identifiaient facilement à leur statut d'exception. La grande majorité de la population zonienne était donc pour le maintien de ce régime spécial contrairement aux français extérieurs des zones. Cette opposition française était d'ailleurs majoritairement réformiste et peu suppressionniste.

Le Conseil fédéral, bien informé sur la situation économique réelle des zones et sur la température politique à Paris, menait une politique prudente mais ferme, prête si nécessaire à accepter des concessions réciproques en cas de renégociation de la convention. Déjà et comme en France, le Dr Laur et une partie de l'opinion publique suisse admettaient de moins

³¹ GUICHONNET, Paul, op.cit., p.93

en moins ces compromis frontaliers avec une France jugée impérialiste. Le gouvernement suisse à tout à fait conscience que la Zonefrange était avant tout une question politique avant d'être une réelle préoccupation économique (sauf pour Genève).

Avant 1914, les zones franches étant une convention internationale garantie par les vainqueurs de la France de 1815 (Angleterre, Portugal, Prusse, Autriche, Russie) et entretenant historiquement des liens économiques et politiques étroits avec l'Allemagne, la Confédération suisse a pu de facto profiter de l'équilibre européen tendu entre l'Entente et la Triple Alliance empêchant ainsi le gouvernement français de supprimer unilatéralement le régime zonien. Bien que les échanges franco-suisses aient été en net augmentation depuis le milieu du XIXe siècle faisant de la Suisse le premier client de la France, l'Allemagne est restée le partenaire économique le plus important d'où la Suisse importait la majorité des matières premières utiles à ses industries. Les industriels français n'ont jamais réussi (et voulu ?) percer sur le marché suisse pourtant stratégique, notamment sur celui de l'armement où l'allemand Krupp a imposé un quasi-monopole. Ainsi, lorsque la France, malgré une balance commerciale positive, a voulu revoir ses tarifs avec la Suisse, l'Hexagone s'est contenté au final de changements mineurs afin de ne pas abandonner plus de marchés helvétiques à l'Allemagne.³² Dans le même temps, la Suisse, pourtant historiquement très libérale, n'a pas fait exception aux poussées protectionnistes européennes générales amorcées pour la Suisse dans les années 1880 par le secteur industriel puis rejoint par le secteur agricole dans le cas de la Suisse.

Dernier sujet de friction entre les deux pays, l'armée. Les autorités françaises n'étaient pas dupes de l'admiration et des liens étroits entre l'armée fédérale et celle du Kaiser. Economiques (Krupp), culturelles, amicales, voit familiales, les connivences entre les Etats-Majors prussiens et suisses inquiétaient la France depuis le début du XXe siècle.³³ La présence en personne du Kaiser lors des exercices des grandes manœuvres militaires suisses en 1912, fut interprétée par le gouvernement français comme une démonstration de l'efficacité de l'armée fédérale à protéger l'accès par le Sud au territoire allemand contre toute armée française voulant passer par le plateau suisse.

Par exemple, lorsqu'une initiative parlementaire hostile aux zones est discutée au parlement français, le Président du Conseil des ministres, Rouvier, a dit à Lardy :

« qu'il était hostile à toute cette proposition, qu'il me fallait entretenir

³² BITSCH, Marie-Thérèse., (1982), « Les relations commerciales franco-suisses de 1909 à 1914 », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.73-75

³³ POIDEVIN, Raymond, (1982), « Aspects militaires des relations franco-suisses avant 1914 », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.87-88

énergiquement Delcassé (ministre des affaires étrangères) de l'affaire en lui en montrant les graves dangers internationaux, et qu'il saurait bien, lui Rouvier, en s'appuyant sur notre résistance, empêcher cette affaire d'arriver à la surface»³⁴

Cet équilibre diplomatique et militaire européen et ce statuquo douanier régional va totalement être bouleverser par le cataclysme européen et mondial de la Grande Guerre. Dans la partie suivante, nous verrons principalement les conséquences profondes que le Premier Conflit Mondial a eu sur la structure économique des zones, sur l'opinion des populations et sur le rapport de force entre Berne et Paris.

³⁴ Dodis.ch/42921 4.3.1905 Lardy soll den französischen Aussenminister mündlich um nähere Auskunft ersuchen und ihm dabei klarmachen, dass die Schweiz an der Beibehaltung der geltenden Zonenregelung sehr interessiert sei.

III. La Première Guerre Mondiale

La neutralité militaire des zones à l'épreuve

La problématique de la neutralité des zones franches dans laquelle l'armée française ne peut pas faire passer de soldats s'est posée dès les premières semaines du conflit. Après l'ordre du 1^{er} août 1914 de mobilisation générale de l'armée fédérale, le gouvernement suisse se feint le 4 août d'une déclaration de neutralité dans laquelle il se contente de rappeler le statut spécial des zones franches selon les divers traités de 1815 et 1860 :

« Relativement aux parties de la Savoie qui, aux termes de la déclaration des Puissances du 29 mars 1815, (...), le Conseil fédéral croit devoir rappeler que la Suisse a le droit d'occuper ce territoire. Le Conseil fédéral ferait usage de ce droit si les circonstances paraissaient l'exiger pour la défense de la neutralité et de l'intégrité du territoire de la Confédération ; toutefois il ne manquera pas de respecter scrupuleusement les restrictions que les traités apportent à l'exercice du droit dont il s'agit, notamment en ce qui concerne l'administration de ce territoire ; il s'efforcera de s'entendre à cet égard avec le Gouvernement de la République Française. »³⁵

Durant le conflit, l'armée française a pour trois raisons fait passer des troupes dans la zone neutre de Haute-Savoie, la première étant les blessés de guerre. Bien qu'elle s'en est abstenue les deux premières années du conflit, l'armée française installe dès 1916 des hôpitaux militaires à Saint-Julien, Annemasse et Thonon.³⁶ Les autorités fédérales ont accueillis cette mesure avec bienveillance puisqu'elles expérimentaient elles-mêmes une nouveauté : l'internement de grands blessés et prisonniers de guerre de chaque belligérant.³⁷ Principalement Allemands et Français, la Suisse accueille au total 67'728 soldats étrangers (dont 37'515 Français) entre 1916 et 1918 sur les bases légales de plusieurs conventions internationales dont celle de Genève de 1906. En 1915 déjà, la Suisse au-travers du CICR obtient l'échange entre la France et l'Allemagne via le sol suisse de plusieurs milliers de prisonniers grièvement blessés. D'ailleurs, l'accord de Berne début 1918 sur l'échange de grands blessés est le premier dialogue direct de toute la guerre entre des officiels allemands et

³⁵ FERRERO, Marius. (1918), « Annexes jointes aux volumes *La France veut-elle garder la Savoie ? Une province française sous neutralité helvétique – Genève, Gex et Savoie Neutralité douanière Les Zones Franches* », impr. Barnéoud et Cie, Laval, p.180

³⁶ GUICHONNET, Paul, op.cit., p.100

³⁷ TATE, Hazuki., (2014) « Hospitaliser, interner et rapatrier : la Suisse et les prisonniers de guerre », in *Relations internationales*, vol. 159, no. 3, p.36

français.³⁸ Il n'est donc pas étonnant que le Conseil fédéral, qui comprend que ce rôle humanitaire était un gage de sa neutralité, ai déclaré dès février 1916 que :

« *Le Conseil fédéral suisse n'a non seulement soulevé aucune objection à l'envoi de blessé dans la partie neutralisée de la Haute-Savoie, mais il a au contraire considéré avec la plus grande bienveillance la possibilité d'une mesure de ce genre, qu'il ne demanderait qu'à faciliter pour autant que cela dépendra de lui.* »³⁹

Lors de l'entrée en guerre de l'Italie aux côtés des Alliés en mai 1915, la seconde problématique militaire a été le passage de troupes alliées en 1917 en direction de la Vénétie en empruntant le chemin de fer Culoz-Modane passant par la pointe sud-ouest de la zone neutralisée. Poussé par l'Autriche-Hongrie, le Conseiller fédéral du département politique, Arthur Hoffmann, signifie son désaccord aux autorités françaises qui passèrent outre.

De plus, dès le début du conflit, l'armée française surveille constamment la frontière politique entre la zone et Genève en déployant des gendarmes locaux ainsi que des soldats territoriaux (vieux soldats chargés de surveiller l'arrière), puis à partir de 1917, des gendarmes pointilleux de Dunkerque car peu au courant des particularités zoniennes.⁴⁰

Tensions diplomatiques et politiques

Le Premier Conflit Mondial crée également un climat tendu entre les autorités suisses et françaises dû aux nombreuses « affaires » qui ont éclatées en Suisse. N'arrangeant ainsi pas la question des zones franches, plusieurs scandales nationaux et internationaux ont créé une méfiance de part et d'autre de la frontière que les anti-zones n'ont pas manqué d'exploiter.

Sur le plan national, après l'affaire Moser en 1915 à propos du recrutement d'agents en Suisse pour le compte de l'Allemagne, commence l'affaire des Colonels en janvier 1916. Deux journalistes romands révèlent que deux officiers de l'Etat-Major général suisse communiquaient aux Allemands et aux Austro-hongrois dès le début de la guerre des informations du renseignement suisse à propos des mouvements militaires des forces de l'Entente. Le chef de l'Etat-Major général, Sprecher von Bernegg et le chef de l'armée, le général Wille, sont éclaboussés par le scandale mais reste en place. Wille, pro-prussien notoire et marié à une nièce de Bismarck, cristallise alors la méfiance des Romands et des

³⁸ WALLE, Marianne., (2014), « Les prisonniers de guerre français internés en Suisse (1916-1919) » in *Guerres mondiales et conflits contemporains*, vol. 253, no. 1, 2014, p.69

³⁹ FERRERO, Marius., (1918), « Annexes jointes aux volumes *La France veut-elle garder la Savoie ? Une province française sous neutralité helvétique – Genève, Gex et Savoie Neutralité douanière Les Zones Franches* », impr. Barnéoud et Cie, Laval, p.189

⁴⁰ GUICHONNET, Paul, op.cit., p.100

Français jusqu'à la fin du conflit. En 1915, le contre-espionnage suisse démantèle également un réseau d'espionnage allemand de plus de 120 personnes. L'année 1917 culmine par le nombre de scandales liés à l'espionnage industriel et aux transits illégaux de marchandises allemandes, créant ainsi en France un climat délétère de suspicion envers la Suisse. Cette année-là, l'affaire Grimm-Hoffmann entache une fois de plus la neutralité suisse. Le conseiller fédéral Hoffmann avait soutenu Robert Grimm, membre du parti socialiste suisse, à effectuer un voyage en Russie afin d'y négocier la paix entre l'Allemagne et la Russie. Eventé par l'Entente, cette manœuvre diplomatique aboutit à la démission de Hoffmann et à son remplacement par le francophile Genevois Gustave Ador. La méfiance française s'amplifie également lorsqu'elle apprend que de grandes entreprises allemandes, dont AEG, rachètent des firmes privées de l'industrie suisse.⁴¹

Sur le plan régional qui nous intéresse, les zones franches n'ont pas échappé à cette suspicion. Les journaux français ont régulièrement exprimé leurs craintes que des biens manufacturés allemands (ou à partir de matières premières allemandes) aient pénétré sur le territoire français par la zone ou dans l'autre sens que des biens alimentaires zoniens aient servi à ravitailler l'Allemagne via la Suisse. Deux associations aux noms sans-équivoques voient le jour dans la zone ; la *Ligue anti-allemande Chablaisienne* et la *Ligue anti-germanique d'Annemasse*. La première fait d'ailleurs paraître dans plusieurs journaux de la région un brûlot anti-suisse :

« (...) restaurer à la française la vie économique du Chablais au regard (...) de l'infiltration économique suisse-allemande dont elle souffre par voisinage de la Suisse, à laquelle le régime de la Zone semble l'avoir enchaînée et dont elle tend à se dégager. »⁴²

A ce moment-là, cette accusation d'introduction illégale de biens allemands devient la pierre angulaire de l'argumentation des « suppressionnistes » à la Zone. M.A.Vibert, président de la ligue anti-allemande Chablaisienne va même jusqu'à écrire que « derrière tout Suisse se cachait un Boche »⁴³. Malgré la création en 1915, et sur demande de l'Entente, de la Société Suisse de surveillance économique⁴⁴ pour limiter le transit illégal de marchandises entre les Alliés et les puissances centrales, les discours patriotiques en France voisine conserve une grande influence sur les populations. Mené par Ferrero Marcus, vice-président du conseil général et de la chambre de commerce de la Haute-Savoie, propriétaire d'usine d'équipements militaires à Lyon et Mans, et David Fernand, ancien député, ministre de l'Agriculture en 1914-15 et 1917-19 et ancien réformiste devenu ardent suppressionniste de la

⁴¹ VUILLEMIER, Christophe., (2016), *La Suisse face à l'espionnage - 1914-1918*, éd. Slatkine, Genève, p.70

⁴² DEJEAN, Georges (1919), « La zone : son passé, ses avantages, ses inconvénients, ses adversaires et ses partisans », Ed. de la Sirène, Genève, p.24

⁴³ Idem, p.31

⁴⁴ RUSTERHOLZ, René., op.cit., pp.96-98

Zone, la population zonienne est abreuvée pendant la guerre de discours nationalistes exaltés sur toile de fond d'Union nationale. En 1916, dans le journal Progrès de Haute-Savoie nous pouvons lire :

« Plus de barrières entre Français, plus de barrières entre les divers pays de France. Quand nous parlons de supprimer la barrière, nous voulons seulement supprimer des choses inutiles : Quand nous voulons venir chez vous, il faut obtenir des sauf-conduits, des permissions spéciales, parce que vous êtes un pays de Zone ; pour arriver chez vous, il faut subir toutes sortes de contrôles, de vexations. S'il est impossible d'opérer une transformation complète, il est par contre bien facile de remettre toute chose en place. Plus de Zone, mais la France une et indivisible. Pour obtenir cette réforme, il faudrait faire quelques sacrifices. »⁴⁵

Marcus Ferrero dans son livre *Les Zones Franches* fait par ailleurs explicitement le lien entre le sang versé des Français et l'incohérence selon lui de garder la zone utile à l'Allemagne :

« Après avoir donné le sang de vos fils pour sauver la France, est-ce la revanche allemande que vous voulez amener ? Songez qu'en face des grands problèmes que les Alliés auront à résoudre, etc., etc., la suppression du régime zonien, si elle survenait, émotionnerait la région bénéficiaire ; elle n'émotionnerait personne en dehors d'elle. »⁴⁶

Changements économiques dans les zones

La Première Guerre Mondiale est un véritable tournant de la Zonefrage car en plus de perdre la fierté de son particularisme, la zone franche s'est considérablement transformée. Totalement dépendante des débouchés du marché genevois en 1914, la zone franche a, en quatre ans, totalement réorienté son réseau économique et financier pour finir par être fortement intégrée au marché français, devenant de facto économiquement bien moins intéressante pour le marché suisse.

Au mois de novembre 1915, David Fernand propose au ministre du commerce de dénoncer la convention commerciale de 1881. Ce sera chose faite mais seulement après l'armistice le 18 décembre 1918⁴⁷, c'est-à-dire qu'elle prendrait juridiquement fin le 1^{er} janvier 1920. Le gouvernement français énonce alors clairement pour la première fois son ambition de réformer en profondeur, voire de supprimer les zones franches. Dans sa note du 18 décembre 1918, l'ambassadeur de France s'exprime en ces termes au département politique fédéral :

⁴⁵ DEJEAN, Georges., op.cit., p.30

⁴⁶ Idem, p.38

⁴⁷ PICOT, Albert., (1924), « L'affaire des Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex : un problème de droit international », in Revue de Genève, Genève, p.9

« L'Ambassade de France est convaincue que le Gouvernement Fédéral ne fera pas difficulté à reconnaître qu'en agissant ainsi, le Gouvernement de la République est uniquement préoccupé d'adapter le régime conventionnel, créé à une époque déjà lointaine entre la France et ses voisins et par conséquent suranné, à la situation économique entièrement nouvelle résultant des bouleversements profonds qu'a nécessairement entraînés l'état de guerre. »⁴⁸

Il faut effectivement reconnaître que la situation économique en zone et entre les deux pays en 1918 a beaucoup évolué depuis 1914. Un simple survole général et chiffré des échanges entre la Zone et la Suisse permet de s'en convaincre.

Valeur en millions de Francs suisses

	1913	1914	1915	1916	1917	1918
Ventes de la zone en Suisse	29'861	20'778	12'122	10'441	7'775	5'491
Achats de la zone en Suisse	13'018	10'923	12'564	12'634	11'512	9'701
Total des échanges	42'879	31'701	24'686	23'075	19'287	15'192

Source : GUICHONNET, Paul (2001), « La Savoie du Nord et la Suisse : neutralisation, zones franches », in *L'histoire en Savoie*, n°2, Chambéry, Société savoissienne d'histoire et d'archéologie, p.102

L'effondrement des échanges entre la zone et Genève s'explique du côté français par la « clause de disette »⁴⁹ du traité de Turin que Paris a mis en œuvre dès 1915 afin de mettre à disposition de l'armée une part importante des denrées alimentaires zoniennes exportées. De plus, le gouvernement français assouplit rapidement les mesures douanières avec les zones en acceptant l'importation de biens zoniens franchisés. Pour aller encore plus loin et après l'instauration du rationnement alimentaire en mars 1917, les chambres de commerce hors-zone des départements de l'Ain et de Haute-Savoie proposent même la suppression des primes à l'exportation de certaines denrées alimentaire rationnées. Ainsi en mai 1917, la chambre de commerce de Bourg demande au ministre de l'économie de supprimer les primes à l'exportation pour les sucres envoyés en zones afin de l'imiter les abus, au risque de léser les populations zoniennes :

« Le statut de cette Zone Franche est tel qu'au point de vue douanier ce territoire est exterritorialisé, c'est-à-dire est considéré comme étranger. Il en résulte que les droits de douane ne lui sont pas appliqués ; qu'il est exonéré de certains droits de consommation et que, par ricochet, dans des cas spéciaux, les primes d'exportations dont jouissent les

⁴⁸ dodis.ch/43807 18.12.1918 La France notifie et justifie la dénonciation de la convention du 14.6.1881 relative au régime douanier entre Genève et la zone franche de Haute-Savoie.

⁴⁹ GUICHONNET, Paul., op.cit., p.101

expéditions de certaines marchandises à l'étranger peuvent être réclamées par ceux qui exportent en zone ces marchandises. (...)

Mais cependant, il nous semble que ce ne soit pas une mesure suffisante (la carte de rationnement) ; il nous semble qu'il ne suffit pas de juguler ces gaspillages dont, à raison de la proximité de la frontière et du rationnement de la Suisse on se demande s'ils ne masquent pas des destinations non permises ; (...). »⁵⁰

Petit à petit, les zones se détachent du marché genevois. Les commandes de guerre impulsent un début de réindustrialisation de la Haute-Savoie, en particulier dans l'activité du décolletage qui décollera dès le début de la décennie suivante. Le pays de Gex et une partie du Chablais, mal desservis par le rail français, garde une forte activité agricole. Pour autant, les exportations de biens alimentaires en Suisse s'effondrent pour ne jamais reprendre leurs taux d'avant-guerre. Les exportations de pommes de terre, de fruits, de bétails ainsi que les produits laitiers transformés sont particulièrement touchées avec des baisses atteignant les 90% (99% pour le fromage).⁵¹ Les exportations de blé, vin et des denrées rapidement périssables (légumes frais, lait, œufs, viandes fraîches) sont quant' à elles comprises entre 50 et 75 %. Le lait en est un bon exemple, 9'500'000 litres sont importés à Genève en 1914, chiffre qui est tombé à 2'500'000 litres en 1918.⁵² Suite à plusieurs plaintes à Paris du Conseil d'Etat genevois sur la baisse des exportations des biens alimentaires zoniens sur le marché genevois, le Sénat répond par écrit en mai 1915 à Henri Fazy, conseiller d'Etat genevois chargé du département des Finances et Contributions, que l'afflux de nombreux réfugiés dans les départements de l'Ain et de Haute-Savoie font craindre une pénurie alimentaire qui ferait augmenter les prix et créerait des désordres publics. Le Sénat remarque le privilège de Genève d'avoir toujours accès aux biens agricoles zoniens :

« Des explications qui m'ont été fournies au sujet des réclamations que vous avez formulées, il résulte que la sortie d'un certain nombre de produits de qualité de la zone franche, avait soulevé des protestations assez vives dans le Département de Haute-Savoie. Les demandes de Genève étaient en effet très abondantes en raison des difficultés, où par suite de la guerre, se trouvait cette ville de s'approvisionner dans d'autres régions. En outre, la Haute-Savoie se voyait appeler à nourrir de très nombreux réfugiés qui traversaient son territoire, où y séjournaient à demeure. De ce fait, il est résulté, une élévation considérable des prix qui menaçait de soulever des mouvements de protestation dans certains centres ouvriers. (...)

⁵⁰ FERRERO, Marius., op.cit. pp.191-192

⁵¹ Idem, p.189 Importation des zones franches en Suisse pendant les années 1913 à 1916 (statistique de la Direction des douanes suisses)

⁵² PICOT, Albert., p.9

*Il est bon de remarquer enfin, Monsieur le Président, que le traitement appliqué à Genève, constitue une faveur même par comparaison avec celui réservé aux pays alliés. »*⁵³

Nous avons déjà évoqué la mise en place progressive d'un cordon douanier de surveillance, côté français, qui devient officiel le 2 novembre 1917 par nécessité politique dû à l'état de guerre selon Beau, l'ambassadeur de France à Paris.⁵⁴ Toutefois du côté suisse, la douane fédérale a également et parfois fait du zèle dès le début du conflit. Le 12 mars 1915, le Conseiller administratif de la Ville de Genève, Louis Chauvet, interpelle le Conseil d'Etat sur l'attitude des fonctionnaires des douanes suisses d'empêcher des commerçants genevois d'exporter des biens en zone. Voulant éviter des représailles françaises propres à créer de l'inflation à Genève, l'élu communale demande au gouvernement genevois d'intervenir à Berne.⁵⁵ Le Conseiller fédéral Motta répond que le chef de l'arrondissement des douanes de Genève a restreint temporairement la sortie de denrées alimentaires du canton suite à de trop grands passages afin de garantir l'approvisionnement de celui-ci.⁵⁶ Immédiatement, le gouvernement genevois exprime son vif désir d'être averti à l'avenir de telles décisions.⁵⁷ Ainsi, les mesures latentes de rationnement et le renchérissement de part et d'autre de la frontières ont rendu les échanges moins intéressants.

Autre difficulté, l'abandon par les belligérants du taux de change fixe issu du système monétaire international de l'étalon-or a également fragilisé les relations économiques entre la zone et Genève. Malgré que le franc suisse fasse partit de l'union monétaire latine, le contrôle des changes est rétabli et les taux de changes flottants entre les deux pays ont fortement variés pendant le conflit.⁵⁸ De ce fait, l'achat de biens genevois devient pour les Zoniens un geste des plus difficiles.

Contre-valeur de 100 Francs français en Francs suisses

	1914	1915	1916	1917	1918	1919
En décembre	101,50 F	89,50 F	86,50 F	76,60 F	88,30 F	38,80 F

Source : GUICHONNET, Paul (2001), « La Savoie du Nord et la Suisse : neutralisation, zones franches », in *L'histoire en Savoie*, n°2, Chambéry, Société savoisienne d'histoire et d'archéologie, p.102

⁵³ AEG, 1986 va 9.76.21

⁵⁴ AEG, 1986 va 9.76.19

⁵⁵ AEG, 1986 va 9.76.21

⁵⁶ Idem

⁵⁷ Idem

⁵⁸ ASSELAIN, Jean-Charles., (1999), « L'impact de la politique française du change sur les échanges franco-suissees durant l'entre-deux-guerres », in Sébastien Guex éd., *La Suisse et les Grandes Puissances, 1914-1945. Relations économiques avec les Etats-Unis, la Grande Bretagne, l'Allemagne et la France*, Librairie Droz, p.331

Essor de la place financière helvétique

Tous les travaux sur les zones franches oublient systématiquement un point pourtant aussi essentiel que caché ; le changement des rapports de forces financiers pendant la Première guerre mondiale entre la Suisse et ses voisins continentaux. Alors que le pays était avant 1914 inféodé à la France dans les secteurs monétaires et financiers et à l'Allemagne dans les secteurs bancaires et également financiers, le conflit marque l'affirmation internationale du secteur bancaire helvétique. Plus globalement, de l'affaiblissement des grandes puissances européennes, trois nouveaux états prêteurs ont émergé : la Suisse, la Hollande et la Suède.⁵⁹

De 1914 à 1918, nous assistons à « la transformation de la Suisse en refuge pour le capital européen »⁶⁰ pour trois raisons. Pendant le conflit, la Suisse, pays neutre, devient une plaque tournante du capital où l'octroi de crédits de change sont associés à des négociations commerciales sur les exportations industrielles suisses et l'approvisionnement du pays en matières premières.⁶¹ Les belligérants, en particulier les Empires centraux, ont utilisés le marché suisse comme place d'investissement pour contourner les restrictions adverses.

Entre acteurs de l'économie suisse, le rapport de force se cristallise autour de la coopération entre les grands industriels et les banques d'investissements privées. Ces relations privées finissent pas conditionner la politique extérieure de la Confédération. Le Conseil fédéral souvent d'une passivité bienveillante intervient parfois en personne dans les négociations de crédits envers les Etats.⁶² La procédure impliquant une concession à l'économie suisse pour ses exportations de produits de luxe, horlogers et textiles devient quasi généralisée entre 1916 et la première moitié des années 1920. Ainsi, les crédits officiels et semi-officiels (passant exclusivement par des sociétés privées) accordés par les institutions suisses pendant la guerre ont atteint la somme de 830 millions de francs suisses, c'est-à-dire environ 10% du PIB suisse en 1918. Ce succès s'explique en premier lieu par des prêts libellés en francs suisse, car la devise suisse s'érigent en monnaie refuge, les débiteurs subissent à eux seuls les pertes du change. Ensuite, les prêts helvétiques sont toujours assortis

⁵⁹ MAZBOURI, Malik., (2013), « La Première Guerre mondiale et l'essor de la place bancaire helvétique.

L'exemple de la Société de Banque Suisse », in *Histoire, économie & société*, vol. 32e année, no. 1, pp. 73-75

⁶⁰ FARQUET, Christophe., (2016), *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale, une histoire internationale*, Neuch Editions Alphil Presses universitaires suisses, Neuchâtel, p.77

⁶¹ Ibid., p.78

⁶² MAZBOURI, Malik., (1999), « Place financière suisse et crédits aux belligérants durant la Première Guerre mondiale », in Sébastien Guex éd., *La Suisse et les Grandes Puissances, 1914-1945. Relations économiques avec les Etats-Unis, la Grande Bretagne, l'Allemagne et la France*. Librairie Droz, p.60

de bonnes garanties et de bons taux d'intérêts. Enfin, les débiteurs de la Première Guerre Mondiale ont quasi intégralement remboursé leurs dettes.⁶³

Entre 1914 et le début de l'année 1916, la plupart des banques helvétiques historiquement liées à leurs homologues allemandes ont presque exclusivement consenti des prêts à l'Allemagne et à l'instar du puissant Crédit Suisse bien peu à la France. En été 1916, le gouvernement français s'inquiète grandement de la somme considérable qu'il aurait à perdre au change dans le règlement de la facture de 40 millions d'achats de biens en Suisse. Pour éviter cela, la Banque de France réclame un emprunt équivalent aux banques suisses. Les instituts bancaires peu enclin à la manœuvre, la Banque de France menace alors le Conseil fédéral du règlement immédiat de la dette en pièces d'argent.⁶⁴ Le Conseil fédéral redoutant un déséquilibre soudain de la masse monétaire, il réussit à convaincre la Société de Banque Suisse (moins germanophiles que la moyenne de banques suisses) à conclure un crédit semi-officiel de 50 millions de francs suisses à un groupe financier français. Cette transaction entre deux groupes d'acteurs privés est évidemment assortie de concessions pour les exportations et importations suisses. La même année, en apprenant cela, l'Allemagne demande un prêt équivalent avec des concessions sur le charbon afin de respecter le principe dans un pays neutre de réciprocité. La BNS et le département politique d'abord réticents finissent par accorder ce crédit malgré le risque diplomatique évident.⁶⁵ Toutefois et à partir de ce moment, le Conseil fédéral va par prudence déléguer l'ensemble de la négociation de ces prêts aux acteurs privés (industriels et banquiers) afin que ceux-ci restent confidentiels. Ainsi, nous assistons à « *l'économisation du politique*, que l'on pourrait tout aussi bien décrire comme une confiscation progressive du pouvoir d'Etat par les organisations corporatives du grand patronat helvétique. »⁶⁶

Cette alliance entre les banquiers et les industriels suisses se comprend dans la stratégie de ces derniers de continuer à produire au risque de constituer d'énormes stocks par peur du chômage. Pour y arriver, les banquiers s'assurent d'un solide ravitaillement dès 1916 de l'industrie suisse en matières premières. Il y a ainsi une solidarité structurelle entre les composantes bancaires, industrielles et commerçantes du capital suisse. C'est ainsi qu'en 1918, que le Conseiller national et négociateur du Conseil fédéral à Londres, le célèbre chocolatier Alexandre Cailier affirme que « *Pour le moment, l'importation est d'une importance plus grande pour notre pays que l'exportation ; car si les industriels peuvent continuer le travail, ils seront après les premiers sur le marché mondial grâce aux stocks de*

⁶³ Ibid., pp.61-62

⁶⁴ Ibid., p.64

⁶⁵ Ibid., pp.71-72

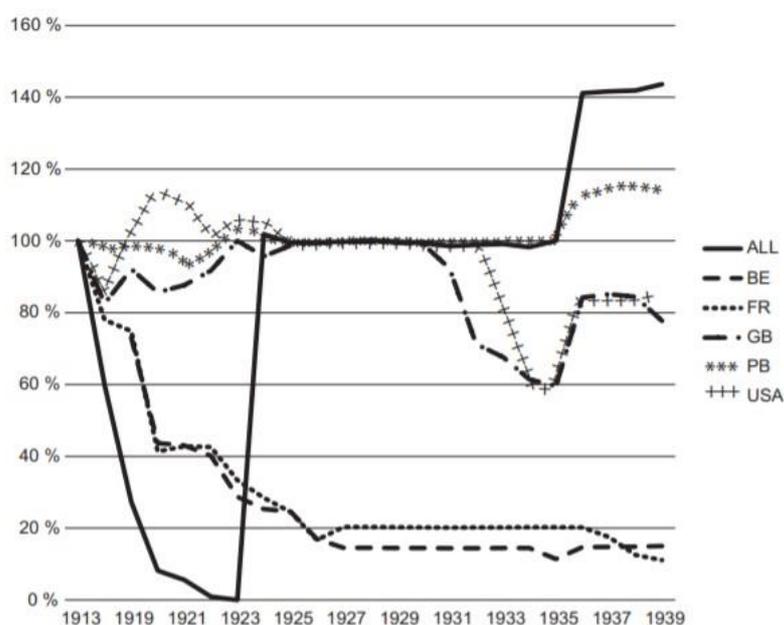
⁶⁶ Ibid., p.89

produits accumulés faute d'exportation, tandis que la suppression de l'importation leur imposerait le chômage »⁶⁷

Bilan du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral ressort en notre sens passablement affaibli dans sa gestion de la Grande Guerre. Sur les grandes questions de politiques internationales, la germanophilie manifeste des élites politiques, militaires et économiques suisses pendant le conflit la place dans une situation délicate face aux Alliés et en particulier la France victorieuse et revancharde de Clémenceau possédant désormais la première armée du monde. Sur le plan intérieur, le *Röstigraben* n'a jamais été aussi large avec les multiples scandales, dont l'affaire des Colonels, qui ont émaillés les quatre années de conflits. Alors qu'en 1914, une réforme parlementaire a changé, chose rarissime, la composition du Département Politique fédéral (affaires étrangères) en lui enjoignant la Division du Commerce, chargée des négociations internationales, le scandale de l'affaire Hoffmann et la démission de ce dernier a eu pour conséquence le prudent rattachement cette fois de la Division du Commerce au Département de l'économie publique.⁶⁸

Évolution du taux de change du CHF durant l'entre-deux-guerres



Source : FARQUET, Christophe., (2018), « Chapitre 3. L'affirmation du paradis fiscal suisse après la première guerre mondiale. De la guerre jusqu'à la fin des années 1920 », in *Histoire du paradis fiscal suisse. Expansion et relations internationales du centre offshore suisse au XX^e siècle*, Presses de Sciences Po, 2018, p.85

⁶⁷ Ibid., p.89

⁶⁸ PERRENOUD, Marc., (2005), « La place financière suisse en tant qu'instrument de la politique étrangère helvétique », in *Relations internationales*, vol. 121, no. 1, p.27

Bien que l'appareil de production de l'économie suisse soient resté intacte et que les grands instituts bancaires aient fait de gros bénéfices, une partie de l'économie réelle et l'ensemble de la population a souffert sensiblement comme dans les autres pays neutres du blocus imposé à l'Allemagne et de la guerre sous-marine amorcée fin 1916 par l'armée allemande. Le coût de la vie en Suisse explose à la fin de la guerre dû en grande partie à la forte l'augmentation du prix des denrées alimentaires.⁶⁹ Ces pénuries sont l'une des causes de la grève générale de novembre 1918 qui a durablement inquiétée les élites et radicalisée une partie du Parti socialiste suisse.⁷⁰

En ce qui concerne la problématique des produits allemands qui empoisonne les relations entre la Suisse et la Zone, le Conseil fédéral a dû accepter un contrôle des Alliés sur son commerce. Ce droit de regards de la SSS (cité plus haut), humiliant pour la population suisse, est par ailleurs ironiquement surnommé par celle-ci *Société de la Souveraineté Suspendue*.⁷¹ La Zone, hypothétique faille du blocus allié pour le commerce allemand, en a subi les frais. La présence importante début 1915 de 800 gardes-frontières et 100 gendarmes⁷² et l'arrivée de 3 corps de douaniers en septembre 1917⁷³ ne laisse aucun doute sur les soupçons français. Parmi les historiens, ce commerce allemand fait débat. Certes, Lausanne et Genève sont effectivement des gares de transits qui ont exportées avant-guerre des biens allemands en zones, mais peut-on affirmer comme Pierre-André Juge que la zone « regorge »⁷⁴ de produits Austro-allemands malgré la SSS ? Difficile à dire sans aucun chiffre exact et les acteurs politiques et économiques suisses restent très silencieux. Nous avons tout au plus quelques comptes-rendus dans les journaux locaux d'individus attrapés par la douane et condamnés pour quelques biens allemands anecdotiques ou pour de la contrebande de denrées alimentaires en petites quantités, comme ces deux hommes jugé à Thonon en janvier 1917 pour s'être fait attrapé avec 4 poulets, 4 kg de patates et 6 douzaines d'œufs.⁷⁵ De façon indirecte pour l'économie allemande, la faille des zones nous paraît par-contre intéressantes pour tous les produits manufacturés en Suisse mais avec des matières premières allemandes. Comment vérifier à l'époque ?

Sur le plan strictement diplomatique des zones, l'affirmation unilatérale de la Confédération de ses droits sur la zone neutralisée dès le début du conflit et l'absence de réaction diplomatique française est intéressante. En effet comme nous l'avons vu plus haut,

⁶⁹ RUFFIEUX, Rolland., (1974), *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Payot, Lausanne, pp.33-34

⁷⁰ Ibid., p.53

⁷¹ Ibid., p.30

⁷² CANTATORE, Arnaud (2001), « La stratégie française dans le conflit des zones franches dans la Haute-Savoie et du Pays de Gex : (1918-1923) », mémoire, Université de Genève, p.24

⁷³ Ibid., p.26

⁷⁴ JUGE, Pierre-André (1973), « Les zones franches : des origines à 1923 », mémoire, Université de Genève, p.29

⁷⁵ Journal de Genève, 25 Janvier 1917

Lardy avait déjà averti avant-guerre le Conseil fédéral du dessein persistant de plusieurs politiciens à Paris (autre que Ferrero et Fernand) de supprimer les zones et il avait en outre conseillé au gouvernement suisse d'envisager la Zone comme un simple moyen d'échange dans les futures négociations. Des chercheurs à l'instar de Cantatore ont jusqu'à aujourd'hui argué que l'idée de marchander la Zone n'était apparue dans l'esprit des négociateurs suisses qu'à la toute fin de la guerre.⁷⁶ Si ce n'est pour garder la zone comme atout dans les futures négociations, pour quelle raison le Conseil fédéral aurait réaffirmé ses droits tout en sachant très bien qu'il n'allait pas les utiliser et pourquoi serait-il resté aussi passif⁷⁷ face au cordon douaniers de plus en plus conséquent et ce malgré les plaintes du canton de Genève ? Une première fois le 5 octobre 1915, le Conseil fédéral ordonne de « mettre en veilleuse » la question des zones, malgré les constantes violations des traités, afin qu'en cas de victoire française, il puisse l'utiliser comme monnaie d'échange. Ainsi, en mars 1918, Calonder, chef du Département politique écrit au ministre de Suisse à Vienne : « Parmi les questions internationales qui nous occupent en ce moment, nous vous signalerons celle de la zone de Savoie. Depuis le commencement de la guerre, un nombre considérable d'accrocs ont été faits aux traités ; jusqu'ici, nous avons en général évité d'envoyer des notes de protestation ou d'acceptation, afin de ne rien reconnaître officiellement de ce qui se fait en Savoie. »⁷⁸

Le Conseil fédéral a-t-il donc été impuissant, victime ou seulement spectateur des grands événements européens ? Rien n'est moins sûr. Ne possédant pas l'atout militaire, le Conseil fédéral a, pour la question des zones et de l'ensemble des problématiques relevant de la politique étrangère, pris conscience que pour s'asseoir à la table des vainqueurs. La Suisse neutre devait rappeler ses droits tout en évitant avant tout de se faire des ennemis. Elle devait cultiver l'image d'un pays impartial et coopératif par la réciprocité des échanges commerciaux, par ses bons offices (par exemple la Suisse a servi d'intermédiaire le 3 et 4 octobre 1918 pour la demande d'armistice de l'Allemagne aux USA)⁷⁹ et par son rôle humanitaire dans le cadre de la Croix-Rouge et des soldats blessés internés sur son territoire.

⁷⁶ CANTATORE, Arnaud., op.cit., p.41

⁷⁷ Ibid., p.25

⁷⁸ TIERCY, Jean-François., (1982), « Action humanitaire et tentatives de médiation : deux aspects de la politique extérieure de la Suisse dans la perspective de ses relations avec la France », in Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.128

⁷⁹ LANIOL, Vincent., (2014), « Les diplomates français et les neutres européens au sortir de la Grande Guerre (1918-1920) », in Relations internationales, vol. 159, no. 3, p.90

IV. Versailles et la SDN

Méfiance des milieux financiers helvétiques

En 1919, la Suisse est un havre du libéralisme devenu un concurrent financier de poids. Les fonds de ses banques ont doublé, voire quadruplés pour certains, aidés d'une vague d'avoir étrangers (dont français) qui viennent se réfugier en Suisse (notamment dans des banques alémaniques bien disposées envers l'Allemagne) lors de l'armistice par peur d'augmentations prochaines des impôts afin de rembourser les emprunts de guerre⁸⁰ au point qu'en 1922, le consul général de France à Genève a écrit que : « Les chiffres que des personnalités compétentes m'ont cités à cet égard sont si élevés que j'hésite à les reprendre. »⁸¹ Le pays possède plusieurs atouts de choix, une situation politique relativement stable, un Etat fédéral et des cantons relativement peu endettés, un effort de guerre qui entre 1914 et 1918 n'a jamais dépassé les 15% du PIB, une monnaie refuge forte et non-dévaluée et pour finir aucune grande hausse d'impôt sur la fortune qui d'ailleurs n'est nullement centralisé.⁸² Toutefois, deux sujets préoccupent les banques helvétiques : la liquidation des opérations financières en temps de guerre et l'effondrement du franc français.⁸³

Ayant eu exceptionnellement pendant le conflit une balance commerciale positive vis-à-vis de la France, au sortir de la guerre, les tensions se sont faites de plus en plus tendues entre les financiers des deux pays. Alors qu'en 1919, le franc français a perdu 25% de sa valeur par rapport au franc suisse de 1914,⁸⁴ la France continue à creuser son déficit budgétaire tout en amorçant une politique monétaire déflationniste. Au laxisme monétaire français s'ajoute entre la fin 1918 et le début 1919, un afflux depuis la Hollande de billets français sur le marché suisse via l'Allemagne et le mécontentement latent des banques suisses vis-à-vis du maintien par la France du blocus sur l'Allemagne et l'Autriche.⁸⁵ Ces événements ruinent la confiance des banques helvétiques dans la monnaie française, ce qui a pour conséquence le refus des banques privées d'accorder des crédits à la France ou alors des crédits minorés et en automne 1919, le refus de la BNS d'accepter les bons français comme garantie de crédits ainsi que l'achat de francs français.⁸⁶

⁸⁰ FARQUET, Christophe., op.cit., p.79

⁸¹ GUILLEN, Pierre., (1982), « Les relations financières franco-suisse après la Première Guerre Mondiale », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, p.160

⁸² FARQUET, Christophe., op.cit., pp.83-84

⁸³ GUILLEN, Pierre., op.cit., p.155

⁸⁴ ASSELAIN, Jean-Charles, op.cit., p.332

⁸⁵ GUILLEN, Pierre., op.cit., p.161

⁸⁶ Ibid., p.162

Défis nationaux du Conseil fédéral

En 1918 et avant toutes les questions internationales, le Conseil fédéral a de quoi être préoccupé sur le plan national. Pour la plupart des Suisses et Suissesses, la Grande Guerre a laissé des traces. La solde militaire journalière dérisoire avait de facto fragilisé un grand nombre de ménages dont la principale source de revenu venait du travail masculin dans un pays où, en 1914, 45% de la population vit de l'industrie et de l'artisanat et où ¼ vit en milieu urbain.⁸⁷ Entre 1914 et 1916, le prix des denrées alimentaires a en moyenne augmenté de 46,8% et entre le début et la fin du conflit, le coût de la vie a augmenté de 230% tout en accusant une baisse moyenne des salaires de 30%.⁸⁸ Il faut attendre la fin de l'année 1920 pour constater une nette amélioration.

Le timide redémarrage économique des années 1919-1920 avec augmentation de 1,5% du PIB démontre bien que l'économie réelle n'a globalement pas profité des immenses profits engendrés par le secteur bancaire⁸⁹ et la création de l'impôt fédéral direct « ponctuel » n'a pas remplis les caisses de la Confédération vidées par les dépenses militaires.⁹⁰ Ainsi, la morosité de la population dû aux privations, le scandale des immenses profits bancaires et l'exemple allemand des Spartakistes⁹¹ aboutissant à la Grève Générale de novembre 1918 et à la radicalisation d'une frange du parti socialiste suisse.⁹² Cette crise politique sur fond de menace bolcheviste fantasmé et ce geste de défiance inédit au Conseil fédéral et à l'ordre établi, marque durablement la bourgeoisie suisse pour toute l'entre-deux-guerres. Cette fronde urbaine et alémanique suscite la méfiance des Romands qui y ont vu l'influence fantasmé d'un bolchevisme allemand, mais également la méfiance du monde conservateur et rural. Politiquement, cette crise a pour conséquence une alliance conservatrice autant politique qu'économique (pro-protectionniste) de certains industriels, des professions libérales et du monde agricole.⁹³ Toutefois, le Conseil fédéral doit lâcher du lest et entamer le « Galop de politique social » de Schulthess : réduction du temps de travail, augmentation des salaires, prémisses de l'AVS, plafonnement des loyers et du prix de certaines denrées alimentaires, élections à la proportionnelle.⁹⁴

En 1919, il existe toujours un profond Röstigraben entre les populations latines et alémaniques. Les multiples scandales déjà mentionnés entre 1914 et 1918 et la grève générale

⁸⁷ LAHAIE, Olivier., (2017), *La guerre secrète en Suisse (1914-1918) : espionnage, propagande et influence en pays neutre pendant la Grande Guerre*, éd. Saint-Denis : Connaissances et savoirs, Paris, p.40

⁸⁸ Ibid., pp.42-43

⁸⁹ FARQUET, Christophe., op.cit., p.82

⁹⁰ LAHAIE, Olivier., op.cit., p.41

⁹¹ RUFFIEUX, Rolland., (1974), *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Payot, Lausanne, p.54

⁹² Ibid., p.53

⁹³ Ibid., p.75

⁹⁴ Ibid., pp.85-86

sont analysé comme une interférence germanique en Suisse par les Romands leurs faisant ainsi croire que « l’anarchie d’en bas résulte de l’inégalité d’en haut, c’est-à-dire des pleins pouvoirs inconstitutionnels que le Conseil fédéral exerce depuis le 3 août 1914 et qui ont fait redouter de plus en plus aux fédéralistes des cantons latins (outre une neutralité trop bienveillante aux voisins du Nord et de l’Est), une centralisation excessive aux mains d’Alémaniques, trop enclins au socialisme d’Etat à l’allemande. »⁹⁵, De plus, à partir de 1918, nous assistons à un réveil de l’opinion suisse sur les sujets de politique étrangère.⁹⁶

Diplomatie franco-suisse dans l’immédiat après-guerre

En 1919, la présence française est omniprésente et agressive sur le continent européen. Première armée du monde, elle est intervenue notamment en Hongrie depuis le front militaire de Salonique, la fameuse armée d’Orient, afin de renverser le gouvernement de Béla Kun. Cette politique interventionniste et musclée se traduit aussi par un débarquement en Crimée à Sébastopol afin de prêter main forte aux armées blanches contre les rouges dans le contexte de la guerre civile russe. Dans le but de se substituer aux intérêts allemands en Europe Centrale et de l’Est, la France mène une intense activité diplomatique pour signer conventions militaires (Pologne 1921) et alliances (Tchécoslovaquie 1924).⁹⁷

La diplomatie française est particulièrement revêche avec les pays neutres voisins de l’Allemagne. L’impact de la *culture de la guerre*⁹⁸ et la haine de l’adversaire transforme tout pays ayant commercé ou ayant été en médiation avec l’Allemagne comme un pays objectivement allié des Empires centraux. La France soupçonne donc des pays comme la Suisse, les Pays-Bas et le Danemark d’être des bastions germanophiles. Il faut par exemple attendre le mois de mai 1919 et les nombreuses protestations du Conseiller fédéral Ador pour que le gouvernement français enlève toutes les maisons de commerce helvétiques de sa liste noire et pour qu’elle abroge les certificats de nationalité.⁹⁹ La France s’oppose à tout agrandissement territorial des neutres. Le cas du Voralberg¹⁰⁰ est intéressant. Cette région autrichienne et alpine organise en 1919 un référendum populaire dans lequel elle demande un rattachement à la Confédération suisse. Prudent¹⁰¹ et sous une forte pression française, le

⁹⁵ LAHAIE, Olivier., op.cit., p.21

⁹⁶ RUFFIEUX, Rolland., op.cit., p.90

⁹⁷ CANTATORE, Arnaud., op.cit., p.29

⁹⁸ LANIOL, Vincent., op.cit., p.92

⁹⁹ Ibid., p.89

¹⁰⁰ Ibid., p.94

¹⁰¹ Dodis.ch/43756 14.11.1918 Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant, au Chef du Département Politique, F. Calonder - La Conférence de la Paix aura certainement lieu à Versailles. Participation des neutres que Wilson semble souhaiter. Dunant demande ce que la Suisse compte faire. C’est pendant la Conférence qu’il faut agir et non après. Énumération de problèmes concernant la Suisse.

Conseil fédéral ne donne pas suite à cette proposition. La volonté de suppression des zones franches, avouée officiellement fin 1918, est donc tout à fait dans la ligne diplomatique du moment. Dernier point de friction, les internés militaires. Alors que les soldats blessés avaient eu pour la Suisse une valeur diplomatique très positive durant le conflit, ils sont devenus un vrai casse-tête après l'armistice. La France voulant faire pression sur l'Allemagne par tous les moyens, elle utilise ces prisonniers et blessés comme outils économiques et politiques.¹⁰² L'opinion suisse, indignée de ne pas pouvoir rapatrier ses 8'700 blessés allemands restants à cause de pressions politiques de l'hexagone, véritable défi à sa neutralité, doit attendre que le Conseil fédéral puisse trouver un accord avec le gouvernement français. Finalement, la situation se débloque en été 1919 et le 12 août le dernier soldat est parti.¹⁰³

SDN et neutralité contre zone neutralisée

Dès l'armistice, le monde diplomatique est en ébullition et la question du lieu de la future conférence de Paix ainsi que celui du siège de la future SDN préoccupent tous les gouvernements. La Haye ? Berne ? La France victorieuse ne le permet pas à l'instar de Pichon, ministre français des affaires étrangères, qui écrit le 9 novembre 1918 à son homologue américain :

« Comment imaginer qu'un neutre, qui a préféré sa tranquillité égoïste aux nobles sacrifices de l'humanité, qui s'est enrichi aux dépens des soldats mourants pour assurer le bonheur des autres, puisse avoir l'honneur d'être choisi comme le siège du statut nouveau du monde. Les neutres n'ont pas le droit d'être élus pour cette grande tâche, car ils n'ont pas volontairement souffert, peut-on oublier que la France a été ravagée et martyrisée, et a sacrifié sans une plainte près de deux millions de ses enfants sur l'autel de la liberté ? »¹⁰⁴

Le nouveau ministre de Suisse à Paris, Alphonse Dunand, l'a compris, défendre les intérêts helvétiques sera difficile. Dans un message au Conseiller fédéral Calonder (département politique) daté du 14 novembre 1918, il exprime son inquiétude de la participation suisse au sein de la conférence de paix ainsi que les nombreux sujets sur lesquels la Suisse va certainement devoir âprement négocier :

« Je sais tout l'intérêt que vous portez à l'élaboration des chartes internationales qui régiront la Société des Nations. Mais si, pour l'humanité, ce problème prime tous les autres, il ne doit pas nous faire oublier nos droits et nos intérêts nationaux. Pense-t-on à réviser la Convention du Gothard ? A-t-on étudié les changements radicaux apportés par le retour à la

¹⁰² TATE, Hazuki., op.cit., p.43

¹⁰³ WALLE, Marianne., op.cit., p.71

¹⁰⁴ LANIOL, Vincent., op.cit., p.83

France de l'Alsace-Lorraine à toutes les questions de navigation fluviale Rhône-Suisse-Rhin ? Et le problème des zones ? Et la neutralité de la Savoie du Nord ? Se rend-on compte du désir de la France d'abroger cette neutralité et que fait-on pour utiliser la monnaie d'échange que nous pourrions en tirer ? »¹⁰⁵

Le même jour, il a su se procurer un document confidentiel français qui explique en détails les modalités et conséquences de la suppression des zones franches.¹⁰⁶ Le diplomate suisse est rapidement rejoint à Paris dès le début des négociations de la conférence de paix de Versailles par le président de la Confédération du 20 au 27 janvier. Le déplacement extraordinaire à Paris d'un Conseiller fédéral en fonction, genevois en plus d'être éminemment francophile, dénote clairement des immenses préoccupations qui habitaient le Conseil fédéral de plaire aux autorités françaises. Preuve en est du procès-verbal du gouvernement suisse où la réponse officielle à apporter au diplomate français à Berne est longuement débattue afin de ne pas heurter la sensibilité du gouvernement français tout en ne cédant sur rien.¹⁰⁷

Dès son arrivée dans la capitale, Ador obtint le 21 janvier de rencontrer Clémenceau, personnage pivot de la conférence de Paix. Dans le compte rendu du Conseiller fédéral, il est pertinent d'en retenir deux aspects. Premièrement le ton très décontracté et même amicale de la discussion tranche avec le nationalisme enflammé des discours officiels. Deuxièmement, parmi tous les sujets de négociations franco-suisse, celui des zones franches est à peine évoqué et le président du Conseil des ministres ne semble pas lui accorder beaucoup d'importance :

« Je (Clémenceau) ne suis pas très au courant de ces questions bien que les députés de la Savoie, notamment M. David, ne cessent de m'assiéger de leurs réclamations. Tenez, voici précisément une brochure que je viens de recevoir de M. David, intitulée : « La Savoie neutralisée ». Tachez de m'arranger tout cela pour le maintien des bons rapports entre les deux pays. » Il a fort bien compris les explications que nous lui avons fournies sur la nécessité de conserver les rapports économiques existant avec les zones et il a été d'avis qu'il serait bon de les régler sur le terrain de la réciprocité. »¹⁰⁸

¹⁰⁵ Dodis.ch/43756 14.11.1918 Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant, au Chef du Département Politique, F. Calonder - La Conférence de la Paix aura certainement lieu à Versailles. Participation des neutres que Wilson semble souhaiter. Dunant demande ce que la Suisse compte faire. C'est pendant la Conférence qu'il faut agir et non après. Énumération de problèmes concernant la Suisse.

¹⁰⁶ Dodis.ch/43755 14.11.1918 Communication du passage d'un rapport français qui a trait aux zones et qui en demande la suppression. Également : Intentions françaises au sujet de la suppression de la zone neutre de Haute-Savoie...

¹⁰⁷ Dodis.ch/43838 10.1.1919 Réponse suisse à la note française dénonçant la Convention du 14.6.1881, relative au régime douanier entre Genève et la zone de Haute-Savoie.

¹⁰⁸ Dodis.ch/43874 21.1.1919 Mission à Paris de G. Ador, Président de la Confédération
Entretiens et Documents échangés

De retour à Berne, Ador reçoit le 6 février une note de Pichon l'enjoignant à créer une commission spéciale afin de trouver une solution le plus vite possible. Rapidement, le président de la Confédération réunit un petit groupe de réflexion composé d'élus nationaux et cantonaux genevois. Au-delà des concessions évoquées comme possibles, par exemple un meilleur contrôle des marchandises pour filtrer les biens allemands entrant en zone, le point important est la conclusion de se battre jusqu'au bout pour conserver les zones franches, malgré un énième message de Dunand qui trois semaines plus tôt encourageait encore le Conseil fédéral à monnayer les zones franches¹⁰⁹. S'ensuit durant le reste du mois de février des échanges diplomatiques où les deux parties demandent à l'autre ses intentions sans toutefois dévoiler précisément les siennes.¹¹⁰ Le 14 mars, la Suisse définit les 18 membres de sa commission d'experts constituée, soulignons-le, pour moitié d'élus genevois locaux dont Henry Fazy, Conseiller d'Etat expérimenté, et Edmond Martin, archiviste cantonal. Un représentant vaudois et valaisan sont également présents.¹¹¹ La commission spéciale interne se réunit à 4 reprises les 20 mai, 18 juin, 8 et 7 août afin de poser les bases d'une nouvelle convention sans que la possibilité de suppression des zones soit envisagée.

En parallèle, le gouvernement français qui compte rapidement faire signer le traité de paix avec l'Allemagne veut y intégrer un article supprimant les zones. Le 28 avril, l'ambassadeur de France fait connaître l'intention de son gouvernement de supprimer à terme les zones franches.¹¹² Deux jours plus tard, le 30, le Conseil fédéral décide de ne pas donner son accord. Visiblement pour gagner du temps, il est décidé que l'abandon pourtant entendu de la neutralité militaire de la Haute-Savoie devra être examiné par une commission de l'armée suisse.¹¹³

Le 28 avril, Ador retourne à Paris cette fois-ci pour un voyage officiel. Il y a rencontré Pichon, Laroche, section Europe des affaires étrangères, et Dutasta, ambassadeur à Berne et secrétaire de la Conférence de la Paix. Les représentants français étaient¹¹⁴ d'accord de différencier les zones franches de la zone neutre, mais ils trouvèrent en face d'eux un Ador beaucoup moins coopératif que lors de sa première visite à Paris en février. Laroche écrit que : « quelque velléité que pour la zone neutre, dont l'abrogation fut acquise moyennant une formule qui devait permettre à la Suisse d'entrer dans la société des Nations (...) Quant aux

¹⁰⁹ Dosid.ch/43850 15.1.1919 A propos d'un article du « Correspondant » proposant la suppression du régime de la Savoie, par la Conférence de la Paix.

¹¹⁰ CANTATORE, Arnaud., op.cit., p.41

¹¹¹ Ibid., p.43

¹¹² Dodis.ch/44112 28.4.1919 Note française au sujet de l'insertion dans le Traité de paix d'un article supprimant le statut des zones de Savoie et du Pays de Gex.

¹¹³ Dodis.ch/44119 30.4.1919 Discussion au sujet des démarches de la France en vue d'un nouveau régime entre la Suisse et les zones de Savoie.

¹¹⁴ Dodis.ch/44124 2.5.1919 Décision à la suite des démarches du gouvernement français au sujet du statut des zones de Savoie et plus particulièrement de la zone neutralisée. Également : Prise de position provisoire du Conseil...

zones franches, j'eus beaucoup de peine à obtenir qu'elles fussent visées dans le traité de paix ». ¹¹⁵ Malgré que la Suisse, avec l'appui en sous-main de la France, ait obtenu le siège de la SDN (Ador remercie Pichon pour cela au début de la réunion en plus de la suppression des entreprises suisses de la liste noire), le Président de la Confédération est catégoriquement opposé que soit mentionné la suppression des zones franches dans ce qui deviendra l'article 435 du Traité de Paix. De plus, Ador rappelle que l'abandon de la neutralité savoyarde ne signifie pas l'abandon de la neutralité suisse, neutralité qui pose encore problème à la Suisse pour intégrer la SDN. Ador suggère également que leurs futures rencontres se fassent à Genève, plus proche du contexte des zones franches. ¹¹⁶

Avant de repartir de la capitale, Ador suggère déjà la composition d'une future délégation qu'il faudra envoyer à Paris pour négocier une nouvelle convention sur les zones, de plus, il profite de déjeuner avec le secrétaire général de la SDN afin de le familiariser avec la neutralité différentielle et le convaincre que la neutralité est la meilleure garantie de l'intégrité territoriale du siège de l'organisation internationale. ¹¹⁷ Le 2 mai, le Conseil fédéral a formellement signifié à l'ambassadeur de France que la reconnaissance de sa neutralité par l'ensemble des Alliés à Paris était une condition sine qua non et il aiderait grandement la ratification par l'Assemblée fédérale de l'abrogation de la neutralité savoyarde. ¹¹⁸ Il est également demandé de s'abstenir d'ériger des fortifications en Savoie du Nord. ¹¹⁹

L'article 435 bis

La définition exacte de l'article 435 a été le véritable nœud juridique du problème des zones franches qui a perduré jusque dans les années 1930. Dans son rapport du 5 mai 1919 sur sa rencontre avec Clémenceau, Ador laisse d'abord entendre à ses collègues du gouvernement la bonne nouvelle de la reconnaissance officielle par la France de la neutralité suisse dans cet article d'un traité international dont la Confédération pourra se prévaloir dans sa candidature à la SDN ¹²⁰, sans pour autant avoir le soutien écrit et explicite de la France. Deuxième bonne nouvelle, le gouvernement français a consenti à inclure une disjonction entre la zone neutralisée et les zones franches.

¹¹⁵ CANTATORE, Arnaud., op.cit., p.43

¹¹⁶ Dodis.ch/44120 30.4.1919 Informations au sujet du projet d'article français relatif au statut futur des zones autour de Genève et à insérer dans le Traité de Paix. Également : Entretien d'Ador avec Pichon et Dutasta au...

¹¹⁷ Dodis.ch/44127 2.5.1919 Divers renseignements sur la mission à Paris du Président de la Confédération suisse : état de la question des zones, problème des frontières entre l'Autriche et l'Italie et du maintien de la...

¹¹⁸ Dodis.ch/44125 2.5.1919 La Suisse propose qu'en échange de son abandon de la zone neutralisée de la Savoie, les Puissances réaffirment dans le Traité de Paix le principe de la neutralité de la Suisse. Le sort des zones...

¹¹⁹ Dodis.ch/44130 3.5.1919 Notifier à la France que la confirmation de la neutralité suisse est la condition de l'abandon par la Suisse de la neutralité de la Savoie. Solliciter une déclaration française de ne pas construire de...

¹²⁰ RUFFIEUX, Rolland., op.cit., p.97

Toutefois en ce qui concerne les zones franches dans l'alinéa 2, comme l'a fait remarquer Motta, l'amplitude de la renégociation des zones n'est pas clairement définie, les termes utilisés sont flous.¹²¹ Pour pallier à ce manque, Motta a écrit le jour même à l'ambassadeur de France pour lui demander d'insérer une note de réserve dans l'article 435 dans laquelle les partis s'engagent à ne pas modifier la structure douanière des zones et de garder en statut quo le régime actuel jusqu'à ce qu'un nouvel accord soit trouvé.¹²²

Le 17 mai, Dunand fait savoir au Département politique que le gouvernement français est opposé à l'insertion d'une note de réserve vue la clarté de l'article 435. De plus, le gouvernement français ne souhaite pas s'engager à maintenir un statut quo du régime des zones franches puisque celles-ci, situées sur le territoire national, ne relèvent que de son bon-vouloir.¹²³ Le 28 mai, , après avoir rejeté le même jour d'accentuer le blocus économique sur l'Allemagne au moyen de la SSS, le Conseil fédéral, de son propre chef et sans consultation ni du comité spécial, ni de la République de Genève, a décidé par un geste présenté comme amical d'avaliser l'article 435 malgré les désaccords tout en rappelant ses réserves :

« Pour écarter tout malentendu entre les deux Gouvernements sur l'interprétation à donner aux conversations diplomatiques échangées entre eux jusqu'à ce jour, le Conseil fédéral, tout en se référant à ses notes des 2 et 5 mai dernier⁴, croit devoir rappeler ce qui suit :

Par le premier de ces documents, le Gouvernement fédéral avait prié le Gouvernement français de ne pas trancher dans un des articles du Traité de Paix les questions du régime des zones franches, car il n'estimait pas pouvoir donner en temps utile son adhésion à des propositions qui venaient seulement de lui être soumises, en sorte qu'il n'avait pas eu le temps de les faire examiner ni de consulter à leur sujet les régions suisses plus spécialement intéressées.

Le temps ayant effectivement manqué pour provoquer un échange de vues sur l'interprétation à donner à l'article proposé par le Gouvernement Français, c'est par déférence pour lui et dans le désir de lui être agréable que, par sa note subséquente du 5 mai, le Conseil fédéral a donné, sous les réserves les plus formelles, son adhésion au texte proposé par le Gouvernement français »¹²⁴

¹²¹ Dodis.ch/44132 5.5.1919 Le Président Ador présente un rapport sur sa mission à Paris : entretien avec Clemenceau au sujet du maintien de la neutralité suisse ; avec Pichon au sujet des zones de Savoie ; avec Crespi au sujet de...

¹²² Dodis.ch/44133 5.5.1919 Exposé de la position du gouvernement fédéral au sujet du régime de la zone neutre de la Savoie et des zones franches.

¹²³ Dodis.ch/44155 17.5.1919 Réponse française à la note suisse du 5 mai indiquant l'insertion de l'article sur le régime des zones dans le Traité de Paix sous le numéro 435. Réaffirmation du projet français de supprimer...

¹²⁴ Dodis.ch/44173 28.5.1919 Réponse de la Suisse à la note française (no 410), réitérant sa réserve quant à l'insertion de la question des zones franches dans l'article 435 du Traité de Paix. Le Conseil fédéral insiste sur le...

Ce consentement donné par le Conseil fédéral dénote quelque peu avec les premières conclusions de la commission spéciale des zones franches. Au courant de la teneur de l'article 435, la commission a suggéré que dans la négociation de la future convention ardemment demandée par la France, il serait judicieux de ne pas abandonner la structure même des zones franches ainsi que de ne pas limiter côté suisse le système des franchises uniquement aux cantons de Genève, Vaud et Valais.¹²⁵ Dans son message du 14 octobre 1919 à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral insiste beaucoup sur sa réussite à avoir pu inclure la neutralité suisse dans le traité international de Paix via l'article 435 contre l'abandon militaire de la zone de neutralisation. Cependant, il ne consacre qu'une demi-page pour expliquer l'assurance qu'il a dans le gouvernement français de ne pas remettre en cause les structures des zones franches.¹²⁶

Le 17 octobre pourtant, le gouvernement français demande aux Chambres françaises d'installer un cordon douanier à la frontière genevoise. Rapidement effectif, ce cordon douanier préoccupe le Conseil fédéral dès le 6 novembre, d'autant plus que les Chambres fédérales n'ont pas encore voté leur accord au traité de Paix. Réponse du gouvernement français :

« Le simple dépôt d'un projet de loi destiné à organiser le futur régime des zones n'est pas en contradiction avec l'engagement pris par le Gouvernement français de respecter le statu quo vis-à-vis de la Suisse, jusqu'à la conclusion de l'accord prévu par l'article 435. Il y a toutes raisons de croire que les négociations qui vont commencer aboutiront avant que ce projet soit voté, et peut-être même discuté, par les Chambres françaises. Si toutefois ces négociations, tout en donnant plein espoir d'arriver à un accord paraissent devoir nécessiter un délai assez long et si le projet de loi était voté, pendant qu'elles seront encore en cours, le Gouvernement français prendrait les dispositions utiles pour assurer le maintien du statu quo, en ce qui concerne les produits d'origine suisse, jusqu'à l'aboutissement normal des négociations, conformément aux déclarations qu'il a faites au Gouvernement fédéral. »¹²⁷

Ainsi, l'Elysée décide de mettre la pression à un Conseil fédéral qui a passé le printemps et l'été 1919 à repousser la signature de l'article 435, puis pendant tout l'automne 1919 à définir le lieu, la date et les représentants suisses pour ouvrir les négociations à une nouvelle convention sur les zones franches.¹²⁸ En effet, la fin de la convention de 1906 dénoncée par la France fin 1918, arrive légalement à son terme le 1^{er} janvier 1920 et rien n'est

¹²⁵ Dodis.ch/44208 28.6.1919 Décision d'envoyer une note à la France, manifestant le désir de la Suisse de négocier un régime contractuel pour les zones franches, acceptable pour les deux pays.

¹²⁶ AEG 1986va 9.76.9 « Question des zones »

¹²⁷ Dodis.ch/44355 10.11.1919 Position du Conseil fédéral à la suite de l'annonce d'un projet de loi du gouvernement français visant à installer un cordon de douane à la frontière politique entre la Suisse et les zones franches : ...

¹²⁸ CANTATORE, Arnaud., op.cit., pp.64-65

encore décidé. Afin de démontrer sa bonne volonté, le Conseil fédéral demande le 18 décembre à Dunand d'avertir le gouvernement français du maintien des avantages pour les zoniens par la douane suisse dans le but de prouver la réciprocité et le bon voisinage des relations entre les deux pays. Après en avoir respectivement informé les 23 et 24 décembre le gouvernement genevois et la douane fédérale, le Conseil fédéral a l'heureuse surprise d'apprendre le 29, via son diplomate à Paris, que le gouvernement français fera de même.¹²⁹

Stratégie du Conseil fédéral

Les fêtes de fin d'année ont ainsi marqué la fin de la première série de négociations entre les gouvernements suisse et français au sujet des zones franches. L'attitude du Conseil fédéral est intéressante sur trois points : l'utilisation des zones dans les diverses négociations, l'évolution de l'attitude du Conseil fédéral vis-à-vis des négociateurs français et la place accordée à Genève dans le processus.

A la lecture des rapports et procès-verbaux produits par le Conseil fédéral, il apparaît assez évident que non seulement la zone neutralisée mais également les zones franches ont dès le début été vues uniquement comme une monnaie d'échange afin d'obtenir le consentement, ou au-moins la non-opposition, du gouvernement français aux deux principaux objectifs suisses : la reconnaissance internationale de sa neutralité différenciée et l'entrée à la SDN. De plus, le problème des zones franches n'était alors pas vu comme le point de friction essentiel. La dénonciation forcée de la Convention du Gothard, le référendum au Voralberg ainsi que la navigation fluviale sur le Rhin préoccupaient plus l'opinion publique. Sachant dès le départ, comme nous l'avons vu, qu'une partie de la classe politique parisienne était en faveur de l'abrogation des zones franches, le Conseil fédéral était prêt à les supprimer dans les mois qui ont suivi l'armistice contre quelques aménagements mineurs pour le ravitaillement de Genève en denrées alimentaires. Toutefois dès le printemps 1919, le Conseil fédéral a considéré que l'essentiel des revendications suisses étaient satisfaites au-delà de toutes espérances,¹³⁰ faisant donc évoluer à la hausse la valeur des zones franches en tant que monnaie d'échange.

La temporalité est intéressante à analyser. Fin 1918, la France victorieuse et son appréciation des neutres maintenus hors des négociations de Versailles inquiète le Conseil fédéral. Le danger d'isolement de la Suisse sur la scène internationale est alors réel, rappelons

¹²⁹ AEG 1986va 9.76.13, « Dénonciation »

¹³⁰ Dodis.ch/44132 5.5.1919 Le Président Ador présente un rapport sur sa mission à Paris : entretien avec Clemenceau au sujet du maintien de la neutralité suisse ; avec Pichon au sujet des zones de Savoie ; avec Crespi au sujet de...

que la France est le seul pays conservant une ambassade permanente à Berne.¹³¹ L'attitude désintéressée de Clémenceau et coopérative de Pichon doit alors étonner le Conseil fédéral ou peut-être que les gouvernants français, peu habitués au système politique suisse, ne se sont pas aperçus du pouvoir en fait très limité du président Ador.¹³² Dans tous les cas, le soutien de Clémenceau pour convaincre les Alliés d'intégrer la Suisse au traité de Paix et à la SDN, a donné de l'assurance à la diplomatie helvétique.¹³³ Prêt à beaucoup sacrifier dans un premier temps, notamment les zones franches, le Conseil fédéral après le second voyage d'Ador à Paris en avril et avoir presque tout obtenu (neutralité, SDN, siège de la SDN, liste noire, Gothard, etc), a commencé à se raviser. L'acceptation de l'adhésion à la SDN devant être encore ratifiée par le peuple, le Conseil fédéral n'avait alors pas avantage à prendre rapidement position sur l'article 435 d'un traité de Versailles jugé impopulaire par l'opinion générale helvétique.¹³⁴ De plus, le besoin grandissant en franc suisse de la France a également pu donner de l'assurance aux négociateurs suisses.

L'incorporation d'éléments genevois dans le processus de négociation est également intéressant. Alors que le Conseil fédéral était prêt à sacrifier si nécessaire les zones, le groupe de réflexion genevois convoqué à Berne en février et la commission spéciale composée à moitié d'élus genevois ne travaillaient que sur une modification superficielle des zones franches. Il y a de toute évidence une double approche du problème, une internationale et une nationale. Doit-on cette volonté de recourir à des Genevois à Ador, originaire du même canton ou est-ce un moyen que le Conseil fédéral a trouvé pour calmer un temps les inquiétudes genevoises tout en court-circuitant le Conseil d'Etat en recrutant essentiellement des élus communaux dans la commission spéciale ? En effet, le Conseil fédéral, dont l'image est écornée en Suisse Romande par les scandales de la guerre et la gestion de la Grève Générale, ne pouvait se permettre dans un système politique fédéraliste de créer de nouvelles tensions avec les cantons et la population. Dans tous les cas, nous allons voir que la convention franco-suisse de 1921 abrogeant les zones va être très peu appréciée au bout du lac.

¹³¹ HAARMANN, Nathalie (1980), « L'affaire des zones franches de Savoie et du Pays de Gex : attitudes genevoises face à la Convention franco-suisse du 7 août 1921 », mémoire, Université de Genève, p.82

¹³² CANTATORE, Arnaud., op.cit., p.53

¹³³ RUFFIEUX, Rolland., op.cit., p.93

¹³⁴ Ibid., p.104

V. La Convention de 1921

La reprise des négociations

Après plusieurs reports demandés par les deux partis, la première entrevue entre les deux délégations officielles se déroule à Paris entre les 27 et 31 janvier 1920. Les délégués entament les premiers échanges pour dégager les grandes lignes d'une future convention qui, selon l'article 435, servira à actualiser les rapports entre les zones franches et la Suisse. Les représentants des intérêts suisses, en grande partie des Genevois sous la présidence de Dunant, ont eu des consignes relativement strictes du Conseil fédéral leur laissant une marge de manœuvre bien mince. En effet, en plus d'exiger que l'ensemble des zones soient considérées comme un tout tangible, les délégués doivent négocier : la liberté pour la douane suisse d'exercer un contrôle strict à la frontière politique et la libre entrée des produits suisses en zone. Toutefois, les délégués peuvent accepter le non-contingentement des denrées alimentaires zoniennes importées en Suisse (excepté pour le vin) et si les délégués français le demandent, la partie suisse peut admettre un cordon administratif de la douane française à la frontière politique afin de surveiller la circulation de produits ennemis.¹³⁵ Rapidement, la négociation a buté sur un problème de fond, l'interprétation même à donner à l'article 435 et de ses « circonstances actuelles ». Alors que la Suisse se contente de vouloir seulement rectifier certains détails de la Convention de 1906, le gouvernement français souhaite quant' à lui ardemment remplacer les zones franches par une convention douanière. Le 31 janvier. Ces premiers pourparlers se sont donc terminés sur un échec.

Les pourparlers ne reprennent que plusieurs mois plus tard en juin. En effet, le Conseil fédéral n'a aucune raison de s'investir trop rapidement dans les négociations. Dans un premier temps, le gouvernement suisse doit encore mettre en exergue l'article 435 dans ses négociations sur la scène internationale. C'est rapidement chose faite lorsque dans la Déclaration de Londres du 13 février et sur la base dudit article, le Conseil de la Société des Nations approuve « à titre tout à fait exceptionnel la compatibilité de la neutralité suisse avec le Pacte de la Société des Nations. »¹³⁶

Sur le plan national, le Conseil fédéral avait à craindre qu'un échec précoce sur la question des zones franches puisse parasiter d'autres débats nationaux jugés plus important. Nous pensons en particulier à la campagne fédérale référendaire pour l'adhésion à la SDN qui

¹³⁵ Dodis.ch/44396 8.12.1919 Adoption des instructions destinées à la délégation suisse qui prendra part aux négociations en vue de régler le régime des zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex.

¹³⁶ GUICHONNET, Paul., op.cit., p.106

battait son plein justement en ce début de l'année 1920.¹³⁷ Le Conseil fédéral savait que l'opinion publique déjà négative vis-à-vis du Traité de Versailles était méfiante à propos de la nouvelle organisation internationale.¹³⁸ La prudence du gouvernement suisse a payé, car le 16 mai 1920, le peuple suisse accepte à une courte majorité de 416'870 voix positives contre 323'719 voix négatives l'adhésion du pays à la SDN.¹³⁹ Le 15 novembre 1920 lors de la première assemblée générale de la SDN, Motta, en sa qualité de président de la Confédération, ouvre la séance par un discours en faveur de l'acceptation des vaincus dans la nouvelle organisation : « *Plus la SDN sera universelle, plus elle possédera de gages d'autorité et d'impartialité. Les vainqueurs ne pourront renoncer pour toujours à la collaboration des vaincus. Cette collaboration des uns avec les autres répond à une nécessité vitale. Les haines sont une malédiction. Les peuples sont très grands lorsqu'ils le sont par la générosité ou par repentir. Je faillirais à mon devoir d'interprète, quoique indigne, de la pensée suisse, si je n'avais pas le courage de le proclamer dans cette enceinte.* »¹⁴⁰

Du côté français, les intérêts suisses peuvent compter sur une forte opposition de la population zoniennne aux parlementaires français, opposés aux zones et menés par Fernand David.¹⁴¹ Jusqu'en juillet 1920, une commission consultative¹⁴², désignée par les préfets locaux, tentait de trouver un arrangement pour faire accepter la disparition des zones à la population. Les représentants « endoctrinés » de la commission, choisis arbitrairement parmi les personnalités politiques et économiques sont soit favorables à la ligne du gouvernement, soit des les opposants notoires aux zones, dont certains comme Ferrero (Annecy) ne sont même pas zoniens.¹⁴³ La mission de la commission s'est terminée sans avoir pu éteindre les oppositions locales.

Le deuxième pour-parler s'est tenu à Paris sur seulement deux jours les 5 et 6 juillet 1921. Prête à reprendre les négociations, le Conseil fédéral restreint sa délégation à Dunant (Ministre de Suisse à Paris), Cramer (conseiller de Légation d'origine genevois), Gignoux (Conseiller d'Etat genevois) et Mégevand (secrétaire de la Chambre de commerce de Genève). Le but principal désigné par le Conseil fédéral reste l'éloignement du cordon douanier pour des motifs économiques, politiques et moraux. La délégation peut accorder plus d'avantages aux habitants des zones et aussi proposer d'étendre les franchises à

¹³⁷ CONSEIL D'ETAT DE GENEVE, (1921), *Le Gouvernement genevois et les négociations relatives aux Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex 1915-1920, rapport présenté par le Conseil d'Etat au Grand Conseil*, Imprimerie Albert Kundig, Genève, 1921, p.38

¹³⁸ RUFFIEUX, Rolland., op.cit., p.104

¹³⁹ Administration fédérale : <http://www.admin.ch>

¹⁴⁰ RUFFIEUX, Rolland., op.cit., p.107

¹⁴¹ Dodis.ch/44121 30.4.1919 Requête adressée par les délégués des Comités de défense zoniennne de la Haute-Savoie et du Pays de Gex à Clemenceau.

¹⁴² Journal de Genève, 13.4.1921

¹⁴³ CANTATORE, Arnaud., op.cit., p.70

l'ancienne zone d'annexion. Toutefois, le Conseil fédéral pense que la probabilité d'échec de cette rencontre est élevée, par conséquent, il a encouragé ses délégués à suspendre les négociations tout en laissant entendre la possibilité d'un recours à un arbitrage international (La Haye ou Conseil de la SDN).¹⁴⁴

Début août et environ un mois après la rencontre des délégations, le récent Premier ministre et ministre des Affaires étrangères (janvier-septembre 1920), Alexandre Millerand, convoque, Schreiber au Quai d'Orsay, le chargé d'Affaires de Suisse à Paris, afin d'exposer son point de vue tranché à propos des zones. En effet, le chef du Conseil des ministres estime que la Suisse n'est techniquement pas partie au traité de 1815, que la note suisse de réserve à l'article 435 est une considération unilatérale qui n'engage pas la France et que l'unité économique du territoire français prime sur les anciens particularismes locaux. Toutefois, le ministre est prêt à des concessions sur les désaccords franco-suisse par exemple sur les statuts internationaux des gares de Pontarlier (France) et de Bâle (Suisse). De plus pour essayer d'accélérer les négociations, il se déclare prêt à « de larges concessions »¹⁴⁵ sur d'autres sujets si un accord est trouvé dans un délai d'un mois. Par contre en cas d'échec, le ministre français menace à demi-mot d'établir le cordon douanier sous peu. Comme nous le voyons, la délégation suisse ayant globalement la même position qu'au mois de janvier et la délégation française adoptant une attitude beaucoup moins conciliante, cette courte négociation est un deuxième échec sans aucune avancé vers une convention commune.

La première moitié de l'année 1920 est un tournant dans la ligne diplomatique française au sujet des zones. Fin 1919, les élections législatives françaises consacrent une large victoire et majorité au *Bloc national* (coalitions de partis du centre et de droite issue de l'Union sacrée) avec comme devise « l'exécution intégrale du traité de Versailles ». ¹⁴⁶ Le nouveau Président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, Millerand, moins libéral que ses prédécesseurs et se rapprochant des nationalistes, est beaucoup moins désintéressé que Clemenceau et moins coopératif que Pichon à propos des zones franches.

Mis sous pression, le Conseil fédéral commence à modifier sa position en montrant des signes d'ouvertures concrets. Dans une note du 18 août, le Conseiller fédéral Schulthess (Département de l'économie) exprime son point de vue à son collègue Motta sur la possibilité de réfléchir aux opportunités d'une convention sur le long terme économiquement avantageuse pour la Suisse si elle abandonne la structure actuelle des zones franches, tout en

¹⁴⁴ Dodis.ch/44572 26.6.1920 Préparation des instructions destinées aux délégués à la Conférence franco-suisse sur les zones. Concessions à proposer et conditions à faire prévaloir.

¹⁴⁵ Dodis.ch/44592 3.8.1920 Exposé de Millerand au sujet de la question des zones. La France considère avoir les mains libres dans cette question et souhaite supprimer les servitudes que sont les zones franches. Concessions de...

¹⁴⁶ CANTATORE, Arnaud., op.cit., p.72

restant prudent en ne liant pas les négociations aux gares de Bâle et Pontarlier au problème des zones, en ne signant pas une convention à durée illimitée et en demandant plus précisément quelles sont les grandes concessions évoquées par le ministre français.¹⁴⁷ Dans une lettre du 9 août, Motta précise à Allizé (ambassadeur de France) que l'un des problèmes réside dans l'attitude française, plaçant la Suisse dans une impossibilité morale de poursuivre les négociations. Le 4 septembre, le Conseiller fédéral va encore plus loin en quittant le terrain unique du droit dans une proposition écrite à Allizé :

« (...) la question du droit demeurant réservée, ne vaudrait-il pas mieux que le Gouvernement français, au-lieu de d'attendre des propositions de notre part, voulût bien présenter des propositions précises en nous indiquant quelles sont les concessions qu'il sera possible au Gouvernement fédéral de faire admettre au canton de Genève le transfert du cordon douanier à la frontière, si les concessions équivalentes du Gouvernement français étaient telles que les deux grands intérêts de Genève-ravitaillement de la ville et écoulement des marchandises-devaient être considérés comme pleinement sauvegardés. Il me semble donc que le gouvernement français devrait nous soumettre un nouveau projet d'arrangement conçu dans l'esprit le plus large. »¹⁴⁸

Ainsi, Motta livre les deux clés helvétiques pour sortir de l'impasse. Pour la première fois, le Conseil fédéral a accepté l'idée d'un marchandage éventuel des zones franches si Genève y trouve économiquement son compte. Par contre, Millerand est également le premier ministre à remettre ouvertement en cause l'existence des zones franches.

La rencontre de Lausanne

Alors qu'il effectue une tournée en province, Millerand désormais Président de la République en profite pour effectuer sur sa demande un court déplacement en Suisse le 17 septembre 1920. Après un premier arrêt à Genève où il est reçu par les autorités genevoises, il rejoint Lausanne où l'attendent trois conseillers fédéraux : Motta, Schulthess et Chuard (Département de l'Intérieur). Beaucoup de sujets d'importances en court de négociation sont abordés lors de cette visite-éclair. La navigation et le canal sur le Rhin, le statut international des gares de Pontarlier et Bâle, le péril bolchevique, le problème du charbon allemand, etc. La question du Rhin est clairement le sujet qui occupe le plus les convives. Ce sujet, très technique sur la construction et le financement d'un canal, mais aussi très suivi par l'opinion publique suisse, préoccupe beaucoup le Conseil fédéral. Derrière un argumentaire soutenu et

¹⁴⁷ Dodis.ch/ 445991 8.8.1920 Prise de position du Département de l'Economie publique à la suite des déclarations de Millerand, annonçant la volonté de la France d'établir un cordon douanier à la frontière franco-suisse....

¹⁴⁸ Archives fédérales, Ar.2/1668 cité par CANTATORE, Arnaud., op.cit., p.72

technique, le gouvernement suisse s'entête longtemps face aux diplomates français. La patience est payante puisque la France cède finalement sur plusieurs points pour aboutir à un accord de compromis en 1922.¹⁴⁹

La question des zones franches clôture l'entrevue. Millerand est resté sur les positions strictes de sa communication du 2 août. Le procès-verbal du Conseil fédéral¹⁵⁰ de cette réunion précise que le Président français maintenait sa décision de supprimer les zones franches et de ne pas étendre la réciprocité des échanges à la zone d'annexion comme proposé par Motta, ce qui provoque le soulagement de Schulthess. Cette décision est motivée par le désir de protéger l'industrie naissante basée sur l'hydroélectricité en Haute-Savoie. Toutefois, Millerand fait miroiter des contreparties sur les problèmes du Rhin et des gares de Pontarlier et Bâle et pour montrer sa bonne volonté décide de repousser l'installation du cordon douanier à la fin de l'année si le dossier avance dans la bonne voie.

Lors de cette rencontre, nous entrevoyons la transformation économique qui a commencé à s'opérer dans les zones, en particulier l'ancienne zone d'annexion. Lorsque Millerand insiste pour protéger l'industrie haut-savoyarde, il fait référence au développement économique rapide de la région. Alors que les grossistes français remplacent peu à peu leurs concurrents genevois, la production de denrées alimentaires et de la petite industrie a désormais la ville de Lyon et les petites villes périphériques des zones comme débouchés économiques, centres d'affaires et centres d'approvisionnement. Les producteurs de fromages ainsi que le secteur de l'hôtellerie sont également en plein essor. Ce développement économique permet également de stopper le lent dépeuplement de la région qui a court depuis plusieurs décennies.¹⁵¹

Sans être un tournant net des négociations, cette rencontre est un bon exemple de la « nouvelle formule »¹⁵² de Motta pour sortir de l'impasse. N'oublions pas qu'à la fin de l'année 1920, la diplomatie suisse à les mains libres vis-à-vis de l'opinion publique pour faire quelques concessions à la France. Le traité de Versailles et le délicat référendum sur la SDN sont des affaires réglées. Ensuite, d'autres sujets comme la question du Rhin sont considérés par le gouvernement et l'opinion publique comme plus préoccupants. Enfin, et nous le verrons par la suite, il n'a pas échappé que l'importance économique de la zone franche pour la Suisse s'est considérablement amoindri, notamment à cause de la dévaluation du franc

¹⁴⁹ FLEURY, Antoine., (1982), « Le statut du Rhin et les relations franco-suisse après la Première Guerre Mondiale », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, p.152

¹⁵⁰ Dodis.ch/44612 17.9.1920 Rapport sur la rencontre à Lausanne le 15 septembre entre Millerand, Berthelot, Allizé et Massigli du côté français et Motta, Schulthess, Chuard, Dunant et Dinichert du côté suisse. Questions...

¹⁵¹ MEJEAN, Paul., op.cit., pp.12-15

¹⁵² *Journal de Genève*, 19.9.1920

français qui a agi comme un bouclier protectionniste en zone contre les exportations des biens industriels suisses, défendus à Berne par Schulthess.

La difficile élaboration de la Convention

En quittant Lausanne, Millerand a proposé d'envoyer deux délégués techniques à Berne afin de tenter de trouver rapidement un terrain d'entente dans le cadre de discussions officieuses et discrètes afin de ne pas provoquer les passions populaires. Les deux délégués français, le directeur général des Douanes françaises Bolley, un abolitionniste des zones convaincu et l'ancien consul général de Genève Regnault, un esprit plus souple, entament ainsi les discussions à Berne du 20 au 25 octobre.¹⁵³ Bien que le Conseil fédéral juge inacceptable le projet français du mois de mars de supprimer la zone, celui-ci maintient sa volonté de garder la plupart des facilités économiques pour les populations suisses et zoniennes même-ci la douane française se s'installe sur la frontière politique. Les principales revendications suisses sont l'exportation en franchise totale des biens suisses en zones, l'absence de contrôle du trafic touristique, les certificats pour les biens zoniens exportés, sauvegarde du trafic de transit des gares de Genève et Lausanne pour les biens français sans franchise et la possibilité de restreindre les importations suisses en zone. Nous pouvons donc constater que si le Conseil fédéral lâchait les zones franches, il comptait le faire au prix fort.¹⁵⁴

Les délégués de retour à Paris, le gouvernement français accepte de présenter un premier projet de convention au Conseil fédéral le 19 janvier 1921. Celui-ci, en plus d'imposer un cordon douanier à la frontière, limite les avantages économiques à une petite zone de 4 à 5 km de rayon autour de Genève, accorde une totale réciprocité du commerce (concession ultime de la Suisse) uniquement avec les trois cantons romands de Genève, Vaud, Valais et exerce un contrôle strict sur le trafic touristique. Le *Journal de Genève* du 3 février a bien retranscrit le sentiment suisse du moment :

« Comme on le verra sans peine, il ne reste rien dans les offres françaises qui rappelle de près ou de loin les promesses de M. Millerand. Les auteurs de ces propositions bizarres nous font penser à ce commerçant avide qui prétendait retenir à la fois « le beurre, l'argent du beurre et la monnaie de l'argent du beurre ». Notre gouvernement fédéral serait bien mal inspiré si, dans les conditions où se présente le projet français, il consentait à en recommander l'adoption. Le peuple de Genève, dont la politique traditionnelle a consisté à

¹⁵³ CANTATORE, Arnaud., op.cit., p.75

¹⁵⁴ Dodis.ch/44631 19.10.1920 Préparation des instructions destinées aux délégués suisses à la Conférence franco-suisse sur les zones.

développer les échanges entre les deux pays, serait en droit de protester contre le régime politique qui aurait accepté une semblable capitulation. »¹⁵⁵

Le 22 février, ayant constaté l'important fossé qui le sépare désormais du point de vue français, le Conseil fédéral rédige une note dans laquelle il rejette la plupart des points de la convention française, notamment en ce qui concerne la réciprocité totale des échanges.¹⁵⁶ En réaction au refus helvétique, le gouvernement français envoie le 26 mars une note signifiant sa volonté de placer un cordon douanier dans un futur proche. Face à l'indignation générale soulevée en Suisse et à Genève en particulier par cette annonce officielle, le Conseil fédéral organise une conférence à Berne en présence de divers représentants politiques et économiques, dont des Genevois. Les deux points à retenir de cette discussion sont en premier lieu le doute émis par le Conseil fédéral que cette Convention puisse passer en l'état devant le parlement et le peuple et en deuxième lieu l'opportunité de recourir à un arbitrage international. Cette dernière solution qui serait, selon le Conseil fédéral, jugée populaire en Suisse et dans la presse¹⁵⁷ fait tout-de-même courir le risque d'un impopulaire refus de la proposition par la SDN qui pourrait avoir comme conséquence une sortie de la Suisse de l'organisation internationale.¹⁵⁸

La conférence de ce 22 février à Berne nous laisse entrevoir une évolution notable de la politique suisse en ce début d'année 1921, le référendum populaire obligatoire pour tous accords internationaux d'une durée de plus de 15 ans. Cette vieille revendication datait d'avant la guerre lorsque la Confédération avait signé la Convention de Gothard le 20 avril 1909 (ratifié en 1913) avec L'Allemagne et l'Italie. Malgré une confortable majorité aux deux Chambres fédérales, l'accord était très impopulaire dans la population, ce qui conduisit un groupe de citoyens à lancer en 1914 une initiative populaire afin de modifier la Constitution sur ce point. Interrompu par la guerre, le processus, a repris avec vigueur à la fin du conflit où d'ailleurs, la dénonciation de la Convention du Gothard a été un casse-tête pour la confédération.¹⁵⁹ Enfin aboutit, le texte de loi passe en votation populaire le 30 janvier 1921. Le résultat est une victoire écrasante des initiant avec 398'548 votes favorables contre 160'004 votes défavorables.¹⁶⁰

¹⁵⁵ *Journal de Genève*, 03.02.1921

¹⁵⁶ [Dodis.ch/44682](http://dodis.ch/44682) 22.2.1921 Le Conseil fédéral demande l'avis des autorités genevoises au sujet d'une note à transmettre au gouvernement français, relative à la négociation en cours sur le régime des zones de Haute-Savoie et du...

¹⁵⁷ *Journal de Genève*, 02.04.1920

¹⁵⁸ [Dodis.ch/44704](http://dodis.ch/44704) 8.4.1921 Les représentants des milieux suisses concernés examinent l'attitude à adopter à la suite de la décision du gouvernement français de placer le cordon douanier à la frontière politique entre la France...

¹⁵⁹ HAARMANN, Nathalie., *op.cit.*, p.101

¹⁶⁰ Administration fédérale : <http://www.admin.ch>

Le 2 mai, Dunant informe Motta par lettre que le gouvernement français commençait à faire marche arrière sur la question des zones franches suite à de nombreuses pressions, notamment médiatiques, au point que certaines associations comme la *Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen* demandent au gouvernement un arbitrage de la SDN.¹⁶¹ En effet, même les journaux les plus modérés condamnent la décision unilatérale du gouvernement français.¹⁶² Toutefois, le Parlement français n'accepterait pas de rediscuter la suppression des zones :

« (...) le Gouvernement français, certainement préoccupé des manifestations unanimes de la presse suisse et fort nombreuses de la presse française, sent qu'il a été trop loin et tâche de faire machine en arrière, probablement sous la pression des démarches qui furent entreprises auprès de lui — directement ou indirectement — par des hommes d'élite et avec l'opinion desquels il y a lieu de compter. M. Laroche, Directeur-Adjoint des Affaires politiques, m'a laissé, après notre entretien de ce matin, l'impression d'une personne ayant profondément modifié son point de vue depuis notre dernière conversation, il ne peut pas lâcher pour le cordon douanier à la frontière géographique, à cause de l'état d'âme du Parlement, mais il assure avoir, si nous reprenons la négociation, des avantages sérieux et durables à offrir à Genève. »¹⁶³

Motta répond rapidement à son diplomate de saisir cette chance de réamorcer les négociations car « (...) il y aurait de sérieux inconvénients à abandonner l'attitude conciliante adoptée jusqu'ici et à refuser au Gouvernement français l'occasion de préciser les concessions importantes que M. Laroche vous a fait entrevoir. »¹⁶⁴ Les délégués des deux pays se sont alors rapidement retrouvés une première fois à Berne entre le 24 mai et le 3 juin afin de trouver un terrain d'entente. Les délégations sont restreintes, celle de la Suisse est seulement représentée par Laur, le représentant du monde agricole opposé aux zones, Maunoir, Conseiller National genevois avec un avis modéré sur les zones et Martin, l'archiviste d'Etat du canton de Genève.

En même temps à Berne, une première conférence a lieu le 26 mai pour ordonner les délégués suisses avec la présence entre-autre d'une forte délégation genevoise composée de représentant du gouvernement et des chefs des principaux partis politiques. Dans ses recherches, Haarmann Nathalie parle-là d'un tournant de la politique suisse car le Conseil fédéral exprime clairement sa volonté de négocier sur la base de la Convention proposée par

¹⁶¹ Archives SDN, Dossier : 12440, Document : 12996, 28.4.1921

¹⁶² Archives SDN, Dossier : 12440, Document : 12926, 28.5.1921

¹⁶³ Dodis.ch/44720 2.5.1921

¹⁶⁴ Dodis.ch/44722 7.5.1921

la France, c'est-à-dire avec un cordon douanier à la frontière, mais sans réciprocité des échanges et avec plus de concessions d'ordre économiques.¹⁶⁵

Le 7 juillet et à l'issu des premières négociations, le gouvernement français fait connaître au gouvernement suisse la teneur de son contre-projet. Le 13 juillet, le Conseil fédéral tient une nouvelle conférence afin d'y discuter le contenu de ce nouveau texte ainsi que des nouvelles instructions à donner à ses délégués. L'assistance rejete à l'unanimité le contre-projet français qu'elle juge « *inacceptable* »¹⁶⁶ en l'état. En effet, les concessions promises par Laroche sont considérées comme dérisoires et la durée de dix ans de la Convention trop courte. L'opposition de Schulthess et de Laur sont particulièrement visibles par leur volonté d'exclure toute réciprocité dans l'importation par les zones de produits non-zoniens et par leurs conseils d'adopter une attitude ferme à l'égard des négociateurs français.

La deuxième rencontre à Berne entre délégués se déroule immédiatement après du 15 au 26 juillet. Très laborieuses, les négociations aboutissent à une Convention dans laquelle la Suisse, bien qu'aillant réussi au dernier moment à y inclure une baisse de moitié du quota annuel de la quantité de vin importée des zones et une clause d'arbitrage,¹⁶⁷ abandonne ses droits permanents sur les zones, consent à l'établissement d'un cordon douanier français à la frontière politique et accepte la courte durée de dix ans des termes de la Convention.

En fait, la convention ne satisfait personne. Du côté zonien, l'absence de la réciprocité des échanges et des quotas mécontente la population et la possibilité pour la Suisse d'écouler ses produits dans les limites des anciennes grandes zones déplaît aux industriels français, dont Anneciens, au plus haut point.¹⁶⁸ Côté suisse, les mécontents sont également nombreux. Outre le problème de fond du cordon douanier, les contingents fixés pour les exportations sont exagérément élevés puisque seuls les produits suisses y sont autorisés, sauf pour quelques industries dont les contingents sont ridiculement bas comme l'horlogerie qui ne peut exporter chaque année que 300 montres dont 25 en or. En outre et au grand dam des Alémaniques, les marchandises ne peuvent être expédiées uniquement des trois cantons romands de Vaud, Genève et Valais. Les Genevois critiquent également l'introduction de la clause de la disette si impopulaire pendant la Grande Guerre. Enfin, la convention permet un montant d'achat limité à 115 francs par année pour chaque Zonien à Genève. Le problème vient du fait que le texte de loi ne précise pas si on parle de francs suisses ou français, car la somme de 115 francs français représenterait une somme alors dérisoire.

Toutefois, le processus politique se met en marche pour ratifier cette convention durement négocié. Le 10 octobre, le Conseil fédéral élabore son message aux parlementaires

¹⁶⁵ HAARMANN, Nathalie., op.cit., p.18

¹⁶⁶ Dodis.ch/44745 13.7.1921

¹⁶⁷ Dodis.ch/44752 26.7.1921

¹⁶⁸ CANTATORE, Arnaud., op.cit., p.87

afin de les enjoindre à accepter le texte. Voulant aller vite afin de prendre de vitesse toute opposition, le 2 février 1922 déjà, le Conseil des Etats accepte la convention par 26 voix contre 9. Le 29 mars, c'est au tour du Conseil National d'approuver la ratification du texte mais avec seulement 75 voix contre 62. Haarmann Nathalie nous fait judicieusement remarquer que bien que de nombreux Alémaniques aient rejeté la convention, nous n'avons pas là l'exemple d'un fossé linguistique, mais plutôt celui d'un combat idéologique entre le bloc des conservateurs et celui de la gauche voulant une fois de plus défier le Conseil fédéral sur un sujet international.¹⁶⁹

Les votations cruciales se font pourtant attendre. Côté français, Poincaré, Président du Conseil, confie à Dunant lors d'un dîner le 30 avril 1920 son inquiétude face aux nombreuses oppositions à la convention dans la presse comme au parlement qui font traîner les débats en longueur.¹⁷⁰ Côté suisse, mené par le Genevois Paul Pictet, le Comité fédéral pour le rejet de la Convention des Zones gagne du terrain et se plaint en octobre 1922 de la lenteur de l'administration fédérale dans le décomptage des signatures référendaires récoltées pour soumettre au peuple la convention, mais également de la décision du Conseil fédéral de reporter la tenue du référendum après la votation de la convention au parlement français.¹⁷¹ Finalement et après une intervention décisive de Poincaré dans les débats parlementaires, le parlement français ratifie la convention le 3 février 1923 avec un score remarquable de 424 voix contre 7.¹⁷² En Suisse, le peuple décide le 18 février de rejeter la convention par 414'305 voix contre 93'892, c'est-à-dire un rejet écrasant à 81,5%. Le rejet est particulièrement perceptible en Suisse-allemande avec un rejet à 92,7% avec une bonne participation au scrutin à hauteur de 64,4% des citoyens. Comme le fait remarquer Haarmann Nathalie¹⁷³, la participation moindre (34,8%) et indécise des Romands a fait de ce scrutin un plébiscite alémanique.

De nombreux chercheurs actuels ainsi que l'opinion et les journaux¹⁷⁴ en 1923 argumentent que ce net rejet est moins dû à des considérations purement économiques mais plutôt politiques en lien avec l'actualité internationale. Dans son procès-verbal du 20 février¹⁷⁵, Motta pense que les points de blocages qui ont fait échouer la convention devant le peuple consistent dans le statut particulier des trois cantons romands qui auraient été seulement compris, d'où une forte opposition alémanique, et par la courte durée de dix ans de la convention. De plus, Motta ajoute l'explication émotionnelle de ne pas avoir eu l'envie de

¹⁶⁹ HAARMANN, Nathalie., op.cit., p.96

¹⁷⁰ Dodis.ch/44827 30.4.1922

¹⁷¹ Dodis.ch/44868 9.10.1922

¹⁷² Dodis.ch/44898

¹⁷³ HAARMANN, Nathalie., op.cit., p.127

¹⁷⁴ *Journal de Genève*, 19.2.1923

¹⁷⁵ Dodis.ch/44900 20.2.1923

céder face à un plus grand pays. Une semaine plus tard, le 26 février, lors d'une conférence à Berne, le conseiller fédéral Musy explique que l'opposition alémanique dû à l'occupation par l'armée française de la Ruhr ne permet pas d'expliquer à elle seul le rejet massif de la convention.¹⁷⁶ Actuellement, beaucoup d'historiens (Haarmann, Cantatore, Guichonnet, etc) évoquent uniquement l'épisode de la Ruhr pour expliquer le refus alémanique. Bien que cette approche ne soit pas fausse, elle est cependant incomplète.

En effet le 11 janvier 1923, Poincaré envoie l'armée française occuper la Ruhr et son bassin houiller afin de contraindre l'Allemagne à respecter ses engagements financiers en lien avec les réparations de guerre du traité de Versailles. Largement germanophile, la population alémanique a alors fait bloc lors du référendum sur les zones franches afin de ne pas céder à « Poincaré-la-guerre ».¹⁷⁷ Pourtant, c'est oublier les liens économiques étroits entre la Ruhr et la Suisse, cette région allemande n'est autre que le principal fournisseur de charbon de la Confédération helvétique¹⁷⁸ et l'Allemagne reste le partenaire économique le plus important pour l'économie suisse, en particulier son industrie car il est le premier importateur de biens fabriqués.¹⁷⁹ De plus en ce début d'année 1923, une perturbation des échanges extérieurs suisses est particulièrement malvenu car la Suisse sort à peine d'une grave crise économique (1921-22) caractérisée par une crise de surproduction commune aux Etats neutres. La Suisse a particulièrement été touchée en subissant de plein fouet le protectionnisme agressif et les dévaluations récurrentes des monnaies des grandes puissances européennes. Le prix de production très élevé des biens suisses a pénalisé les exportations suisses ramenant ainsi la balance commerciale négative comme avant 1914 même si les importations baissaient également en parallèle.¹⁸⁰ La crise économique crée rapidement une hausse inquiétante du chômage avec un pique au début de l'année 1922.¹⁸¹

Dans la presse, Cantatore Arnaud signale également l'interview le 27 décembre 1922 de Poincaré publié le 6 janvier 1923 dans journal local du *Messenger agricole de la Haute-Savoie* qui va largement choquer l'opinion publique suisse :

« Monsieur le Président (...), votre intention de reporter le cordon douanier à la frontière politique géographique est-elle irrévocable ?

- *Irrévocable.*
- *Sans vous préoccuper des petites zones de 1815 ?*
- *Il n'en est pas question.*
- *Et même si le référendum suisse rejette la convention du 7 août 1921 ?*

¹⁷⁶ Dodis.ch/44900 26.2.1923

¹⁷⁷ GUICHONNET, Paul., op.cit., p.109

¹⁷⁸ RUSTERHOLZ, René., (1938), « Rapports économiques franco-suisses depuis la guerre », thèse, impr. Delmas, Bordeaux, p.253

¹⁷⁹ Ibid., p.264

¹⁸⁰ AEG, 1986va 9.76.22, Statistiques du commerce suisse – Rapport annuel 1923

¹⁸¹ RUFFIEUX, Rolland., op.cit., pp.121-124

- *C'est une nécessité. Il est d'ailleurs probable que les zones seront supprimées avant le référendum et je le désire, car je veux éviter tout ce qui pourrait ressembler à un acte anti-amical à l'égard de nos amis de Suisse.* »¹⁸²

Comme nous l'avons déjà évoqué, la fin de la Grande Guerre voit une évolution du paysage politique suisse avec la composition d'une large coalition de la droite conservatrice composé des paysans du Dr Laur pour qui un pays fort est la résultante de l'addition d'une forte agriculture et d'une industrie d'exportation développée¹⁸³, du patronat industriel soutenu par Schulthess et par une large partie de la classe moyenne conservatrice. A droite, les opposants à la convention sont largement issus de cette coalition. Ils sont également rejoints par le monde de la finance qui, malgré les accords de Wiesbaden où les banques suisses contre certains avantages ont accordé des crédits à l'Etat français, se méfient de plus en plus de la France. En effet suite à l'échec de la conférence de Londres, les banques suisses se sont attendues à une chute du franc français et à des difficultés financières de l'Hexagone d'où une liquidation importante des bons français sur le marché suisse.¹⁸⁴ Déjà à froid, les relations politico-financières franco-suisse ont touché le fond avec l'épisode de la Ruhr. A gauche aussi, l'opposition est importante. Les socialistes s'opposent ainsi à la politique générale du Conseil fédéral sur un sujet international en lien avec le traité de Versailles dénoncé par la gauche. Avec une rancœur toujours présente à propos de la gestion de la Grève générale par le gouvernement, cette votation sur les zones est également une revanche sur le référendum de l'entrée de la Suisse à la SDN, organisation considérée comme une « internationale bourgeoise ».¹⁸⁵

Berne – Genève, une relation conflictuelle

« La cause de Genève est la cause de la Suisse ; la Suisse fera ce que Genève voudra »¹⁸⁶, par ces mots Motta s'adresse à la fin de l'année 1922 au Conseil des Etats pendant les débats sur le prochain référendum à propos de la Convention de 1921. Pourtant, est-ce que le Conseil fédéral, en particulier le département politique dirigé par Motta, est réellement allé dans le sens de Genève ? Haarmann Nathalie, dans son excellent mémoire sur les divers groupes genevois de pression lors des débats sur la convention de 1921, argumente que « Motta a donc fait sienne la position du gouvernement genevois »¹⁸⁷ malgré diverses

¹⁸² CANTATORE, Arnaud., op.cit., p.92

¹⁸³ Ibid., p.147

¹⁸⁴ GUILLEN, Paul., op.cit., pp.164-165

¹⁸⁵ HAARMANN, Nathalie., op.cit., p.46

¹⁸⁶ AEG, 1986va 9.76.24, Journal *La défense des zones*, 12.2.1923

¹⁸⁷ HAARMANN, Nathalie., op.cit., p.11

tensions. Ainsi, le Conseiller fédéral tessinois aurait bon gré mal gré soutenu le gouvernement genevois dans sa volonté de garder les zones au risque de limiter franchement les marges de négociation du Conseil fédéral vis-à-vis de la France. Pour plusieurs raisons, nous pensons qu'il faille nuancer cette interprétation générale de la relation compliquée, voir conflictuelle, entre le canton de Genève et le Palais fédéral.

Il est vrai qu'il n'y a pas eu à propos des zones franches, une seule négociation ou conférence dans laquelle il n'y avait pas au-moins un Genevois présent. Le Conseil fédéral a dès 1919 incorporé des personnalités politiques et économiques genevoises dans les processus de réflexions et de négociations. En ce sens, la personnalité et le parcours politique de Motta sont intéressants. Conservateur tessinois, Motta remplace Comtesse au Conseil fédéral en 1911 au Département des finances et des douanes. Puis, en 1920 en position de force suite au succès dans les élections fédérales de son parti, il reprend le département politique jusqu'à sa mort en 1940 qui clos « l'ère Motta ».¹⁸⁸ Conservateur catholique modéré, ce Conseiller fédéral pragmatique fait tout son possible pour ne pas isoler la Suisse sur la scène internationale, il intervient d'ailleurs à de très nombreuses reprises dans le *Journal de Genève* afin de défendre la SDN et l'ensemble des organisations internationales. Issu d'une minorité linguistique souvent et politiquement peu pris en compte par les Alémaniques, il n'est pas impossible que la situation des Genevois, minorité au sein de la minorité romande et ainsi que la solidarité latine ait poussé Motta à être particulièrement attentif aux revendications du bout du lac.

Le recours systématique à des représentants genevois traduit également la préoccupation toute fédérale des institutions politiques qui poussent le Conseil fédéral d'agir en harmonie avec les gouvernements cantonaux. Par cette relation constante avec les cantons, le gouvernement suisse ne court pas le risque de se couper des réalités. Nous pourrions même dire que le Département politique de Motta est presque obligé par besoin d'informations d'inclure des personnalités cantonales dans le processus de décision. En effet, ce département a relativement peu de personnel en ce début de siècle.¹⁸⁹ Le Conseil fédéral a donc spécialement eu besoin des statistiques et analyses de la Chambre de Commerce de Genève sur le sujet des zones franches dès la Première Guerre Mondiale.¹⁹⁰ Il intègre toujours un représentant de cette institution au sein des commissions et groupes de réflexion sur les zones (Mégevand et Cramer). Plus globalement, le recours du gouvernement suisse à des spécialistes

¹⁸⁸ CERUTTI, Mauro., (trad. FRANCILLON, Marisa), (2010), « Motta, Giuseppe », in : *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, url : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/003524/2010-03-25/> (consulté le 03/06/20)

¹⁸⁹ PERRENOUD, Marc., op.cit., p.28

¹⁹⁰ AEG, 1986va 9.76.28, Rapports de la Chambre de Commerce

des chambres de commerce dans les relations extérieurs est très courant dans l'entre-deux-guerres.¹⁹¹

Dans sa volonté de garder une relation étroite avec les acteurs locaux, nous pouvons percevoir la stratégie du Conseil fédéral de ne pas subordonner son canal d'information à l'instrumentalisation de seulement un ou deux acteurs. Ainsi, nous comprenons mieux la place énorme donnée aux élus locaux genevois dans la commission spéciale suisse de 1919 ou encore la présence de Martin, l'archiviste cantonal, dans plusieurs délégations envoyées à Paris. Ce fonctionnaire qui n'a pas de mandat politique revendique à plusieurs reprises son impartialité par rapport au monde politique.¹⁹² Finalement, nous pouvons schématiser la relation genevo-bernoise dans un triangle de trois acteurs ; au sommet le Conseil fédéral qui communique directement avec les deux autres acteurs, le Conseil d'Etat genevois et la Chambre de Commerce genevoise, particulièrement active entre 1921 et 1923. Bien que, nous le verrons, la Chambre de Commerce devient le centre de l'opposition genevoise à la convention de 1921, ses travaux d'expertises sur la question des zones sont très estimés par le Conseil fédéral, alors qu'au contraire, les divisions de la classe politique genevoise provoquent à Berne un discrédit du Conseil d'Etat.¹⁹³

En effet, le Conseil d'Etat essaie à plusieurs reprises de se dégager de l'influence bernoise et de devenir l'unique interlocuteur genevois. Dès 1917, le Conseil d'Etat essaie d'inféoder la Chambre de Commerce en lui intimant l'ordre de communiquer avec le Conseil fédéral via le gouvernement genevois seulement.¹⁹⁴ Ensuite, le gouvernement genevois tente à plusieurs reprises de développer sa propre diplomatie avec Paris malgré les remontrances de Motta. Lors du passage de Millerand à Genève en septembre 1920, Gignoux, président du Conseil d'Etat genevois et ancien négociateur suisse sur les zones, profite de l'occasion pour entretenir le chef d'Etat français des propositions genevoises pour régler le contentieux, dévoilant par là-même la stratégie du Conseil fédéral que le chef d'Etat français rencontre plus tard dans la journée à Lausanne.¹⁹⁵ Plus grave, en mars 1921 en pleine négociation de la convention, le gouvernement genevois envoie secrètement deux agents à Paris, Edouard Chapuisat, directeur du journal de Genève, ancien correspondant du journal le Temps à Paris, et Charles Borgeaud, célèbre professeur académique de droit et d'histoire, afin de discuter avec le gouvernement français des détails de la convention concernant Genève.¹⁹⁶ La politique extérieure étant du ressort de la Confédération, Motta remet sèchement à l'ordre le

¹⁹¹ RUSTERHOLZ, René., op.cit., pp.77-78

¹⁹² Dodis.ch/44704, 8.4.1921

¹⁹³ BICKEL, Pierre (1979), « Genève et le conflit des zones, 1929-1933 : autorités et groupes de pression entre la Suisse et la France », mémoire, Université de Genève, pp.13-14

¹⁹⁴ AEG, 1986va 9.76.19, 18.9.1917

¹⁹⁵ Dodis.ch/44612, 17.9.1920

¹⁹⁶ AEG, 1986va 9.76.19, 29.3.1921

Conseil d'Etat. Il nous paraît dès lors pas étonnant que le mois suivant, lors de la reprise des négociations de la convention à Paris, les quatre délégués choisis par le Conseil fédéral ne comportent que des individus opposés (Laur, Dunant) ou partagés (Maunoir, Martin) sur le maintien des zones, dans tous les cas indépendants de l'influence du gouvernement genevois.

1921, l'année de la négociation de la convention, est l'année la plus dommageable dans les relations entre Berne et Genève. Motta a pourtant à cœur de coordonner la stratégie fédérale aux préoccupations cantonales. Par exemple en octobre 1920, il attend les délibérations du Grand Conseil genevois pour envoyer à l'ambassadeur de France les objections suisses au projet de la convention française.¹⁹⁷ En janvier 1921, il prévient l'ambassadeur de France que le projet de convention ne sera pas accepté par les délégués genevois. Puis, à plusieurs reprises il ne manque pas de se coordonner avec le Conseil d'Etat tout au long du processus, notamment sur la teneur des réponses à adresser au gouvernement français.¹⁹⁸ Pourtant, l'opposition à la politique menée par le Conseil fédéral progresse à Genève.

Le 13 février 1921, le Grand Conseil émet un arrêté législatif pour demander officiellement au Conseil d'Etat et au Conseil fédéral le recours à un arbitrage international que Motta refuse le 22 février.¹⁹⁹ En automne 1921 après la publication de la Convention du 7 août, plusieurs petites publications clairement opposées à la suppression des zones sont imprimées par les auteurs qui seront les fers de lances de la campagne anti-convention. Nous pouvons citer le texte de Paul Pictet *Que faut-il penser de la Convention franco-suisse sur les Zones* (1921) qui critique le Conseil fédéral d'avoir accepté le texte ambigu de l'article 435. Il y a aussi *Les Négociations de 1921 d'après les documents officiels* (1921) de Gustave Mégevand, ancien négociateur et secrétaire de la Chambre de Commerce, qui affirme :

« Je me suis très bien rendu compte que le Conseil fédéral continuait à faire sur tous ceux qui l'approchaient la pression énorme qu'il a faite dès le début sur les experts et les négociateurs. Dès le début, si nous n'avions pas maintenant énergiquement notre point de vue, nous aurions accepté à l'instigation du Conseil fédéral, les propositions de 1919 ... »²⁰⁰

Au même moment, Lucien Cramer publie *Une capitulation du Conseil fédéral, l'abandon des Zones franches* (1921) dans lequel rappelle le rejet de la convention par les agriculteurs et commerçants genevois ainsi que par le Grand Conseil, pour lui, la capitulation a commencé lors de la visite de Millerand à Lausanne (septembre 1920), de plus, il fustige la réunion à Berne du 26 mai où le Conseil fédéral a convoqué les chefs des partis politiques genevois sans que ceux-ci aient eu le temps de consulter leurs partis respectifs. Un fois sur

¹⁹⁷ Dodis.ch/44631, 19.10.1920

¹⁹⁸ Dodis.ch/44682, 22.2.1921

¹⁹⁹ *Journal de Genève*, 12.2.1921

²⁰⁰ AEG, 1986va 9.76.24

place, la délégation composée aussi d'autres acteurs genevois et suisses vote à la majorité l'acceptation du projet de convention présenté par la France. Le Conseil fédéral a par la suite toujours argumenté de ce vote pour clamer que le monde politique genevois soutenait la convention, alors qu'en réalité les chefs de partis présents s'étaient prononcés par la négative.²⁰¹ La réalité de la politique genevoise rattrape le gouvernement suisse lorsque le 28 septembre 1921, le Président du Conseil d'Etat déclare :

« Aussi longtemps que le Conseil d'Etat a cru pouvoir être convaincu que le Conseil fédéral demeurerait sur le terrain solide des traités de 1815 et 1816, il est resté ferme lui-même ... Mais, quand le Conseil d'Etat a été convaincu -il aurait fallu être sourd et aveugle pour ne pas le comprendre – que vouloir rester sur la position sur laquelle il s'était maintenu pendant plus de 18 mois, rester intransigeant et ne pas céder, c'était se séparer du Conseil fédéral lui-même ... »²⁰²

L'opposition genevoise est difficile à saisir car elle est un ensemble flou, un front multipartis composé des démocrates (conservateurs), de plusieurs associations corporatives et agricoles, des radicaux et des socialistes.²⁰³ Nathalie Haarmann a fourni une excellente analyse des milieux de pressions pendant la campagne référendaire sur la convention de 1921. Elle fait d'ailleurs remarquer que ce manque d'unité des opinions politique tient du fait que suite aux élections législatives de 1919 et à la recomposition du Conseil d'Etat en 1918, le gouvernement genevois repose sur une nouvelle et fragile alliance entre les démocrates et les jeunes radicaux face à une forte opposition au Grand conseil des vieux radicaux et des socialistes, largement opposés à la convention de 1921.²⁰⁴ De plus en automne 1921, sous la houlette de Paul Pictet et avec le soutien de Lucien Cramer et Gustave Mégevand, le « Comité des zones » est créé. Largement soutenu par la Chambre de Commerce dont la majorité du comité a adhéré au « Comité des zones », le mouvement réussit à créer un front commun d'opposition en intégrant la majorité des milieux agricoles du canton ainsi que les opposants conservateurs mués par le vieux patriotisme genevois²⁰⁵ à la convention qui avaient déjà créé pour l'occasion « l'association Philibert Berthelier » du nom d'un martyr de l'indépendance genevoise du XVI^e siècle. Ce mouvement majoritairement composé de

²⁰¹ CRAMER, Lucien., (1921), « Une capitulation du Conseil fédéral, l'abandon des Zones franches », libr. Georg, Genève, p.19

²⁰² Ibid., p.19

²⁰³ PICOT, Albert., (1924), « L'affaire des Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex : un problème de droit international », in *Revue de Genève*, Genève, p.18

²⁰⁴ HAARMANN, Nathalie., op.cit., p.85

²⁰⁵ PICOT, Albert., (1922), « Les Zones et le patriotisme genevois », in *Wissen und Leben*, éd. Neue Helvetische Gesellschaft, vol.24

démocrates, francophiles et pro-SDN, arrive même en fin de campagne à brièvement se coordonner avec l'opposition de gauche.²⁰⁶

Le Conseil fédéral a ainsi progressivement appris à se méfier de la classe politique genevoise divisée et frondeuse sur la question des zones avec une quantité importante d'électeurs libres au sein même de la majorité démocrate-radical. D'un autre côté, les genevois ont été largement déçus lorsqu'ils ont découvert la véritable stratégie du Conseil fédéral de sacrifier en dernier recours mais contre d'importantes concessions les zones franches afin de préserver ses relations avec le gouvernement français. Il n'y a que sur la courte période entre l'année 1920 et le début de l'année 1921 que le Conseil fédéral, ayant obtenu d'une France relativement coopérative tout ce qu'il désirait en priorité, essaye de pousser son avantage et de sauvegarder les zones franches. Motta l'a sûrement espéré, mais d'autres comme Dunant ou Schulthess l'ont-ils seulement crû ou même voulu ? L'opinion genevoise s'est alors cristallisée autour de la revendication de l'arbitrage internationale sans plus rien espérer d'autre, au grand dam de Dunant qui, dans une lettre du 14 février 1921, écrit exaspéré à Motta : « *Mais pourquoi Genève ne demande-t-elle pas ce qu'elle voudrait en échange du cordon douanier ? [Genève pourrait] vendre son opposition le plus cher possible.* »²⁰⁷

²⁰⁶ HAARMANN, Nathalie., op.cit., p.40

²⁰⁷ Ibid., p.12

VI. La longue marche vers l'arbitrage de La Haye

Vers l'accord d'arbitrage

Deux jours après le rejet de la Convention par le peuple suisse, le Conseiller fédéral Motta s'aperçoit de l'immense composante émotionnelle de ce refus tant du côté alémanique que du côté genevois. En effet, Genève, canton historiquement francophile et premier intéressé par la convention, a infligé un camouflet au Conseil fédéral qui prend conscience que la convention est enterrée. Il comprend alors qu'il lui faut gagner du temps pour apaiser les esprits et qu'une discussion avec des représentants genevois et ainsi qu'avec les opposants s'impose. A cet effet, il convoque rapidement le 26 février une conférence à Berne avec la présence de Gignoux, Martin et Maunoir. D'emblée, Motta affirme que s'il n'arrive pas à trouver un nouvel accord dans lequel les petites zones franches sont au-moins sauvegardées, il n'aura d'autre choix que de recourir à La Haye. La délégation genevoise, qui reconnaît que le rejet par le peuple genevois de la convention s'explique notamment par une classe politique divisée par une forte opposition socialiste-radical, estime qu'un recours au tribunal international reste la meilleure option. Maunoir et Laur avertissent une fois de plus qu'un refus de La Haye de juger le contentieux aurait de graves répercussions sur l'opinion suisse vis-à-vis de la SDN encore impopulaire en Suisse-allemande. De plus selon eux, les chances pour la Suisse d'obtenir gains de cause dans un tribunal arbitral sur ce sujet seraient infimes.²⁰⁸ Le lendemain, Motta rencontre l'ambassadeur de France afin de lui signifier que si un nouvel accord n'est pas trouvé, il demandera l'arbitrage. Allizé se contente de lui répondre que la France regrette que le peuple suisse ait exprimé un « rejet de sa politique globale »²⁰⁹ et il se borne à rappeler l'impossibilité de renégocier le cordon douanier.

Les relations franco-suissees s'enveniment un peu plus lorsque le Ministre suisse à Paris, Dunant, informe officiellement le gouvernement français le 16 mars qu'à l'issue du référendum, le Conseil fédéral est dans l'incapacité de ratifier la convention de 1921.²¹⁰ Rapidement, Poincaré lâche ce que Dunant appellera le « pétard français »²¹¹. En effet, le Président du Conseil des ministres lui explique que le gouvernement français ne reconnaît pas la validité du référendum suisse parce qu'il porte sur l'article 435 du Traité de Paix de 1919, c'est-à-dire qu'il est antérieur à l'arrêté fédéral d'avril 1921 qui traduisait la volonté exprimée

²⁰⁸ Dodis.ch/44900, 20.2.1923 et 28.2.1923

²⁰⁹ Dodis.ch/44901, 27.2.1923

²¹⁰ Dodis.ch/44906, 19.3.1923

²¹¹ Dodis.ch/44908, 26.3.1923

par le peuple de pouvoir se prononcer sur les traités internationaux.²¹² De ce fait, le Conseil fédéral serait en droit de ratifier la convention de 1921.

Le 12 avril, abandonnant le postulat difficilement défendable d'une caducité du référendum suisse, le Président de la République Millerand discute en privé avec Dunant afin de lui signifier que la France victorieuse de 1918 n'acceptera jamais de maintenir une servitude (zones franches) sur son territoire national issue de la France vaincu de 1815. Il rajoute qu'« *il n'y a en l'espèce ni question politique ni question juridique; je considère qu'il ne s'agit, je le répète, que de consolider une situation économique; si l'on se met à enfourcher un autre dada (sic), nous aboutirons fatalement à une impasse dont on ne sortira plus que par une bataille (sic); quant à une procédure judiciaire ou arbitrale, jamais elle ne sera admise ici*». ²¹³

Il s'ensuit une période de quelques mois de flottement entre les deux pays au sujet des zones franches. En avril, la France fait traîner les négociations directes et confidentielles demandées par le Conseil fédéral.²¹⁴ En juillet et sur la base de discussions confidentielles avec Dunant et suite aux protestations de la population zonienne, le gouvernement français propose la possibilité de recourir à des articles et accords additionnels limité à cinq ou dix ans.²¹⁵ De son côté, le Conseil fédéral crée une commission composée quasi exclusivement de membres de la Chambre de Commerce de Genève afin d'étudier les zones d'un point de vue exclusivement économique et juridique. Le 16 août, Motta rejette les quatre accords techniques formulés en avril par la France. Pour le Conseiller fédéral, il ne s'agirait que de la convention de 1921 découpé en plusieurs tranches.

Le 10 octobre, Poincaré essaie de contraindre le Conseil fédéral en annonçant la mise en œuvre le 10 novembre de la loi française d'application de la convention de 1921, ce qui revient à supprimer de facto les zones franches. Deux jours plus tard, lors d'une séance du Conseil fédéral, le gouvernement suisse, fort des premières conclusions de la commission de la chambre de commerce de Genève, estime que les zones franches ont désormais un intérêt économique mineur même pour Genève et il conclue à formuler sa demande officielle du recours à un arbitrage international.²¹⁶ Cependant, Poincaré refuse de faire marche arrière et maintient l'application de la convention,²¹⁷ tout en acceptant toutefois le 7 novembre la procédure d'arbitrage.²¹⁸

²¹² Dodis.ch/44907, 21.3.1923

²¹³ Dodis.ch/44909, 12.4.1923

²¹⁴ Dodis.ch/44910, 15.4.1923

²¹⁵ Dodis.ch/44925, 27.7.1923

²¹⁶ Dodis.ch/44924, 12.10.1923

²¹⁷ Dodis.ch/44935, 21.10.1923

²¹⁸ Dodis.ch/44938, 12.11.1923

La question se pose alors sur la portée du futur jugement à La Haye. Le gouvernement désire que la question juridique de l'article 435 ainsi que la question économique du régime des zones franches soient examinées par la Cour internationale. Le Conseil fédéral aimerait se borner seulement à la question économique et non à la question de fond du droit.²¹⁹ Les négociations débutent à Paris le 22 janvier 1924 entre le professeur genevois Paul Logoz et le jurisconsulte du Quai d'Orsay Henri Fromageot. Au départ très laborieuses, Dunant va jusqu'à menacer le gouvernement français de porter l'affaire devant le Conseil de la SDN.²²⁰

La situation se débloque lorsqu'en juin 1924, le Cartel des Gauches remplace le Bloc national de Millerand. L'avant-projet « Fromageot-Logoz » propose une solution d'arbitrage « intégrale »²²¹ en deux temps, la question de droit est jugée avant celle du régime économique des zones. Motta demande à Dunant de travailler le radical Herriot, le nouveau Président du Conseil des ministres et ministre des Affaires étrangères. Le 21 juin, Dunant informe Motta de la bonne volonté du nouveau gouvernement français à conclure un accord d'arbitrage, mais ce dernier a besoin d'un délai aux vues des questions urgentes qu'il doit traiter avec l'Angleterre à propos de la question allemande.²²² Le 4 juillet, le Conseil fédéral convit Laur, Logoz, le président du Conseil d'Etat genevois et ancien négociateur de la convention de 1921 et Paul Pictet, président de la Chambre de Commerce et de la Ligue pour le maintien des zones. Lors de la discussion, le délégué genevois et Laur accepte le principe d'un arbitrage intégral malgré les avertissements de Schulthess sur le danger d'une réciprocité des échanges avec les zones.²²³ Après une seconde négociation à Paris entre les 17 et 22 octobre entre Logoz et Fromageot, les délégués transmettent un projet d'arbitrage qui réjouit Motta. En effet, la France a consenti plusieurs concessions dont la prise en compte des grandes zones dans le futur régime économique et l'acceptation formelle de choisir le tribunal de La Haye.²²⁴

Le 30 octobre, les deux gouvernements signent, soulagés, l'accord d'arbitrage.²²⁵ Ratifié le 30 juin 1925 par le parlement suisse, il l'est par la Chambre des députés le 17 juillet 1926. Toutefois, un puissant groupe de pression fait trainer la question au Sénat qui le ratifie que le 24 juin 1927,²²⁶ au grand dam de la Ligue pour le maintien des zones qui saisit plusieurs fois le Conseil fédéral dès avril 1926 pour exiger de ce dernier qu'il exerce des

²¹⁹ Dodis.ch/44955, 25.1.1924

²²⁰ Dodis.ch/44963, 14.2.1924

²²¹ Dodis.ch/44984, 17.6.1924

²²² Dodis.ch/44985, 21.6.1924

²²³ Dodis.ch/44986, 4.7.1924

²²⁴ Dodis.ch/45004, 30.10.1924

²²⁵ Dodis.ch/45041, 17.3.1925

²²⁶ GUICHONNET, Paul, op.cit., p.111

pressions morales sur le gouvernement français, dont celui de se plaindre à la SDN,²²⁷ mais Motta, prudent, n'en fait rien.²²⁸

L'arbitrage de La Haye

Commence alors la phase juridique et très technique du consciencieux des zones franches avec l'élaboration par chaque Etat d'un mémoire pour défendre leurs revendications. Côté suisse, la composition des mémoires des phases successives du procès a été largement subordonnée à l'expertise économique et juridique de la Chambre de Commerce de Genève. Le Conseil fédéral continue à faire bénéficier les Zoniens du régime libéral de la douane helvétique alors-même que la douane française impose un régime proche du droit commun. Le 19 août 1929, le premier arrêt du Tribunal de justice international sur la question du droit est rendu en faveur de la Suisse, puisque le Tribunal reconnaît que l'article 435 ne signifie pas la suppression des zones franches. Le deuxième arrêt de la Cour du Tribunal international du 7 juin 1932 est également rendu en faveur de la Suisse, car il confirme le maintien des petites zones franches dans leurs limites des Traités de 1815-1816.²²⁹

Lors des nombreuses conférences tenues à Berne sur la question des zones franches entre 1927 et 1932, le projet du futur régime économique zonien cristallise les oppositions entre les délégations genevoises, adeptes d'un régime relativement libre-échangiste, et le vieux duo Schulthess-Laur qui défendent une vision protectionniste des futurs échanges afin de ne pas créer à Genève une brèche dans le système douanier suisse.²³⁰ Par exemple, lors de la conférence à Berne le 23 juin à propos de la construction du premier mémoire suisse dans la deuxième phase judiciaire à la Haye, Schulthess veut absolument limiter les importations des biens zoniens en Suisse aux seules denrées alimentaires et aux biens industriels fabriqués en zones avec exclusivement des matières premières zoniennes, même si Motta tempère son collègue en rappelant que le système des contingents empêche de facto l'invasion de produits zoniens.²³¹ De son côté, pour ce mémoire de 1930, le Dr Laur ignore totalement les revendications des agriculteurs genevois dont certaines sont libre-échangistes.²³²

Relations commerciales franco-suisse

Alors que dans les premières années de la décennie 1920 l'économie Suisse traverse une grave crise économique et que la France retrouve enfin un peu de stabilité, notamment

²²⁷ Dodis.ch/45197, 16.4.1926

²²⁸ Dodis.ch/45199, 22.4.1926

²²⁹ GUICHONNET, Paul., op.cit., p.113

²³⁰ BICKEL, Pierre., op.cit., p.19

²³¹ Dodis.ch/45569, 23.6.1930

²³² BICKEL, Pierre., op.cit., pp.24-25

monétaire, les rôles s'inversent dans le courant de l'année 1923. A partir de cette date, l'économie suisse rentre en « convalescence »²³³ jusqu'en 1924 avec une rapide et importante baisse du chômage en dessous de la barre des 3,5%, puis connaît un boom économique jusqu'en 1929. Du côté français, les dévaluations successives du franc français continuent sous le gouvernement Herriot à pousser de nombreux capitaux à se réfugier en Suisse. Pire, la politique financière du gouvernement du Cartel des gauches se transforme rapidement en échec dès la fin de l'année 1924 avec une nouvelle chute du franc français, se traduisant ainsi par de gros besoins d'investissement en francs suisses. Le gouvernement français ménage donc la Suisse en signant d'une part le 30 octobre 1924 le compromis d'arbitrage, et d'autre part le 13 mars 1925, un nouveau traité sur l'arbitrage où il s'aligne sur la plupart des positions suisses.²³⁴ Toutefois, les banquiers suisses n'accordent finalement aucun prêt d'envergure ; la peur du socialisme, c'est-à-dire d'un probable et futur impôt sur la fortune menaçant directement le secret bancaire, ainsi qu'une perte générale de confiance dans le franc français expliquent largement ce refus.

La situation s'améliore nettement lorsque Poincaré redevient Président du Conseil des ministres le 23 juillet 1926. Les milieux financiers profitent de la « stabilisation Poincaré » pour accorder des emprunts qui ne vont pas sans choquer une partie de l'opinion publique suisse et de la presse qui déplore qu'aucune contrepartie ait été obtenue à propos des zones franches.²³⁵ De plus en 1926, 60% du déficit total de la balance commerciale de la Suisse est sur le marché français.²³⁶ Toutefois, rappelons que la stabilisation de franc français est essentiel pour les investissements suisses en France ainsi que pour le secteur des assurances suisses très actifs dans l'Hexagone.

Cette embellie des relations franco-suisse ne dure pas puisque l'année 1927 est celle des réformes françaises des tarifs douaniers de 1892 sur fond du conflit douaniers franco-allemand. Déjà très présent en France dès le début de la décennie 1920 avec l'application de droits supplémentaires *ad valorem*, le protectionnisme français agace les entreprises suisses dont les coûts de production (25 à 30% plus chers)²³⁷ sont déjà suffisants en soi pour protéger l'industrie française. En conflit sur les tarifs douaniers avec l'Allemagne dès 1927, la France refuse d'accorder en septembre à la Suisse un allègement de certains tarifs de peur que ces concessions soient ensuite appliquées à l'Allemagne en vertu de la clause de la Nation la plus

²³³ RUFFIEUX, Rolland, op.cit., p.135

²³⁴ GUILEN, Pierre., op.cit., p.168

²³⁵ Ibid., p.170

²³⁶ ASSELAIN, Jean-Charles., op.cit., p.339

²³⁷ RUSTERHOLZ, René., op.cit., pp.109-111

favorisée.²³⁸ Le 23 janvier 1927, Bokanowski, ministre français du commerce, avertit par ailleurs que :

« La difficulté était d'autant plus angoissante que la production suisse est, à bien des égards, analogue à celle de l'Allemagne. Quoique spécialisée pour un petit nombre d'articles, que l'on pourrait taxer de spécialement helvétiques, elle se consacre néanmoins, surtout dans le domaine mécanique, de l'électricité et des produits chimiques, à des fabrications de tous points similaires à celle des puissances centrales. »²³⁹

Il s'ensuit alors plusieurs négociations avec la signature d'arrangements et de conventions franco-suisse en 1928 et notamment le renoncement par la France des certificats d'origines pour certaines marchandises en même temps que l'éloignement du droit *ad valorem*²⁴⁰. Toutefois et toujours sur fond de rivalité franco-allemande, la crise franco-suisse renaît peu après avec le retour en force des contingentements de part et d'autre de la frontière. Cette guerre des tarifs et droits douaniers a perduré jusqu'en 1932 lorsque Schulthess se rend à Paris les 23 et 24 mars 1932 pour négocier un accord qui est signé le 24 juin.

Echanges de la Zone et de la Suisse
(Valeurs en millions de francs suisses)

	1920	1921	1922	1923	1924
Ventes de la zone en Suisse	14,320	15,210	14,112	17,691	13,908
Achat de la zone en Suisse	7,695	6,249	6,186	5,928	2,200
Total des échanges	22,013	21,459	20,298	23,619	16,018
Contre-valeur de 100 francs français en francs suisses	38,80	40,95	38,55	29,22	19,55

Source : GUICHONNET, Paul (2001), « La Savoie du Nord et la Suisse : neutralisation, zones franches », in *L'histoire en Savoie*, n°2, Chambéry, Société savoisienne d'histoire et d'archéologie, p.110

Les difficultés du commerce zonien

La méfiance financière et les conflits douaniers récurrents entre la France et la Suisse à partir du milieu de la décennie 1920 ont des répercussions négatives sur les échanges entre Genève et les zones franches. Tant le protectionnisme latent que la guerre des contingentements détachent peu à peu le lien économique étroit que la cité de Calvin entretenait encore avec son hinterland. L'opposition des populations zoniennes à l'abolition de leurs franchises s'amenuise également à partir du milieu de la décennie. Le changement des habitudes de consommation, l'importance décroissante du marché genevois pour les

²³⁸ Ibid., p.118

²³⁹ Ibid., p.122

²⁴⁰ Ibid., p.129

zones ainsi que l'« indemnité zonienne » de 40 FF annuels par tête selon le recensement de population de 1911, ont progressivement rallié leurs soutiens.²⁴¹ Nous ne pouvons alors que constater la lucidité de la Chambre de Commerce de Genève qui déclare déjà en octobre 1923 que quel que soit le nouveau traité qui sera trouvé entre les deux pays pour régler le contentieux des zones franches, ce dernier n'offrira plus les mêmes débouchés économiques que Genève a pu connaître avant 1914.²⁴²

Déjà ébranlés par l'épisode de la Grande Guerre, les achats zoniens à Genève chutent littéralement à partir de 1924, passant de 7,695 millions de francs suisses en 1920, à 5,928 millions en 1923 pour finir à 2,2 millions en 1924 et ne jamais plus remonter.²⁴³ L'évolution de la baisse est d'autant plus visible dans un rapport au Conseil fédéral du 23 mars 1926 où le Département des douanes fédérales estiment en francs suisses et sans même tenir compte du taux de change, que les biens genevois taxés par la France (exportations genevoises en zones) pour la Haute-Savoie étaient de 11 millions de CHF en 1913, alors qu'ils ne sont plus que de 1,8 millions en 1924. De plus, le nombre de produits français non-zoniens passant frauduleusement la douane suisse serait en constante augmentation et l'absence totale de collaboration avec les douaniers français ne fait qu'aggraver le phénomène.²⁴⁴

La chute du franc français met les petits commerçants genevois sous pression dont le Conseil d'Etat genevois reçoit une plainte dès mars 1924 de la part de la Fédération genevoise des Classes moyennes du commerce. En effet, de plus en plus de Genevois effectuent une partie de leurs achats à Annecy ou à Lyon afin de bénéficier du taux de change, faisant par ailleurs augmenter les prix des biens de consommation pour les Zoniens.²⁴⁵ La grogne genevoise est d'autant plus forte que le canton profite peu de la reprise économique à l'œuvre dans le reste de la Confédération. En octobre 1923, la Chambre de Commerce genevoise informe le Conseil d'Etat que la reprise économique de la ville de Genève est la plus faible des villes suisses. De plus le taux de chômage au bout du lac plafonne toujours à 9,4 % alors que la moyenne nationale est déjà retombée à 3,5%. La Chambre de commerce conclue que les difficultés genevoises sont dues en grande partie à un absence d'hinterland et à des transports CFF trop chers pour pallier ce manque de ravitaillement et de débouchés en développant plus étroitement le commerce avec les cantons alémaniques.²⁴⁶

Dès 1923, la Chambre de commerce de Genève, qui aimerait une convention commerciale basée sur la réciprocité des échanges des denrées alimentaires et des produits

²⁴¹ GUICHONNET, Paul., p.116

²⁴² AEG, 1986va 9.76.22, 26.10.1923

²⁴³ GUICHONNET, Paul., op.cit., p.110

²⁴⁴ AEG, 1986va 9.76.22, 23.3.1926

²⁴⁵ AEG, 1986va 9.76.21, 12.3.1924

²⁴⁶ AEG, 1986va 9.76.22, 26.10.1923

industriels estampillés « plus-value d'au moins 50% en zones »,²⁴⁷ se heurte au Conseiller fédéral Schulthess du Département fédéral de l'économie. Il n'a alors cessé de rejeter tout principe de réciprocité et il est toujours méfiant lorsqu'il s'agit d'importer en Suisse des produits industriels zoniens. Ce protectionniste ne tolère les importations suisses des zones que via des régimes stricts de quotas basés sur la production réelle des zones à laquelle on soustrait la consommation locale.²⁴⁸

Dans la période instable entre 1924 et 1932, l'exaspération des divers acteurs économiques du canton de Genève est au plus haut et plusieurs corporations demandent l'instauration de quotas afin de protéger leurs commerces. En septembre 1925, le Conseil fédéral, poussé par le Dr.Laur, fait suite à une demande de la Fédération des vignerons romands de baisser le quotas annuel toujours atteint de 19'000 hl de vins zoniens importés en Suisse.²⁴⁹ En effet, les professionnels de la branche hurlent à la fraude puisque la production zonienne ne dépasserait pas les 15'000 hl. Malgré l'opposition de Conseil d'Etat genevois, le quota est drastiquement réduit à 3'000 hl.²⁵⁰ Autre exemple, le Cercle des agriculteurs genevois qui se plaint en septembre 1925 du régime inadapté des zones qui selon lui ne baisse nullement le coût de la vie à Genève mais porte préjudice aux exploitants genevois par des prix bas et de multiples fraudes. La suspicion de fraude se retrouve dans tous les argumentaires des professions qui veulent imposer de plus petits quotas, à l'exemple des discussions entre 1928 et 1929 des éleveurs genevois voulant réduire les franchises sur les importations d'œufs aux seuls producteurs des petites zones jugées plus facilement contrôlables.²⁵¹

Toutefois et au grand dam de certains producteurs et entreprises, le Conseil fédéral refuse généralement dès 1925 de baisser les quotas d'importations zoniennes, excepté pour le vin, afin de ne pas se compromettre au Tribunal International de Justice de La Haye. Ainsi, les Laiteries genevoises réunies, dont le prix du lait est maintenu bas (37ct/l) pour rester compétitif par rapport au lait zonien, alors que le prix suisse est fixé à 40ct/l, se voient refuser une baisse des quotas laitiers des zones.²⁵² De même pour le Groupement romand des Producteurs de Pierres, Graviers et Sables qui demande en avril 1928 d'augmenter les droits de douanes sur les importations de gravier provenant des carrières zoniennes. Il se voit opposer le refus de la Confédération.²⁵³ En effet, le 21 septembre 1925, le Conseil d'Etat de Genève reçoit une note de Motta l'enjoignant que malgré la situation économique tendue à

²⁴⁷ AEG, 1986va 9.76.28, 26.10.1923

²⁴⁸ AEG, 1986va 9.76.22, 7.12.1923

²⁴⁹ AEG, 1986va 9.76.31, 9.12.1925

²⁵⁰ AEG, 1986va 9.76.22, 26.9.1925

²⁵¹ AEG, 1986va 9.76.31 « Importations d'œufs 1928-1929 »

²⁵² AEG, 1986va 9.76.32, 18.12.1925

²⁵³ AEG, 1986va 9.76.31, « Constructions de chaussée »

Genève, les motifs de politiques étrangères obligent la Suisse à préserver au mieux les zones et leurs franchises dans leurs états actuels.²⁵⁴ Pourtant dès 1926, le département cantonal de commerce et de l'industrie propose à plusieurs reprises au Conseil d'Etat des mesures contre les importations zoniennes. En février 1928, suite à des plaintes de producteurs genevois de fromages, d'œufs et de beurre, le département propose de délivrer une patente et une autorisation temporaire de séjour aux marchands zoniens afin de différencier les marchands zoniens des « campagnards de la Savoie »²⁵⁵ sur lesquels la douane suisse pourrait prélever des taxes. Le département suggère aussi de taxer les autos qui transportent des marchandises à Genève, une imposition fixe sur le commerce des marchands zoniens, en particulier sur le commerce en gros et finalement l'interdiction du colportage.²⁵⁶

Toutefois, même si la Chambre de commerce de Genève conclue dans son rapport du 26 octobre 1923²⁵⁷ de la nécessité pour Genève des zones franches, elle reconnaît qu'à partir du début de la décennie 1920, ces dernières perdent une grande partie de leurs attractivités pour le commerce genevois dont les agriculteurs et petits commerçants en réclament la suppression ou du moins leurs amoindrissements. Même au Conseil d'Etat, il y a des propositions qui sont faites pour réduire les quotas et augmenter les taxes douanières sur les biens des zones. Au Conseil fédéral le 12 octobre 1923, en plus d'un Schulthess très méfiant par rapport aux zones, le Conseiller fédéral Chuard (Département de l'Intérieur) insiste sur l'intérêt très médiocre des petites zones pour Genève et le Conseiller fédéral Musy (Département des finances et des douanes) rajoute que le taux de change du franc français rend illusoire les facilités offertes par les zones franches au commerce genevois.²⁵⁸ Ainsi, malgré des mémoires juridiques et économiques très techniques, les motivations qui ont conduit le Conseil fédéral à La Haye et la gestion qu'il a eu des échanges économiques avec les zones sont principalement mues par des considérations politiques. D'ailleurs, les disputes entre le gouvernement cantonal et le gouvernement fédéral continuent. Le 23 mai 1925, le Conseil d'Etat envoie une lettre au Conseil fédéral parce « qu'il devra reconnaître comme nulle et non avenue toute proposition qui n'aura pas passé par le canal du Conseil d'Etat. », s'autoproclamant ainsi comme seul gardien des intérêts genevois.²⁵⁹ Le 17 juin 1927, Motta se plaint des démarches du Conseiller d'Etat genevois Bron auprès des autorités françaises à Paris afin de liquider certaines questions dans l'intérêt de son canton. Le Conseil fédéral

²⁵⁴ AEG, 1986va 9.76.31, 21.9.1925

²⁵⁵ AEG, 1986va 9.76.31, 16.2.1926

²⁵⁶ AEG, 1986va, 9.76.31, 9.2.1926

²⁵⁷ AEG, 1986va, 9.76.28, 26.10.1923

²⁵⁸ Dodis.ch/44934, 12.10.1923

²⁵⁹ ROULET, Louis-Edouard., (1982), « Economie et diplomatie en rapport avec le conflit des zones franches autour de Genève 1925-1929 », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, p.179

rappelle donc le gouvernement genevois sur les prérogatives fédérales en ce qui concerne les affaires étrangères, sans en garder rigueur au Conseiller d'Etat Bron.²⁶⁰

²⁶⁰ Dodis,ch/45332, 17.6.1927

VII. Conclusion

Le premier point que nous pouvons retenir de ce travail consiste en la stratégie extrêmement stable du Conseil fédéral en affaires étrangères par rapport aux autres pays européens. Nous avons pu remarquer que cela est dû en bonne partie par la recherche du principe d'un consensus entre les divers acteurs politiques et économiques suisses à contrario du système politique français de la III^e République que Cantatore Arnaud nous a dévoilé. La nature même de la Confédération helvétique, Etat fédéral partiellement centralisé pousse le Conseil fédéral à composer avec les doléances des Etats cantonaux. De ce fait, il y a toujours un nombre important de personnes présentes lors des conférences à Berne sous l'égide du Conseil fédéral lorsqu'il s'agit de discuter de l'attitude diplomatique à adopter dans le contentieux des zones franches. Lors de ces discussions, il est frappant de remarquer la présence de nombreux spécialistes qui n'ont aucun mandat politique qu'ils soient un président d'une association corporative, un membre d'une chambre de commerce, un archiviste d'Etat, etc, mais qui contribuent à donner une vision réaliste de la situation. L'avantage du Conseil fédéral dans l'affaire des zones franches réside également dans la pratique des institutions politiques suisses dont les longs mandats accordés aux conseillers fédéraux, dont beaucoup restent environ un quart de siècle au gouvernement, les mets à l'abri des pressions des échéances électorales et des démissions en cas d'échec. Les gouvernements très précaires de la III^e République ont été une faiblesse pour la diplomatie française, car soit ils ont été obligés à des coups d'éclats pour satisfaire la base électorale, ce qui leurs à porter préjudice à La Haye (remise en cause de la validité du référendum suisse, suppression unilatérale des zones franches), soit ils ont été poussés à conclure des compromis très généreux afin d'obtenir des rapides résultats pour acquérir de la légitimité aux yeux du parlement (concessions de Herriot).

La stratégie de long terme adoptée par le Conseil fédéral à propos des zones a également démontré une politique étrangère très active et un pays neutre ne subissant pas seulement les actions de ses grands voisins mais au-contre, comme de nombreux historiens économiques l'expliquent depuis quelques années, un Conseil fédéral qui négocie souvent d'égal à égal avec les grandes puissances. Les zones franches ont survécu jusqu'en 1914 grâce au Conseil fédéral qui jouait sur l'équilibre des puissances et la rivalité franco-prussienne. Après 1918, les zones franches ont d'abord été défendues pour servir de monnaie d'échange pour des sujets considéré plus importants, puis elles ont profité du poids de la cohésion du capital suisse négociant avec une France ayant désespérément besoin de francs suisses, malgré la création d'un blocs bourgeois peu enclin à se battre pour les zones.

Pour en revenir sur la stratégie à long terme du Conseil fédéral, rappelons qu'avant 1914, Lardy avait déjà ouvert la réflexion sur l'abandon futur des zones franches. Pendant la Grande Guerre, le Conseil fédéral rappelle ses droits sans toutefois les exercer afin de pouvoir officiellement s'en prévaloir après le conflit tout en évitant de se fâcher avec un puissant pays voisin. La bonne volonté de maintenir l'exercice des franchises des zones que se soit en 1919 comme en 1929 traduit cette stratégie au long court de pouvoir « montrer pattes blanches »²⁶¹ et qui s'est finalement montrée payante au tribunal de La Haye.

Le Conseil fédéral n'a jamais eu la volonté de sauvegarder les zones franches à tout prix afin de respecter les doléances genevoises, comme le suggère Haarmann Nathalie, mais il a toujours été dans la réflexion du prix auquel il pouvait lâcher les zones. L'estimation des concessions acceptables pour l'abandon des zones est la véritable variable de la stratégie fédérale. Il est indéniable que lorsque Ador se rend à Paris pour la première fois en janvier 1919, le Conseil fédéral ne sachant pas encore s'il s'assiéra à la table des vainqueurs ou sur le banc des vaincus est certainement prêt à abandonner les zones à bas prix. Par contre, lorsqu'il a atteint en 1920 les principaux objectifs de la Suisse, étant la reconnaissance internationale de la neutralité différentielle et l'entrée à la SDN grâce à un gouvernement français relativement coopératif, le Conseil fédéral a les coudées franches pour prendre son temps et exiger plus de concessions pour les zones face à un gouvernement français plus isolé qui s'est fâché avec les Alliés et qui a un besoin urgent de francs suisses. En vérité pour le Conseil fédéral, la seule servitude qui est venue se greffer à l'équation des zones franches a été la réforme de la Constitution fédérale qui a permis au peuple de se prononcer et de refuser la convention de 1921. L'obligation de défendre les zones n'a donc pas été imposée par Genève, mais bien par le peuple suisse et en particuliers les Alémaniques.

Le jeu diplomatique du Conseil fédéral et la perspective politique imposée par le rejet référendaire n'ont cependant pas totalement effacé la problématique économique des zones franches. En effet, alors que l'argument économique était tout à fait pertinent avant 1914, la réorientation économique des zones pendant la Grande Guerre et les dévaluations successives du franc français ont tellement amoindri la valeur des zones pour Genève et la Suisse que cet argument devient de facto secondaire pour le Conseil fédéral. Sur fond de rivalité économique franco-allemande, le protectionnisme et le nationalisme qui ont sévit des deux côtés, et pas seulement du côté français comme l'avance Cantatore Arnaud, ont eu plus de poids en créant les oppositions de principe aux divers projets de régimes spéciaux douaniers.

²⁶¹ AEG, 1986va 9.76.22, *Journal du Commerce*, organe officiel de l'Union Commerciale genevoise, avril 1926

Dernier point, la relation entre le Conseil fédéral et le canton de Genève. Pour comprendre cette relation entre la région et le pays, il faut, comme Juvet et Bickel, l'a considéré au moyen du trio composé des deux gouvernements et de la Chambre de commerce, cette dernière jouant le rôle estimé d'expert technique tout en étant le foyer de l'opposition à la convention et globalement à la stratégie fédérale. Il était par ailleurs commun dans l'entre-deux-guerres que les Etats impliquent de manières significatives les chambres de commerce dans les conflits douaniers et économiques.²⁶²

Les relations entre le gouvernement cantonal et le gouvernement fédéral ont été la plupart du temps conflictuelles et Berne n'a clairement pas aligné sa politique d'après-guerre sur les zones aux exigences genevoises, ne serait-ce que par les intérêts du capital suisse dans les prêts accordés ou non à la France et l'opposition permanente du bloc bourgeois très bien représenté au Conseil fédéral par Schulthess et Laur. Nous prenons alors conscience du fossé entre les deux gouvernements. Par exemple lorsqu'en 1920, Motta assure Genève de son soutien alors qu'au même moment Dunant sonde le gouvernement français sur la valeur des concessions que la France est prête à donner en échange de la suppression des zones franches. Nous avons également les exemples de diplomaties secrètes que le Conseil d'Etat entreprend en discutant directement avec le gouvernement français via ses propres agents, car n'oublions pas que les Suisses et en particuliers les Genevois ont historiquement eu une forte présence à Paris.²⁶³ Toutefois, cette analyse a ses limites car la multiplicité des acteurs et des opinions à Genève ne permet pas de dégager un front commun et intelligible. En effet, un Conseil d'Etat politiquement faible et une Chambre de commerce dont les prises de position ne font clairement pas l'unanimité en son sein laissent toutes les latitudes aux initiatives personnelles et désorganisées des autres acteurs. Bickel a d'ailleurs très justement énoncé que cette instabilité des intérêts genevois a fortement discrédité la position de Genève à Berne dans le courant des années 1920. De ce fait, le trio d'acteur est une simplification d'une réalité beaucoup plus complexe.

Nous pouvons donc maintenant affirmer avec certitude que le contentieux des zones franches a été dès la Grande Guerre un problème éminemment politique qui se comprend essentiellement par les passes d'armes diplomatiques et financières entre la France et la Suisse avec la rivalité franco-allemande en toile de fond. De plus, nous devons reconnaître que le Conseil fédéral a admirablement atteint ses objectifs d'après-guerre. En 1929, la neutralité différentielle est internationalement reconnue, la Suisse est membre de la SDN en plus d'y accueillir son siège, le franc suisse est devenu une monnaie forte non-dévaluée, le secteur financier a pris son essor grâce notamment au développement du secret bancaire et les

²⁶² RUSTERHOLZ, René., op.cit., pp.64-65

²⁶³ Ibid., pp.62-63

relations économiques étroites avec l'Allemagne ont été préservées ainsi que les petites zones franches.

Pour aller plus loin, il conviendrait d'entamer une recherche plus précise des personnages pivots qui ont influencés les prises de décisions du gouvernement suisse sur l'affaire des zones franches. En dehors des Conseillers fédéraux eux-mêmes, d'autres personnages comme le Dr Laur méritent une analyse plus fouillée de part leur influence et leur longévité. En effet, certaines de ces personnalités politiques et/ou économiques sont restées à leurs postes jusqu'à un quart de siècle !

La question de la représentativité du contentieux des zones par-rapport à d'autres sujets en liens avec les relations franco-suissees en général n'est également pas traité dans ce travail. Est-ce que la manière et la durée de la résolution du problème des zones franches sont représentatives des grandes affaires diplomatiques des années 1920 entre la Suisse et ses voisins ? Une fine étude comparative des divers contentieux entre la France et la Suisse au sortir de la Grande Guerre permettrait de juger si celui des zones franches se rapproche plus de l'exception ou de la règle.

Dernière direction de recherche encore possible, la science politique. L'affaire des zones franches gagne en intensité à un moment crucial de la transformation, quoique peu visible d'un premier abord, des institutions politiques suisses. Après un demi-siècle d'existence et de mutations, le jeune Etat fédéral finie de concentrer à Berne les prérogatives de son gouvernement central vis-à-vis des cantons. De plus, les limites de l'expression du peuple par l'accroissement de l'usage du référendum populaire atteint également ses limites. Il ne serait donc pas vain de consulter des travaux en science politique afin d'apprécier les effets que cette dernière phase de centralisation et d'affirmation d'une singulière démocratie semi-directe ont eu sur la résolution du contentieux des zones franches.

Annexe I

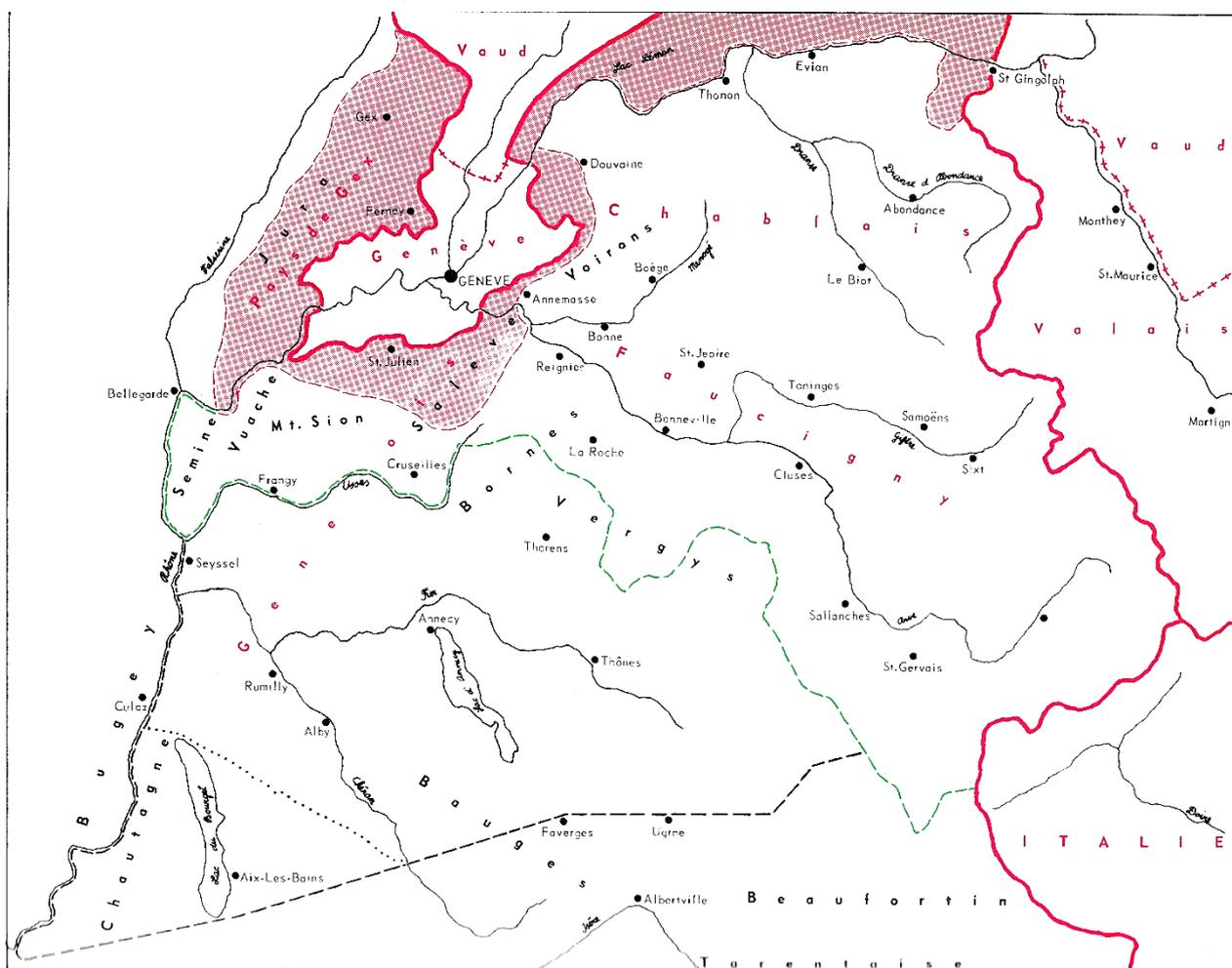
Chronologie

1569		Traité de Thonon avec la Maison de Savoie
1579		Traité avec Henri IV
1754		Traité de Turin
1798-1813		Département du Léman
1815	9 juin 20 novembre	Traité de Vienne Traité de Paris (zone franche de Gex)
1816	16 mars	Traité de Turin (zone franche de Haute-Savoie)
1849		Création de la douane fédérale
1860	23 avril 12 juin	Vote « oui et zone » en Haute-Savoie Création de la « Grande zone » et zone d'annexion
1864		Traité de commerce franco-suisse sur les zones franches
1881	14 juin	Convention de commerce franco-suisse sur les zones franches
1891-1895		Guerre douanière franco-suisse
1906	20 octobre	Traité de commerce franco-suisse sur les zones franches
1914-1918		Première Guerre Mondiale
1917		Cordon douanier à la frontière Affaire Grimm-Hoffmann
1918	20 septembre 11 novembre 18 novembre	Dénonciation du traité de 1906 par la France Armistice Dénonciation de la convention de 1881 par la France
1919	18 janvier 20-27 janvier 26 avril 27 avril – 5 mai 5 mai 28 juin 12 août 15 octobre 17 novembre	Ouverture à Versailles de la Conférence de la Paix Premier voyage d'Ador à Paris Premier projet de convention français Deuxième voyage d'Ador à Paris Note suisse de réserve à l'article 435 L'Allemagne signe le traité de Versailles Fin du rapatriement des internés allemands en Suisse Projet de convention suisse Menace d'action unilatérale de la France
1920	27-31 janvier 16 mai 5-6 septembre 15 septembre	Première négociation franco-suisse à Paris Le peuple suisse accepte l'entrée à la SDN Deuxième négociation franco-suisse à Paris Discussion à Lausanne entre Millerand et le Conseil fédéral

	20-25 octobre	Discussion à Berne avec l'expert technique français
1921	24 janvier 30 janvier 13 février 24 mai – 3 juin 15-26 septembre 7 août	Nouveau projet français de convention Acceptation par le peuple du référendum sur les accords internationaux Arrêté législatif genevois contre la convention Troisième négociation franco-suisse à Berne Poursuite des négociations Signature de la convention par les gouvernements
1922	2 février 29 mars	Ratification de la convention par le Conseil des Etats Ratification de la convention par le Conseil National
1923	1 février 18 février 21 mars 12 octobre 7 novembre 10 novembre	Ratification de la convention par la Chambre des Députés Rejet par le peuple suisse de la convention Note de Poincaré sur la caducité du référendum suisse Demande suisse d'arbitrage La France accepte la demande d'arbitrage Suppression unilatérale des zones franches par la France
1924	22 janvier 25 mai 17 juin 17-22 octobre 30 octobre	Début des premières négociations sur le projet d'arbitrage entre Fromageot et Logoz Victoire en France du Cartel des Gauches Avant-projet « Fromageot-Logoz » Deuxième négociation et aboutissement de l'accord d'arbitrage Signature des gouvernements du compromis d'arbitrage
1925	30 juin	Ratification de l'accord d'arbitrage par les Chambres fédérales
1926	23 juillet 17 septembre	Retour du gouvernement Poincaré Ratification de l'accord d'arbitrage par le Chambre des députés
1927	18 mars	Ratification de l'accord d'arbitrage par le Sénat
1929	9 juillet 19 août	Début du procès des zones franches à La Haye Premier arrêt du Tribunal de La Haye (question de droit)
1932	7 juin 24 juin	Deuxième arrêt du Tribunal de La Haye Accord douanier franco-suisse mettant fin à la guerre des contingentements.
1933	1 ^{er} décembre	Accord Territet entre la Suisse et la France
1934	1 ^{er} janvier	Entrée en vigueur du nouveau règlement des zones franches, cordon douanier français reculé à la limite des zones petites zones de 1815-1816

Annexe II

Carte des zones



+++++ Frontières cantonales en Suisse.

— Frontières d'Etat.

■ Petites zones du Pays de Gex et de Haute-Savoie, y compris la zone de St. Gingolph (1815).

--- Grande zone, dite d'annexion (1860): Chablais, Faucigny, Genevois du nord (supprimée en 1919).

--- Zone militaire (neutralisation) supprimée au traité de Versailles.

..... Zone militaire (interprétation française).

Source : DAMI, Aldo., (1976), *Les frontières européennes de 1900 à 1975*, éd. Georg, Genève, p.118

Annexe III

Traité de Versailles (1919)

[...]

PARTIE XV

CLAUSES DIVERSES

ART 435. – Les hautes parties contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815 et notamment l'acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix, constatent cependant que les stipulations de ces traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de Savoie, telle qu'elle est déterminée par l'alinéa 1 de l'article 92 de l'acte final du Congrès de Vienne et par l'alinéa 2 de l'article 3 du traité de Paris du 20 novembre 1815 ne correspondent plus aux circonstances actuelles. En conséquence, les hautes parties contractantes prennent acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone qui sont et demeurent abrogées.

Les hautes parties contractantes reconnaissent de même que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays.

ANNEXE

I

Le Conseil fédéral suisse a fait connaître au Gouvernement français à la date du 5 mai 1919 qu'après avoir examiné la disposition de l'article 435 dans un même esprit de sincère amitié, il a été assez heureux pour arriver à la conclusion qu'il lui était possible d'y acquiescer sous les considérations et réserves suivantes :

1° Zone neutralisée de la Haute-Savoie :

- a) Il sera entendu qu'aussi longtemps que les Chambres fédérales n'auront pas ratifié l'accord intervenu entre les deux Gouvernements concernant l'abrogation des stipulations relatives à la zone de neutralité de Savoie, il n'y aura rien de définitif de part ni d'autre à ce sujet.
- b) L'assentiment donné par le Gouvernement suisse à l'abrogation des stipulations susmentionnées présuppose, conformément au texte adopté, la reconnaissance des garanties formulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815 et notamment par la déclaration du 20 novembre 1815.
- c) L'accord, entre les Gouvernements français et suisse pour l'abrogation des stipulations susmentionnées, ne sera considéré comme valable que si le traité de paix contient l'article tel qu'il a été rédigé. En outre, les parties contractantes du traité de paix devront chercher à obtenir le consentement des puissances signataires des traités de 1815 et de la déclaration du 20 novembre 1815, qui ne sont pas signataires du traité de paix actuel.

2° Zone franche de la Haute-Savoie et du pays de Gex :

- a) Le Conseil fédéral déclare faire les réserves les plus expresses en ce qui concerne l'interprétation à donner à la déclaration mentionnée au dernier alinéa de l'article ci-dessus à

insérer dans le traité de paix, où il est dit que « les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles ». Le Conseil fédéral ne voudrait pas, en effet, que de son adhésion à cette rédaction il pût être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution ayant pour but de placer des contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial approprié à leur situation géographique et économique et qui a fait ses preuves. Dans la pensée du Conseil fédéral, il s'agirait non pas de modifier la structure douanière des zones, telle qu'elle a été instituée par les traités susmentionnés, mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées. Les observations qui précèdent ont été inspirées au Conseil fédéral par la lecture du projet de convention relatif à la constitution future des zones, qui se trouvait annexé à la note du Gouvernement français datée du 26 avril. Tout en faisant les réserves susmentionnées, le Conseil fédéral se déclare prêt à examiner dans l'esprit le plus amical, toutes les propositions que le Gouvernement français jugera à propos de lui faire à ce sujet.

b) Il est admis que les stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires concernant les zones franches resteront en vigueur jusqu'au moment où un nouvel arrangement sera intervenu entre la Suisse et la France pour régler le régime de ces territoires.

II

Le Gouvernement français a adressé au Gouvernement suisse, le 18 mai 1919, la note ci-après en réponse à la communication rapportée au paragraphe précédent :

Par une note en date du 5 mai dernier, la légation de Suisse à Paris a bien voulu faire connaître au Gouvernement de la République française l'adhésion du Gouvernement fédéral au projet d'article à insérer dans le traité de paix entre les Gouvernements alliés et associés, d'une part, et l'Allemagne, d'autre part. Le Gouvernement français a pris très volontiers acte de l'accord ainsi intervenu, et, sur sa demande, le projet d'article en question, accepté par les Gouvernements alliés et associés, a été inséré sous le n° 435 dans les conditions de paix présentées aux plénipotentiaires allemands. Le Gouvernement suisse a formulé, dans sa note du 5 mai sur cette question, diverses considérations et réserves.

En ce qui concerne celles de ces observations qui sont relatives aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, le Gouvernement français a l'honneur de faire remarquer que la stipulation qui fait l'objet du dernier alinéa de l'article 435 est d'une telle clarté qu'aucun doute ne saurait être émis sur sa portée, spécialement en ce qui concerne le désintéressement qu'elle implique désormais à l'égard de cette question de la part des puissances autres que la France et la Suisse.

En ce qui le concerne, le Gouvernement de la République, soucieux de veiller sur les intérêts des territoires français dont il s'agit et s'inspirant à cet égard de leur situation particulière, ne perd pas de vue l'utilité de leur assurer un régime douanier approprié, et de régler d'une façon répondant mieux aux circonstances actuelles les modalités des échanges entre ces territoires et les territoires suisses voisins, en tenant compte des intérêts réciproques.

Il va de soi que cela ne saurait en rien porter atteinte au droit de la France d'établir dans cette région sa ligne douanière à sa frontière politique, ainsi qu'il est fait sur les autres parties de ses limites territoriales et ainsi que la Suisse l'a fait elle-même depuis longtemps sur ses propres limites dans cette région. Le Gouvernement de la République prend très volontiers acte à ce propos des dispositions amicales dans lesquelles le Gouvernement suisse se déclare prêt à examiner toutes les propositions françaises faites en vue de l'arrangement à substituer au régime actuel desdites zones franches, et que le Gouvernement français entend formuler dans le même esprit amical.

D'autre part, le Gouvernement de la République ne doute pas que le maintien provisoire du régime de 1815, relatif aux zones franches, visé par cet alinéa de la note de la Légation de Suisse du 5 mai, et qui a évidemment pour motif de ménager le passage du régime actuel au régime conventionnel ne constituera en aucune façon une cause de retard à l'établissement du

nouvel état de choses reconnu nécessaire par les deux Gouvernements. La même observation s'applique à la ratification par les Chambres fédérales prévue à l'alinéa a du primo de la note suisse du 5 mai, sous la rubrique « zone neutralisée de la Haute-Savoie ».

IX. Bibliographie

A. Fonds d'archives

Archives d'Etat de Genève (AEG)

Archives de la SDN

Documents diplomatiques suisses en ligne (Dodis)

B. Littérature primaire

Association genevoise pour le maintien des zones franches de 1815 et 1816 (1934), « Que vaut la zone franche pour Genève ? », 10 rue Petitot, Genève, 5 fascicules

CRAMER, Lucien., (1919), « La question des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex », Impr. Rösh & Schatzmann, Berne

CRAMER, Lucien., (1921), « Une capitulation du Conseil fédéral, l'abandon des Zones franches », libr. Georg, Genève

DEJEAN, Georges., (1919), « La zone : son passé, ses avantages, ses inconvénients, ses adversaires et ses partisans », Ed. de la Sirène, Genève

FERRERO, Marius., (1932), « La question des zones franches du Pays de Gex et de Savoie. Suivie d'un Rapport de A. Mermillod sur la situation des zones savoyardes résultant de l'arrêt de la Cour de justice internationale en date du 7 juin 1932 », Impr. Commerciale, Annecy

GEORG, Alfred., (1922), « La Chambre de commerce de Genève et les zones franches », I. Soullier, Genève

L'HUILLIER, Jean., (1932), « L'affaire des zones franches devant la cour permanente de justice internationale », in *Les Études rhodaniennes*, Vol. 8 n°3-4, pp. 145-170, url : <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca116462681932num833904>, (consulté le 04/03/15)

MEJEAN, Paul., (1930) « La géographie des zones franches », in *Les Études rhodaniennes*, vol. 6, n°1, pp. 1-21

PICOT, Albert., (1922), « Les Zones et le patriotisme genevois », in *Wissen und Leben*, éd. Neue Helvetische Gesellschaft, vol.24

PICOT, Albert., (1924), « L'affaire des Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex : un problème de droit international », in *Revue de Genève*, Genève

PICTET, Paul., (1921) « Que faut-il penser de la convention franco-suisse sur les zones ? », in *Bulletin de la Nouvelle Société helvétique*, Glaris, Nr. 12/13, p. 2-8

C. Recueil de documents

FERRERO, Marius., (1918), « Annexes jointes aux volumes *La France veut-elle garder la Savoie ? Une province française sous neutralité helvétique – Genève, Gex et Savoie Neutralité douanière Les Zones Franches* », impr. Barnéoud et Cie, Laval

D. Source parlementaire

CONSEIL D'ETAT DE GENEVE., (1921), *Le Gouvernement genevois et les négociations relatives aux Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex 1915-1920*, rapport présenté par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, Imprimerie Albert Kundig, Genève, 1921.

E. Ouvrages généraux et articles

Sur les zones franches

BICKEL, Pierre., (1979), « Genève et le conflit des zones, 1929-1933 : autorités et groupes de pression entre la Suisse et la France », mémoire, Université de Genève

BOURGEOIS, Daniel., (1982), « La neutralité de la Savoie du Nord et la question des zones franches », in *Etudes et Sources*, Genève, pp.7-48

CANTATORE, Arnaud., (2001), « La stratégie française dans le conflit des zones franches dans la Haute-Savoie et du Pays de Gex : (1918-1923) », mémoire, Université de Genève

GUICHONNET, Paul., (2001), « La Savoie du Nord et la Suisse : neutralisation, zones franches », in *L'histoire en Savoie*, n°2, Chambéry, Société savoissienne d'histoire et d'archéologie

HAARMANN, Nathalie., (1980), « L'affaire des zones franches de Savoie et du Pays de Gex : attitudes genevoises face à la Convention franco-suisse du 7 août 1921 », mémoire, Université de Genève

JOUVET, Robert., (1943), « Le problème des zones franche de la Haute-Savoie », thèse de doctorat, Université de Genève, George & Cie, Genève

JUGE, Pierre-André., (1973), « Les zones franches : des origines à 1923 », mémoire, Université de Genève

Sur l'histoire générale suisse

FLEURY, Antoine., (1982), « Le statut du Rhin et les relations franco-suissees après la Première Guerre Mondiale », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.137-153.

LAHAIE, Olivier., (2017), *La guerre secrète en Suisse (1914-1918) : espionnage, propagande et influence en pays neutre pendant la Grande Guerre*, éd. Saint-Denis : Connaissances et savoirs, Paris.

LANIOL, Vincent., (2014), « Les diplomates français et les neutres européens au sortir de la Grande Guerre (1918-1920) », in *Relations internationales*, vol. 159, no. 3, pp. 83-100.

POIDEVIN, Raymond, (1982), « Aspects militaires des relations franco-suissees avant 1914 », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.87-88

RUFFIEUX, Rolland., (1974), *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Payot, Lausanne.

RUFFIEUX, Rolland., (1982), « La Suisse et la politique de compensations de Napoléon III (1866-1871) », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.19-21.

TATE, Hazuki., (2014) « Hospitaliser, interner et rapatrier : la Suisse et les prisonniers de guerre », in *Relations internationales*, vol. 159, no. 3, pp. 35-47.

TIERCY, Jean-François., (1982), « Action humanitaire et tentatives de médiation : deux aspects de la politique extérieur de la Suisse dans la perspective de ses relations avec la France », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.125-136.

VUILLEMIER, Christophe., (2016), *La Suisse face à l'espionnage - 1914-1918*, éd. Slatkine, Genève.

WALLE, Marianne., (2014), « Les prisonniers de guerre français internés en Suisse (1916-1919) » in *Guerres mondiales et conflits contemporains*, vol. 253, no. 1, 2014, pp. 57-72.

Sur l'histoire économique suisse

ASSELAIN, Jean-Charles., (1999), « L'impact de la politique française du change sur les échanges franco-suissees durant l'entre-deux-guerres », in Sébastien Guex éd., *La Suisse et les Grandes Puissances, 1914-1945. Relations économiques avec les Etats-Unis, la Grande Bretagne, l'Allemagne et la France*, Librairie Droz, pp. 327-363.

BITSCH, Marie-Thérèse., (1982), « Les relations commerciales franco-suissees de 1909 à 1914 », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.73-75

BRUNN, Denis., (1982), « Le traité de commerce franco-suisse de 1864 et les relations commerciales entre la France et la Suisse de 1864 à 1873 », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.51-53

FARQUET, Christophe., (2016), *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale, une histoire internationale*, Neuch Editions Alphil Presses universitaires suissees, Neuchâtel

FARQUET, Christophe., (2018), « Chapitre 3. L'affirmation du paradis fiscal suisse après la première guerre mondiale. De la guerre jusqu'à la fin des années 1920 », in *Histoire du paradis fiscal suisse. Expansion et relations internationales du centre offshore suisse au XX^e siècle*, Presses de Sciences Po, 2018, pp. 75-136.

GERN, Philippe., (1982), « Les origines de la guerre franco-suisse (1891-1892) », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.59-72.

GUILLEN, Pierre., (1982), « Les relations financières franco-suisse après la Première Guerre Mondiale », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.155-171

MAZBOURI, Malik., (1999), « Place financière suisse et crédits aux belligérants durant la Première Guerre mondiale », in Sébastien Guex éd., *La Suisse et les Grandes Puissances, 1914-1945. Relations économiques avec les Etats-Unis, la Grande Bretagne, l'Allemagne et la France*. Librairie Droz, pp. 59-90.

MAZBOURI, Malik., (2013), « La Première Guerre mondiale et l'essor de la place bancaire helvétique. L'exemple de la Société de Banque Suisse », in *Histoire, économie & société*, vol. 32e année, no. 1, pp. 73-94.

PERRENOUD, Marc., (2005), « La place financière suisse en tant qu'instrument de la politique étrangère helvétique », in *Relations internationales*, vol. 121, no. 1, pp. 25-42.

ROULET, Louis-Edouard., (1982), « Economie et diplomatie en rapport avec le conflit des zones franches autour de Genève 1925-1929 », in *Aspects des rapports entre la France et la Suisse, de 1843 à 1939 : actes du Colloque de Neuchâtel* (dir. de Raymond Poidevin et Louis-Édouard Roulet), éd. de la Baconnière, Neuchâtel, pp.173-183.

RUSTERHOLZ, René., (1938), « Rapports économiques franco-suisse depuis la guerre », thèse, impr. Delmas, Bordeaux.

F. Journaux

Journal de Genève

G. Instrument de travail

DHS (dictionnaire historique de la Suisse) en ligne

DAMI, Aldo., (1976), *Les frontières européennes de 1900 à 1975*, éd. Georg, Genève, pp.118-119