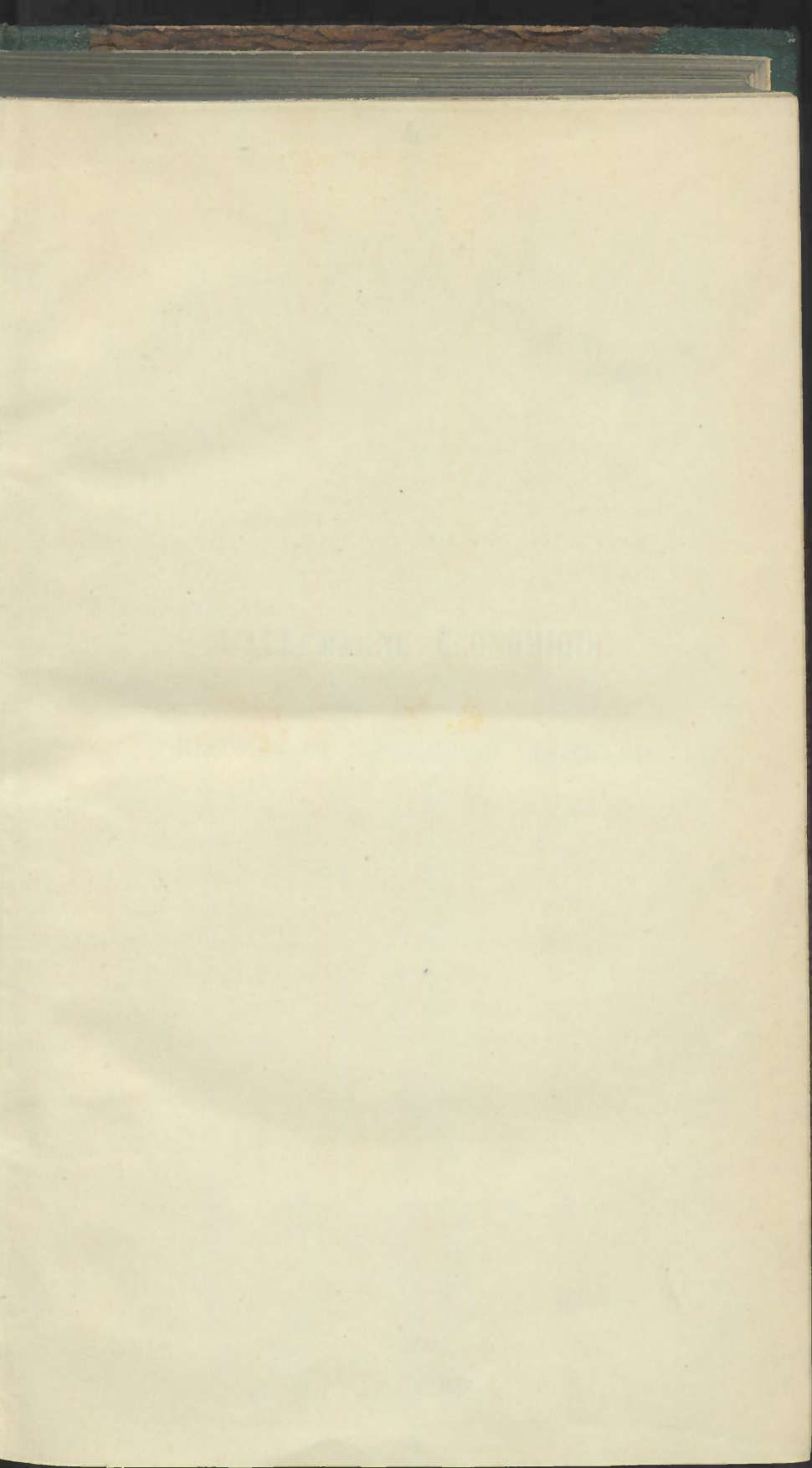


1922 | 712

1922 I 712

1922 I 712



L'ALLEMAGNE ÉCONOMIQUE

OU

HISTOIRE DU ZOLLVEREIN ALLEMAND

1922 [442]

CORBEIL, typ. et ster. de CRÉTÉ FILS.

L'ALLEMAGNE ÉCONOMIQUE

OU

HISTOIRE DU ZOLLVEREIN ALLEMAND

PAR

Emile WORMS

AVOCAT

PROFESSEUR A L'ÉCOLE DE DROIT DE RENNES



PARIS

A. MARESCQ AINÉ, LIBRAIRE-ÉDITEUR

Rue Soufflot, 17, près le Panthéon

1874

L'ALPHABÈTE ÉCONOMIQUE

HISTOIRE DU NOUVEAU MONDE

PAR M. DE LAUNAY



PARIS

A. HARRASSOWITZ ÉDITEUR

AVERTISSEMENT

Le livre que nous publions aujourd'hui est le fruit de six années de recherches et de travail. En entreprenant de l'écrire, sans nous laisser arrêter par des difficultés de toute sorte, nous avons cru accomplir un devoir et acquitter une dette. Le devoir nous était en quelque sorte imposé par la publication antérieure de notre *Histoire de la Ligue hanséatique*, qui, en exhumant le passé économique déjà si mémorable de l'Allemagne, appelait à sa suite comme un complément nécessaire de l'histoire générale du mouvement des intérêts matériels dans ce vaste pays, la relation du phénomène économique le plus curieux et le plus fécond en conséquences qui se soit produit dans les temps modernes. Quant à la dette, toute de reconnaissance, il nous semblait l'avoir contractée vis-à-vis de l'Institut de France, qui avait provoqué et couronné notre Étude sur la Ligue hanséatique, et vis-à-vis du public lui-même, dont la grande bienveillance a ratifié le jugement de l'Académie. Les préoccupations patriotiques ne sont pas non plus restées étrangères à notre détermination. Bien qu'en effet nous ayons travaillé au

présent ouvrage pendant la guerre franco-allemande et l'ayons terminé seulement depuis la paix, nous le commençons dès 1868, c'est-à-dire à un moment où, pressentant déjà l'orage, nous songions, dans la mesure de nos moyens, à le détourner, en développant avec prédilection ce qui faisait la véritable grandeur de nos voisins et ce qui pouvait en faire nos amis plutôt que nos adversaires. Peut-être cependant la durée de notre composition aura-t-elle nui à son unité, en s'étendant à une période où sont venus se placer des événements aussi brusques que considérables, qui ont modifié la situation du tout au tout. Quoi qu'il en soit, ces événements nous ont surpris en route, sans nous décourager, sans interrompre notre marche. Une refonte, faisant disparaître d'une manière complète la trace des événements survenus au cours du travail, et mettant toutes ses parties en harmonie absolue avec l'état de choses actuel, ne nous a pas paru d'ailleurs réclamée impérieusement par l'intérêt de nos lecteurs, qui, au contact de souvenirs non entièrement éliminés, ne revivront que mieux les dernières années, si pleines et si marquantes ! Que si nous n'avons pas atteint un des buts que nous poursuivions en nous mettant à l'œuvre, notre écrit reste toujours, dans notre pensée, de ceux qui peuvent et doivent prévenir le retour des chocs que nous voulions éviter une première fois, et nous sommes redevable à ce retard involontaire d'une compensation

inestimable pour l'auteur, celle qui lui permet de publier aujourd'hui l'histoire d'une institution fameuse arrivée, sous sa forme générique, au terme de son développement, sans donc que ni lui, ni ceux qui l'interrogeront aient à redouter la surprise de faits nouveaux ! Ce qui revient à dire que nous nous sommes trouvé en mesure, grâce au dénouement qui a précédé la présente publication, de dire le dernier mot sur l'association douanière allemande proprement dite, si tant est que nous n'ayons pas trop présumé de nos forces !

Septembre 1873.

L'AUTEUR.

L'ALLEMAGNE ÉCONOMIQUE

OU

HISTOIRE DU ZOLLVEREIN ALLEMAND

CHAPITRE PREMIER

DES ORIGINES DU ZOLLVEREIN JUSQU'À SON ÉTABLISSEMENT.

Quand une idée quelconque prend sa source dans des sentiments généreux ou dans des intérêts légitimes, il est bien rare qu'elle ne triomphe tôt ou tard des obstacles qui surgissent sur sa route, et qu'elle ne finisse par acquérir, dans le domaine des faits, des dimensions dépassant même les espérances originaires.

L'unité de la grande patrie allemande a été bien longtemps traitée de rêve patriotique, et voilà cependant que ce prétendu rêve, qui était en réalité une belle aspiration nationale, se trouve être à peu de chose près un fait accompli ! Et quant au Zollverein allemand, qui plante aujourd'hui son drapeau sur une surface territoriale, dont les contours servent également de délimitation à l'Allemagne

entière par une coïncidence, objet des vœux les plus ardents, il suffit, pour mesurer le chemin qu'il a fait faire à une excellente conception économique, de remonter à ses premiers tâtonnements et à ses modestes débuts.

L'évocation de l'ancien Empire germanique n'est pas de nature assurément à éveiller des souvenirs sympathiques chez les partisans de l'unité commerciale ou douanière, car, s'il y eut à la tête de cet Empire de prétendus continuateurs des Césars, entourés de tout l'apparat du pouvoir suprême, l'autorité réelle se trouvait éparpillée entre une quantité innombrable de seigneurs féodaux, constamment en lutte entre eux ou avec le souverain, se comportant comme des maîtres absolus sur leurs terres respectives, s'y livrant à des violences et à des exactions de toute sorte, déterminant à coups de juridictions et à coups de péages, tant par terre que par eau, un fractionnement presque atomique du territoire qui créait des obstacles voulus à toute entente soit dans l'ordre politique, soit dans l'ordre matériel. En ces temps semi-barbares, où l'individualisme germanique s'accusa d'une façon vraiment désordonnée, le sentiment de la solidarité s'était si peu emparé encore de la nation, que la France trouva longtemps dans les princes de l'Empire des alliés pour sa politique contre la maison d'Autriche, et la résistance de ces princes vis-à-vis de l'Empereur, inspirée bien plus encore par la soif de l'indépendance que par des

antipathies religieuses, finit même par obtenir la sanction du fameux traité de Westphalie conclu en 1648. Il arriva ainsi que, tandis que chez nous le temps, les mœurs et une politique habile avaient amené successivement la fusion de bon nombre de territoires autrefois indépendants les uns des autres en une monarchie fortement constituée, où il n'y avait place que pour l'exercice d'un seul pouvoir souverain non moins universellement respecté que reconnu, et où la communauté du régime devait nécessairement entraîner à sa suite la communauté des efforts et des institutions, chez nos voisins, au contraire, il n'y a guère eu jamais, aux époques vers lesquelles notre pensée se reporte, que les apparences d'une centralisation, assez énergique sous certains règnes, mais s'affaiblissant par degrés, attaquée victorieusement par les grands et les petits vassaux de l'Empire, aux prises ensuite avec la maison royale de Brandebourg, qui devint soudainement une puissance, et obligea dès ce moment le Midi à compter avec le Nord, en attendant qu'il eût à subir sa loi, battue complètement en brèche par les armées révolutionnaires de la France, et venant enfin proclamer elle-même la fin de son existence si troublée dans l'acte où le petit-fils de Marie-Thérèse abdiquait sa qualité depuis longtemps nominale d'Empereur d'Allemagne !

Mais le bien germe quelquefois dans l'excès du mal ! A côté des intérêts généraux en souffrance,

il y avait les intérêts individuels, qui témoignaient de quelque vitalité ; sur certains points de l'Allemagne, notamment dans diverses cités septentrionales, régnait une certaine activité industrielle et mercantile ; toutefois des efforts isolés n'auraient pu efficacement tenir tête aux seigneurs qui rançonnaient ou détroussaient les passants, aux pirates qui infestaient les mers, aux vexations dont on abreuvait les forains, au déchainement enfin de tous les éléments destructeurs d'un travail quelconque, sous quelque forme qu'il se produisît ; et c'est ainsi qu'au sein même du désordre on voit poindre vers le treizième siècle, et grandir jusqu'au dix-septième la fameuse *ligue Hanséatique*, cette vaste agglomération des communes urbaines les plus florissantes du nord et même du centre de l'Allemagne, formée dans le but, non pas, comme on pourrait le croire, de faire faire cause commune à ses membres, de confondre leurs mises et leurs résultats, mais de réagir simplement contre les causes perturbatrices des entreprises individuelles, en opposant à des adversaires nombreux et puissants des forces collectives, à l'ombre desquelles chaque participant continuait à courir pour son compte personnel les bonnes et les mauvaises chances des opérations commerciales par lui engagées. Comme on le voit, l'unification réalisée par la hanse Tétonique dans la sphère de la bourgeoisie industrielle et marchande n'effaçait pas le moins du monde le pluralisme ou le séparatisme, et tout de

même cette ligue offre pour le moyen âge et pour le passé de l'Allemagne un spectacle vraiment admirable du rapprochement, de la concentration des forces vives d'un grand pays, spectacle qui ne survécut pas d'ailleurs aux troubles sociaux, sans lesquels ce déploiement exceptionnel d'efforts communs ne fût pas devenu nécessaire.

Il paraît même qu'en cette matière des douanes, qui va désormais nous occuper exclusivement, le commencement du seizième siècle, si fécond en miracles, vit surgir, mais non triompher, hélas ! un plan unitaire, conçu d'ailleurs dans une pensée moins économique que fiscale et politique, puisqu'il avait pour but de consolider le pouvoir impérial, en cherchant à lui procurer des ressources indépendantes. Ce plan, auquel semblent avoir été acquiescées les sympathies personnelles de Charles-Quint, consistait dans l'établissement d'une ligne de douanes sur les frontières de l'Empire, laquelle aurait pris son point de départ à Nikolsbourg en Moravie, serait allée rejoindre Vienne, pour passer ensuite par Gratz, Villach, Brunegg, Inspruck, Feldkirchen, aurait gagné le Rhin, touché successivement à Strasbourg, Metz, Luxembourg, Aix-la-Chapelle, et se serait aussi développée le long des côtes maritimes, où Bruges, Anvers, Berg-op-Zoom, Utrecht, les villes Hanséatiques depuis Hambourg jusqu'à Dantzick, Königsberg enfin, étaient désignés comme bureaux de perception. Cette ligne circulaire, qui enserrait

donc toutes les parties de l'Allemagne, ne pouvait être franchie gratuitement que par les objets de première nécessité, tels que les céréales, la bière et le bétail ; quant à tous les autres articles indistinctement, ils étaient, tant à leur entrée qu'à leur sortie, soumis à une taxe de 4 0/0 de leur valeur. Malheureusement la résistance et les intrigues des villes allemandes firent échouer un projet qui certes ne manquait pas de grandeur, eu égard surtout au temps, et qui, réalisé, eût pu avancer de plusieurs siècles l'unité de l'Allemagne, la préservant des déchirements intérieurs, des invasions ainsi que de cette stagnation ou au moins de cette langueur prolongée, dont la raison se découvre dans le fractionnement de ce grand tout germanique en des parcelles indifférentes, sinon hostiles, les unes aux autres.

L'avortement de cette tentative n'enlevait pas d'ailleurs à l'Empereur l'attribution des douanes, qui lui avaient été concédées formellement par les lois de l'Empire les plus anciennes comme les plus récentes à titre de droit régalien. Il est permis de penser que l'exercice judicieux de cette attribution exclusive eût pu tourner au profit de la chose publique, mais ses titulaires, toujours besoigneux, n'y cherchaient qu'une source de revenus rapides pour eux plutôt qu'une source de prospérité pour le pays ; et c'est ainsi qu'à prix d'argent les uns se procurèrent l'affranchissement du droit régalien, et les

autres la concession de ce même droit, pour l'exploiter à leur propre compte, ce qui engendra naturellement en tous lieux des inégalités et des entraves.

Ce déplorable état de choses, dans lequel le morcellement des intérêts le disputait au morcellement du territoire, persista bien longtemps ; et, pour faire passer dans ces groupes juxtaposés, mais sans véritable cohésion, le sentiment profond d'une origine et d'une destinée communes, il ne fallut rien moins que l'influence si efficace d'une langue, que des écrivains comme Lessing, Kant, Klopstock, Schiller et Goethe avaient fini par fixer et à l'aide de laquelle ils surent provoquer en même temps qu'enflammer sur tous les points de l'Allemagne les aspirations unitaires auxquelles la menace et la haine du joug étranger, ainsi que la nécessité de repousser par des efforts unis l'invasion de nos légions, devenues de propagandistes, conquérantes, imprimèrent une force jusqu'alors inconnue. Mais quand, en 1815, l'Allemagne à son tour victorieuse eut retrouvé avec la paix son assiette et son indépendance, ce fut bien plus l'unité morale que l'unité politique et économique qui se dégagèrent tout d'abord de cette lutte gigantesque prolongée sans relâche pendant une période de vingt-cinq années.

Sans doute, bon nombre de villes libres et de petites principautés avaient été balayées par le souffle puissant de la Révolution française, qui avait notamment dépossédé aussi tous les prélats souverains ;

mais, pour être simplifiée, la carte de l'Allemagne n'en présentait pas moins encore beaucoup de complications, puisque, sur trois cents États, il en subsistait toujours quarante ! Encore si ces quarante États avaient été régulièrement découpés dans le territoire, de manière à former autant d'unités arrondies et distinctes ! mais, ainsi que l'observe fort bien Richelot, dans son beau travail sur le Zollverein, qui aujourd'hui encore n'a que le tort d'être dépassé de beaucoup par les événements, « ils avaient été, comme par un caprice bizarre, construits avec des morceaux de territoire enclavés, enchevêtrés les uns dans les autres. La Prusse, dont les deux parties, orientale et occidentale, sont complètement disjointes par le Hanovre, le Brunswick et la Hesse-Cassel (le livre parut en 1859), semble être le modèle sur lequel ces principautés ont été taillées ; le morcellement est poussé dans quelques-unes à un degré inouï ; le duché de Saxe-Cobourg-Gotha compte jusqu'à dix portions de territoire, et celles dont le duché de Brunswick est l'agglomération sont au nombre de huit. De là, une multitude d'enclaves : on en jugera par les vingt-sept fragments de principautés que renferment les provinces orientales de la Prusse et particulièrement la Saxe. Les souverains de l'Allemagne ressemblent à ces propriétaires de notre France, qui possèdent sur un même, sol plusieurs parcelles détachées. »

Qu'on se figure maintenant en outre chacun de

ces territoires autonomes entouré à sa frontière d'un réseau douanier, et tels d'entre eux combinant même des douanes provinciales, communales et de particuliers avec les douanes extérieures et du gouvernement, et il deviendra apparent que, si la Confédération germanique, issue d'un péril commun heureusement conjuré, avait dans l'ordre politique quelque peu rompu avec l'esprit d'isolement du moyen âge, elle l'avait retenu dans son nom d'institutions, touchant aux intérêts commerciaux et économiques.

Mais si la guerre avait été plus ou moins décisive dans la première de ces directions, le retour de la paix et les besoins qu'elle engendre devaient bientôt devenir décisifs dans la seconde. Au nombre des vœux articulés par les populations affranchies et adonnées désormais aux luttes pacifiques du travail, les uns eurent en effet pour but le renversement des innombrables barrières intérieures, qui entravaient la liberté des rapports entre les Allemands eux-mêmes, et les autres, l'établissement en plus de barrières extérieures destinées à protéger l'industrie allemande contre la concurrence et la supériorité étrangères. Cette industrie avait, pour le plus grand nombre de ses branches, trouvé un levier puissant dans le blocus continental, qui, en frappant d'interdit les articles anglais, avait sur divers points du sol germanique, et notamment dans le royaume de Saxe, suscité et porté très-haut l'esprit d'entreprise.

Aussi, dès que le blocus fut levé, l'Angleterre, débarrassée, grâce surtout à l'Allemagne, du plus redoutable de ses adversaires, n'eut rien de plus pressé, pour témoigner sans doute sa reconnaissance, que d'inonder littéralement cette contrée amie et sans défense de ses objets fabriqués, qui étaient loin d'être toujours de premier choix, mais auxquels les procédés nouveaux de fabrication et la vilité du prix de revient assuraient aisément la victoire sur les produits rivaux de provenance non britannique. De telle sorte que l'Allemagne elle-même n'offrit pas le moindre placement à l'activité industrielle de ses nationaux, sans que ceux-ci trouvassent d'ailleurs plus de débouchés chez les nations étrangères, qui avaient organisé au profit de leurs manufactures propres des systèmes énergiquement protecteurs.

Les cris de détresse, poussés dans ces circonstances par le commerce et la fabrication germaniques, qui se voyaient ainsi paralysés à l'intérieur non moins qu'au dehors, et les moyens de sauvetage réclamés instamment par les intéressés, semblent avoir trouvé de l'écho auprès des cabinets allemands de l'époque, puisque les préoccupations issues de l'état alarmant des affaires indigènes firent même explosion dans l'acte fédéral, dont l'article 19 s'exprimait en ces termes longuement débattus et laborieusement formulés :

« Les membres de la Confédération se réservent,

dès la première réunion de la diète à Francfort, *de délibérer* (non pas de prendre des mesures) sur le commerce entre les différents États ainsi que sur la navigation, d'après les principes adoptés au Congrès de Vienne. »

Malgré la réserve extrême de cette promesse, assez naturelle d'ailleurs de la part d'une Confédération dont l'existence et l'entretien nécessitaient des sacrifices, qui ne pouvaient être obtenus que d'un pays en voie de prospérité, elle fit néanmoins naître en tous lieux les plus grandes espérances, entretenues entre autres par les dispositions libérales de l'acte du congrès de Vienne sur le régime des cours d'eau communs à plusieurs États, et non refoulées encore à ce moment par l'expérience, qu'on fit plus tard de ce mécanisme pesant qui se démontra par la suite tout à fait impropre soit à conjurer le mal, soit à réaliser le bien.

Mais bien qu'en effet les divers États allemands s'empressassent d'abolir chez eux, chacun en particulier, les droits d'aubaine et de détraction, et bien que, conformément aux règles équitables posées dans le congrès de Vienne, des conventions particulières fussent conclues pour la navigation du Rhin, de la Meuse, de l'Escaut, de la Moselle, du Necker et du Mein, de façon à interdire aux riverains, non pas d'abaisser, mais d'élever des péages perçus sur des bases uniformes, on trouva bientôt des occasions de se convaincre que l'entente commune était bien au-

trement difficile en matière de douanes qu'en matière de navigation fluviale.

C'est ainsi qu'à la suite d'une mauvaise récolte, qui avait provoqué de la part de divers États, et notamment de la Bavière, des prohibitions et des entraves à la sortie des grains et des bestiaux, la question commerciale fut pour la première fois portée devant la diète, à la date du 19 mai 1817, sur les réclamations du cabinet du Wurtemberg, qui demandait qu'on délibérât sur l'abolition de ces mesures égoïstes, si contraires à l'intérêt général et aux bons rapports entre confédérés, la commission, chargée d'examiner cette proposition, s'y montra, il est vrai, favorable et élaborer un projet de convention pour le libre commerce des grains et des bestiaux entre tous les États allemands ; mais ce projet communiqué sans retard à chacun des gouvernements confédérés, dont il sollicitait l'assentiment, en ralliant quelques suffrages, tels que ceux des royaumes de Prusse et de Saxe, souleva par contre de nombreuses résistances ; et comme, sur ces entrefaites, la récolte nouvelle se présenta dans des conditions plus favorables que la précédente et put faire espérer l'abandon spontané des restrictions déferées à la diète, celle-ci, en vue de préparer les bases d'un arrangement définitif, décida un nouveau renvoi aux cabinets respectifs, renvoi qui équivalait à un ajournement indéfini, et ne procura aucune satisfaction au Wurtemberg, bien qu'il reproduisit ses do-

léances dans le cours du mois de février 1818.

L'obstacle à l'accord venait évidemment de la nécessité de faire participer indistinctement tous les membres de la Confédération germanique à une résolution à l'égard de laquelle chacun d'eux prétendait à une indépendance et à une liberté d'action absolues, et, en fait, on était, comme on le voit, bien éloigné encore du temps où put être posée et vidée la question d'un code de commerce commun à toute l'Allemagne tel que celui qui est éclos vers la fin de la dernière période décennale (3 juin 1869).

Aussi la difficulté serait-elle peut-être demeurée insurmontable, si quelque État, plus doué d'initiative que les autres, n'eût pris les devants, et ne fût entré résolûment dans la voie des réformes, donnant ainsi un exemple qui devait trouver des imitateurs.

Ce rôle honorable était dévolu à la Prusse, dont on a pu cependant à certains moments mettre en doute les tendances libérales, qu'il lui importe à elle-même, si elle veut conserver sa signification, de ne jamais abandonner dans l'avenir.

Pendant que les grandes monarchies du continent, y compris l'Autriche, qui restait fidèle aux traditions de Joseph II, maintenaient ou élevaient leurs barrières, la monarchie prussienne composée de pièces de rapport, et régie même depuis la guerre de l'Indépendance par une législation qui variait de province en province jusqu'à établir des droits pro-

hibitifs dans ses régions septentrionales, tandis que les circonscriptions industrielles du Rhin et de la Westphalie demeuraient exposées à toutes les entreprises, résolut enfin de reculer la ligne des douanes jusqu'aux frontières extrêmes du territoire, d'affranchir autant que possible de toute entrave les communications à l'intérieur, d'assurer le revenu public, et de protéger l'industrie nationale, sans rendre impossibles toutefois les rapports avec les nations étrangères.

C'est ce grand pas qui fut fait par la loi du 26 mai 1818, élaborée au sein du conseil d'État prussien par une commission que présidait Guillaume de Humboldt, et où siégeaient des membres recrutés parmi les protectionnistes les plus obstinés en même temps que parmi les libres échangistes les plus fervents. Aussi la question de la protection et du libre échange y fut-elle discutée avec une profondeur et une ampleur qui n'ont pas été surpassées depuis, et, comme la composition de la commission pouvait d'ailleurs le faire présager, celle-ci se prononça à la fois et contre la prohibition et contre la liberté illimitée, et le système transactionnel qui prévalut fut un système de protection fonctionnant avec des droits modérés et n'excluant pas la concurrence extérieure. Grâce donc à la loi de 1818 qui inaugura l'ère de la liberté commerciale, toute marchandise étrangère fut admise à traverser le royaume ou à y pénétrer pour la consommation, et de même tout pro-

duit indigène put en être exporté; l'introduction de sel et de cartes à jouer demeura toutefois interdite, et quant à d'autres exceptions que pouvaient justifier des raisons de police, elles n'étaient cependant admissibles qu'à titre provisoire.

Le poids, le nombre et la mesure devaient servir de base à la perception des droits établis. En principe toutefois, et sauf les cas exceptionnels, l'immunité fiscale était acquise à la sortie; par contre, un impôt de consommation était perçu sur certaines marchandises, en plus du droit d'entrée dont elles étaient redevables; pour ce qui est du droit de transit, il était, en thèse générale, formé de la réunion du droit d'entrée et de sortie.

En même temps que la loi parurent deux tarifs des douanes, dont l'un, concernant les provinces orientales, visait surtout des recettes pour le trésor, et dont l'autre, spécial aux provinces occidentales, poursuivait à côté de ce premier but des pensées de patronage relativement aux industries, qui s'y exerçaient en grand nombre. Mais les tarifs étaient partout combinés de telle sorte, que nulle part les droits ne pussent excéder 10 0/0 de la valeur des marchandises qui y étaient soumises. Que si des marchandises venant du dehors avaient acquitté les droits en entrant dans l'un des territoires, elles jouissaient de l'immunité dans l'autre; et il va sans dire qu'entre les provinces elles-mêmes, la circulation de tous les articles était complètement libre, sous réserve, dans

les provinces orientales, d'un impôt de consommation provisoire sur les vins indigènes des provinces de l'Ouest. Les deux tarifs originaires distincts ont été plus tard refondus en un tarif commun.

La Prusse ne s'était certes pas doutée en 1818 que la loi, qu'elle publiait alors exclusivement pour un État de 10 millions et demi d'habitants, était destinée à devenir plus tard celle d'une grande association, dont la pensée même ne s'était encore manifestée nulle part, jusque-là, avec quelque vigueur. On prit même texte de cette initiative et de cet isolement pour lui reprocher la violation de l'article 19 de l'acte fédéral, qui avait visé, dans cette voie, une action collective; et, de fait, les habitants des États secondaires de l'Allemagne qui se voyaient traités par la Prusse en étrangers, devaient éprouver une violente irritation de se trouver arrêtés encore par les douanes prussiennes, alors que toute issue, tout débouché leur étaient enlevés déjà par les douanes françaises et même par les douanes autrichiennes, puisque, vers la même époque, l'Empire d'Autriche avait fermé aux toiles de la Souabe notamment le marché d'Italie. Aux récriminations, qui des divers points de l'Allemagne étaient dirigées contre la conduite prétendue égoïste de la Prusse, se mêlait aussi le grief, que cette dernière puissance eût attenté à des droits souverains, pour avoir englobé dans son cordon douanier les parcelles, enclavées dans son territoire, d'États indépendants,

voire même des petits États tout entiers situés sur la surface de la monarchie, et l'on se flattait de l'espoir qu'un *tolle* aussi général, qu'une réprobation aussi unanime détermineraient le retrait de la mesure attaquée, de la part de ceux qui venaient de la prendre.

Mais la Prusse ne se refusait pas à désintéresser les États, dont elle enveloppait certains fragments, en leur versant proportionnellement une part des droits perçus, et, sans vouloir en aucune manière revenir sur sa récente détermination, elle n'entendit au moins faire aucune difficulté à ce que d'autres nationalités accédassent à son système. L'acte si important posé par cette monarchie suggéra d'ailleurs des appréciations en sens divers, même dans le camp des dissidents ; et, tandis que les uns se montraient assez enclins à s'y rallier, d'autres, désertant le domaine purement scientifique et s'inspirant avant tout des intérêts en souffrance, demandaient à des taxes élevées une protection efficace pour les industries allemandes. A la tête de ces derniers se trouvait placé par son ardeur, ses vues fécondes et son génie, un tout jeune professeur d'économie politique de Tubingue, appelé Frédéric List, qui a mérité d'être surnommé le père du Zollverein, pour avoir enfanté et tout au moins popularisé cette grandiose conception. L'Allemagne, qui abonde cependant en hommes de talent, révèle, dans tout le cours de son histoire, trop peu d'hommes

d'action, trop peu d'individualités puissantes, par suite peut-être de la compression qui n'a cessé de peser sur elle, pour qu'on ne s'arrête avec un redoublement d'intérêt devant une physionomie aussi tranchée que celle de List, à la gloire duquel n'ont même pas manqué les inimitiés et les persécutions, comme couronnement en quelque sorte inévitable, paraît-il, de toute œuvre, ou de toute entreprise considérable. Plus favorisé encore que l'illustre agitateur lubeckois Georges Wullenweber, payant trois siècles auparavant de sa tête des projets patriotiques, qui devaient mourir avec lui, en faveur du prestige de la hanse Teutonique, il a au moins eu le bonheur d'attacher son nom à une combinaison qui a fait son chemin, et pour laquelle l'heure de la réalisation, d'une réalisation éblouissante est enfin arrivée!

Le système pour la défense duquel List descendit dans l'arène est celui qu'il a lui-même qualifié de système national d'économie politique, dans un de ses livres les plus connus, paru en 1841, qui le rattache d'ailleurs à notre patrie, où il le présenta tout d'abord, sous forme de mémoire, à un concours ouvert par l'Institut de France.

Assurément, il s'y montra très-éloigné de la pensée de vouloir ébranler les bases de la science, dont il était un des maîtres, et de vouloir faire théoriquement la guerre à la liberté du commerce, condérée au contraire par lui comme un idéal, auquel

pouvaient atteindre des contrées parvenues à peu près à un même niveau de développement industriel; mais sa fibre nationale, émue des bienfaits, par lesquels s'était traduit pour son pays le système continental, et des désastres qui en avaient suivi la suppression, protestait contre l'application de la doctrine pure à un territoire qu'un destin fâcheux avait mis en retard sous le rapport du commerce, de la navigation et de l'industrie.

Son raisonnement généralisé revenait à dire que la science, qui proclame le laisser-passer, n'avait tenu compte que de l'humanité et des individus, et nullement des nations; qu'elle ne pouvait cependant pas prétendre s'imposer à ces dernières, et que c'était au contraire à chacune d'elles, sous peine d'être dupe, à se diriger conformément aux suggestions de son intérêt personnel, en d'autres termes, à faire de l'économie *nationale* ou, si l'on veut, *politique* par opposition à l'économie *cosmopolite*. Tirant enfin de ces prémices la conclusion pratique à laquelle il tendait, il se prononçait d'une part contre les barrières sans nombre, qui séparaient les États allemands les uns des autres, alors que, leur condition économique égale, la communauté de leur origine et de leurs destinées, l'exemple des effets produits par l'abolition des douanes provinciales de France et par l'union des trois royaumes britanniques, devaient les pousser dans les voies de la liberté commerciale la plus large, pratiquée toutefois entre

eux seulement, et d'autre part il conviait ces mêmes États à se coaliser en face de l'étranger et à assurer chez eux par un procédé uniforme de défense l'avènement d'une prospérité industrielle et mercantile égale à celle que des nations voisines devaient à leur politique commerciale.

Renversement des douanes provinciales et établissement d'un système commun de commerce, tel fut, presque au lendemain de la loi de 1818, le cri de ralliement poussé par List, qui n'avait pas perdu de vue les promesses contenues en l'art. 19 de la constitution fédérale, et qui comptait les faire aboutir sous la pression d'une association de fabricants et de négociants à organiser pour cette double fin patriotique. Une occasion excellente d'engager la lutte et de réaliser son plan d'association s'offrit à lui, lors d'un voyage qu'il fit en 1819 à Francfort-sur-le-Mein, au moment même où s'y tenait la foire très-fréquentée du printemps, et où la plus grande effervescence régnait parmi les commerçants et les industriels présents, chez lesquels elle était provoquée par les restrictions commerciales à l'intérieur de l'Allemagne, par le nouveau tarif des douanes de Prusse, et par les entraves que l'exportation des toiles de la haute Souabe en Italie venait de rencontrer de la part de l'Autriche. List ne tarda pas à être le centre des mécontents et des aspirations nouvelles, et c'est lui qui, mieux qualifié que tout autre, eut l'honneur de rédiger à l'adresse de la Confédération

germanique la pétition restée célèbre, qui, couverte des signatures de Bade, des deux Hesses, de Nassau, de la Saxe, de la Bavière, fut présentée à la diète le 20 avril de cette année 1819, et où il exprima des vues qui font de ce document le précurseur direct du Zollverein, malgré l'intervalle assez notable de temps par lequel cette grande institution en demeura cependant encore séparée. Peut-être qu'à ce titre nos lecteurs ne seront pas fâchés de trouver ici quelques passages importants du factum en question, mus qu'ils seront par un sentiment d'intérêt et de curiosité semblable à celui qui nous pousse vers le mince filet d'eau, point de départ souvent presque imperceptible où les fleuves les plus larges et les plus majestueux viennent prendre leur source.

Voici donc comment s'exprimèrent entre autres les pétitionnaires, par l'organe de leur éloquent interprète : « Nous soussignés, négociants et fabricants allemands, réunis à la foire de Francfort, accablés par la triste situation du commerce et de l'industrie, nous nous adressons au gouvernement suprême de la nation allemande, pour lui dévoiler les causes de notre détresse et pour implorer son assistance.

« Dans un pays où la plupart des fabriques sont fermées ou traînent une misérable existence, où les foires et les marchés sont encombrés de marchandises étrangères, où la majeure partie des négociants ne font pour ainsi dire plus d'affaires, est-il

nécessaire de prouver que le mal est à son comble ?

« La cause de cette effroyable désorganisation réside ou chez les particuliers ou dans l'ordre social. Mais qui peut reprocher à l'Allemand de manquer d'intelligence et d'application ? Son éloge n'est-il pas devenu proverbial en Europe ? Qui peut lui contester l'esprit d'entreprise ? Ceux qui aujourd'hui consentent au rôle de débitants de l'étranger, n'ont-ils pas jadis conduit le commerce du monde ? C'est uniquement dans les vices de l'ordre social en Allemagne que nous devons chercher et que nous trouvons la cause du mal.

« Une liberté raisonnable est la condition de tout développement physique et intellectuel de l'homme. De même que l'esprit humain est comprimé par les obstacles à la communication des pensées, la prospérité des peuples est empêchée par les entraves à la production et au commerce des objets matériels. Les peuples n'atteindront le plus haut point de la prospérité économique qu'après avoir établi entre eux une liberté commerciale illimitée. S'ils veulent s'affaiblir réciproquement, qu'ils ne se bornent pas à entraver, par des prohibitions et par des taxes, l'entrée, la sortie et le transit des marchandises étrangères ; qu'ils cessent entre eux toute communication.

« C'est une maxime des hommes d'État, maxime erronée, désavouée par tout négociant et par tout

fabricant instruit, que l'industrie du pays peut être éveillée par des droits de douane. Or, d'une part, ces droits constituent des primes pour la contrebande, et contrarient ainsi non seulement l'objectif principal de l'État ou le développement de l'industrie nationale, mais l'objectif accessoire ou la perception d'un impôt. D'autre part, ils réagissent de la manière la plus fâcheuse sur l'industrie nationale, à laquelle le pays atteint oppose les mêmes restrictions.

« Il est vrai que si le pays voisin n'use pas de représailles, s'il se laisse paisiblement dépouiller et ruiner par des prohibitions d'entrée et par de hauts droits, le système douanier pourra être efficace pour ceux qui l'emploient. Tel est le cas pour les États limitrophes de l'Allemagne. Enveloppée par les douanes anglaise, néerlandaise, française, etc., l'Allemagne ne prend collectivement aucune mesure pour pousser ses voisins dans les voies de la liberté générale du commerce, seul moyen pour l'Europe de parvenir au plus haut degré de civilisation.

« Les Allemands de leur côté ne font que se renfermer davantage. Trente-huit lignes de douane paralysent le commerce intérieur, et produisent à peu près le même effet que si on liait les membres du corps humain pour empêcher le sang de circuler de l'un à l'autre. Pour faire le commerce de Hambourg en Autriche et de Berlin en Suisse, on a dix États à franchir, dix règlements de douanes à étudier, dix droits de transit à acquitter. Celui qui a le malheur

d'habiter une frontière où trois ou quatre États se touchent, consume sa vie entière au milieu des tracasseries des douaniers, il n'a pas de patrie. C'est là une situation désespérante pour des hommes qui voudraient faire des affaires ; ils jettent des regards d'envie par delà le Rhin, où un grand peuple, de la Manche à la Méditerranée, du Rhin aux Pyrénées, de la frontière des Pays-Bas à celle d'Italie, trafique sur des fleuves libres et sur des routes ouvertes, sans rencontrer un douanier.

« Les douanes comme la guerre ne se justifient que comme moyens de défense. Plus le pays qui établit une douane est petit, plus le mal est grand, plus le peuple est paralysé, plus les frais de perception augmentent ; car on rencontre partout des frontières. C'est pourquoi ces trente-huit lignes de douanes sont infiniment plus préjudiciables à la nation allemande que ne le serait une seule ligne aux frontières d'Allemagne, les droits y fussent-ils trois fois plus élevés ; et ces mêmes Allemands, qui aux temps de la Hanse, sous la protection de leurs bâtiments de guerre, ont fait le commerce du monde, succombent ainsi sous leurs trente-huit systèmes douaniers.

« Nous nous permettrons à cette occasion de mentionner la nouvelle loi de douane de Prusse. Au premier abord, nous devons le déclarer franchement, elle nous a plongés, nous et toute l'Allemagne, dans la consternation la plus profonde, car elle paraît être dirigée moins contre le commerce de la France

et de l'Angleterre que contre celui de l'Allemagne. Les droits y sont établis d'après le poids. Comme aujourd'hui les nations étrangères n'envoient guère à la Prusse que des marchandises fines, tandis que les États allemands limitrophes, dont les fabriques ont été retardées par la concurrence anglaise, n'y placent que des produits communs et pesants, le droit qu'acquittent les étrangers ne ressort qu'à environ 6 0/0, tandis que les Allemands payent généralement de 25 à 30 et même 50 0/0, ce qui équivaut à une prohibition.

« Le droit de transit n'est pas moins onéreux ; les tissus de laine ordinaire, par exemple, payent un droit qui ressort à 4 et demi 0/0. L'Allemagne entière se trouve ainsi tributaire de la Prusse pour toutes les marchandises qui transitent par le Rhin, le Weser et l'Elbe et qui vont aux foires de Leipsick, de Naumbourg et de Francfort.

« Toutefois on revient promptement sur cette première impression, en pensant que le maintien d'une telle législation serait la ruine totale du commerce allemand et que, par suite, elle est en contradiction manifeste avec l'esprit fédéral. On est donc involontairement conduit à supposer qu'un gouvernement libéral comme celui de la Prusse, qui par la configuration de son territoire doit plus que tout autre désirer l'entière liberté du commerce en Allemagne, nourrit la grande pensée de provoquer, par son système de douanes, les autres États allemands à s'en-

tendre pour établir cette complète liberté. Cette hypothèse devient presque une certitude, en présence de la déclaration du gouvernement prussien, qu'il est disposé à conclure des traités de commerce avec les États voisins.

« Les soussignés y trouvent une importante indication et ils osent en conséquence supplier la diète :

« 1° De supprimer les douanes à l'intérieur de l'Allemagne ;

« 2° D'établir vis-à-vis des nations étrangères un système commun de douane fondé sur le principe de rétorsion, jusqu'à ce que ces nations adoptent le principe de la liberté du commerce européen. »

Mais List ne se borna pas à tenir la plume au nom des intéressés, d'autant plus qu'il ne se méprenait nullement sur l'issue probable de cette tentative épistolaire ; et, comprenant très-bien qu'une pétition, si concluante qu'elle fût, n'aurait pas raison du *statu quo*, dont le flegme des arbitres de l'Allemagne s'est presque toujours si bien accommodé, il songea à leur forcer la main, en soulevant l'opinion publique et en agissant aussi séparément auprès de chacune des puissances composant la Confédération. A cet effet, il provoqua entre près de cinq à six mille fabricants et négociants appartenant à toutes les parties de l'Allemagne, une association, ayant la ville de Nuremberg pour son centre, et pour organe une feuille hebdomadaire ; il fit décider aussi l'envoi auprès des cours allemandes d'une députation dont il était naturelle-

ment chargé de faire partie ; et il se rendit lui-même comme délégué à Vienne, où il saisit de deux mémoires, tout à fait distincts de la requête précédente, le congrès ministériel qui se réunissait dans cette ville. Dans ces mémoires, il insistait naturellement sur l'établissement d'une ligne de douanes *unique* pour toute la Confédération, à laquelle il conseillait de s'approprier le régime protecteur de l'Autriche, et il proposait aussi, comme mode d'exécution de son plan, d'affermir à une société par actions le produit des douanes allemandes que ses vœux appelaient à fonctionner.

Bien long serait le récit de ses efforts, de ses démarches, de l'activité dévorante qu'il déploya sous toutes les formes, au service d'une cause dont il avait fait la sienne propre ; non moins long serait celui des déboires, des injustices et des échecs qu'il eut à essuyer. Ainsi le congrès de Vienne ne craignit pas, à la date du 23 mai 1820, de repousser ses espérances par une fin de non-recevoir ; d'ailleurs le but qu'il poursuivait n'était pas apprécié par tous de la même façon, et lui attirait souvent des contradictions véhémentes, comme contraire aux doctrines économiques accréditées, comme compromettant pour le commerce international, dont des restrictions, même dictées par la réciprocité, ne pouvaient qu'enchaîner l'élan et les bienfaits, comme hostile enfin à certains intérêts puissants, liés à une liberté commerciale très-étendue, tels que ceux des grandes places

de foire et des ports hanséates. Mais ce qui dut surtout le blesser au cœur, ce fut de voir l'association elle-même qu'il avait fondée, et à laquelle il avait fait le sacrifice des joies du foyer domestique, de sa chaire de professeur, de son repos et de sa vie, payer d'ingratitude tant d'abnégation et de services, et, quand il s'agit d'envoyer quelqu'un suivre les débats du congrès qui allait s'ouvrir à Darmstadt le 13 septembre 1820, conformément à une résolution prise à Vienne entre plusieurs États désireux de suppléer à l'impuissance de la diète, arrêter son choix sur un autre que lui ! Quoi qu'il en soit, les projets de List avaient fait un grand pas vers leur accomplissement, parce qu'il avait réussi, comme publiciste et comme négociateur, à y intéresser la race germanique tout entière, à les élever jusqu'à la hauteur d'une question d'utilité nationale ; et bien que le congrès ministériel de Vienne eût décliné une grande mission, bien que le congrès de Darmstadt, qui se prolongea jusqu'en 1823 et auquel prirent notamment part Bade, Nassau, la Hesse-Darmstadt, la Bavière, le Wurtemberg et les duchés de Saxe, n'eût abouti à aucun résultat sensible, après avoir vainement agité plusieurs combinaisons, comme celle qui aurait admis la liberté des échanges entre les États contractants, en réservant à chacun d'eux d'aviser selon ses vues propres au commerce extérieur, ou comme celle qui aurait reposé sur une administration collective et le partage des recettes d'après la double base de la

population et du développement des frontières, bien qu'enfin le grand et infatigable promoteur de tout ce mouvement finît par encourir la disgrâce de son souverain et par prendre le chemin de l'exil, en attendant qu'en 1846 les montagnes du Tyrol devinssent le théâtre de sa mort lamentable, la semence était jetée, et le moment où elle lèverait ne devait pas tarder à venir !

En attendant, le progrès s'accusait, sinon encore sous forme d'association, au moins sous forme d'accession, en ce qu'entre la Prusse et les États qui se trouvaient totalement ou partiellement emprisonnés par son territoire, intervinrent des arrangements successifs, par lesquels ceux-ci souscrivaient au régime douanier, introduit dans le royaume à la suite de la loi du 26 mai 1818, levant ainsi les obstacles gênants qu'ils opposaient comme enclaves autonomes à la circulation des marchandises, et recevant en échange de l'abandon de l'administration de leurs propres douanes une satisfaction pécuniaire périodique, qui constituait pour eux une source de revenus inespérée, et sans charge correspondante. Ce fut Schwarzbourg-Sondershausen qui, à la date du 25 octobre 1819, ouvrit la série de ces conventions, conclues de la part de la Prusse principalement dans une pensée de bonne administration intérieure, et cet exemple fut suivi le 24 juin 1822 par Schwarzbourg-Rudolstadt, le 10 octobre 1823 et le 17 juin 1826 par Anhalt-Bernbourg relativement à des posses-

sions différentes, le 27 juin 1823 par Saxe-Weimar, les 9 et 17 juin 1826 par Lippe et le 2 décembre 1826 par Mecklembourg-Schwérin ; ces incorporations se continuèrent même avec d'autres maisons jusqu'en 1828, sans que la Prusse se départît du rôle expectant et en quelque sorte passif qu'elle semblait s'être imposé, et sans qu'elle s'intéressât directement au mouvement qui s'opérait autour d'elle en Allemagne. Il est vrai, d'ailleurs, que ce mouvement était principalement dirigé contre la grande monarchie du Nord, qui par les annexions *sui generis* auxquels elle venait de procéder, avait entretenu la révolte dans les esprits, et c'est ainsi que, pour tenir tête à la Prusse, plusieurs contrées, au nombre desquelles figuraient en première ligne la Bavière et le Wurtemberg, avaient dès le 19 mai 1820 formé à Vienne un accord préliminaire, à l'effet de tenir à Darmstadt un congrès spécial, où l'on jetterait les fondements d'une union douanière restreinte.

Le congrès de Darmstadt, que nous avons mentionné déjà, ne conduisit pas sans doute immédiatement au résultat désiré, et diverses régions, telles que la Hesse-Darmstadt, la Hesse-Cassel et le Hanovre, prirent même à la fin un parti tout à fait décourageant pour les négociations poursuivies dans un sens unioniste, en réformant individuellement chez elles leur système douanier, et en publiant des tarifs préjudiciables aux régions avoisinantes ; mais ces négociations devaient être continuées sous le

coup de l'irritation produite notamment par l'élévation en France des droits frappant l'importation des laines et des bestiaux, et sur la manifestation des vœux très-formels des chambres des États du Midi, réclamant de leurs gouvernements respectifs l'établissement d'une association douanière méridionale, destinée à prendre au besoin des mesures de représailles, et à sauvegarder les intérêts des industriels.

Sur l'initiative du Wurtemberg, un nouveau congrès s'ouvrit en effet dans sa propre capitale en février 1825, qui mit cet État en rapport avec Bade, la Hesse-Darmstadt et Nassau, et si, au point de vue d'une entente finale, les conférences de Stuttgart ne furent pas plus que celles de Darmstadt couronnées d'un succès instantané, parce que Bade refusa nettement de se soumettre au tarif proposé, elles résolurent cependant par avance la question importante de l'administration des douanes, en ce sens qu'à chaque associé appartiendrait une administration distincte, soumise seulement à des règles communes et au contrôle des coassociés, et elle accélérèrent incontestablement la première solution du grand problème, qui s'imposait aux préoccupations publiques. Cette solution fut donnée peu de temps après par le Wurtemberg et la Bavière, qui déjà avaient de concert riposté aux concessions faites chez nous par la Restauration à la grande propriété foncière, en aggravant les droits dont était frappée l'im-

portation des articles et notamment des vins français, et qui, après un premier traité du 17 avril 1827, procurant à chacun des contractants des facilités commerciales réciproques, opérèrent un rapprochement bien plus intime encore, en concluant entre eux le 28 janvier 1828 la première association douanière véritable, dont l'Allemagne, travaillée par les doctrines de List, eût été le théâtre. On y adopta, pour en faire l'application aux frontières extérieures, le tarif bavarois, et on y assujettit à des règles uniformes l'administration des douanes, qui fut confiée à des employés pris dans l'État même auquel appartenait la frontière; quant aux recettes, elles devaient être, déduction faite des frais, réparties entre les associés en raison du nombre de leurs habitants. Mais cette association bavaro-wurtembergeoise, connue aussi sous le nom d'association du *Midi*, ne fut pas la seule que l'année 1828 vit éclore sous l'empire d'une réaction contre les envahissements pacifiques de la Prusse.

En insistant ainsi sur les diverses unions formées en dehors de l'action de la Prusse et pour lui servir même de contre-poids, nous ne faisons que rendre hommage à la vérité historique, qui montre en elles les initiatrices, les devancières du grand Zollverein, comme constituant déjà à elles seules des Zollvereins au petit pied, et nous protestons du même coup contre le procédé de certains historiens prussiens, qui, par un sentiment d'amour-propre national pué-

ril, gardent en ce qui concerne l'apparition de ces ligues douanières de la première heure un silence absolu, pour ne les révéler au lecteur qu'à partir du moment où elles pactisèrent avec la Prusse, et pour reverser de la sorte sur leur patrie, qui n'a pas besoin d'ailleurs d'une gloire menteuse, tout le mérite de l'initiative de cette belle expérience.

Or dans le cours de cette même année 1828, la ville de Cassel réunit dans ses murs des envoyés du Hanovre, du royaume et du grand-duché de Saxe, des diverses principautés de la Thuringe, de la Hesse Électorale, d'Oldenbourg, de Brunswick, de Nassau, de la Hesse-Hombourg, de Brême et de Francfort-sur-le-Mein, qui établirent entre leurs mandants, à la date du 24 septembre, une autre association commerciale, à laquelle a été donné le nom d'association du *Centre*, et dont l'existence devait se prolonger, d'après le vœu de ses fondateurs jusqu'à la fin de 1834, c'est-à-dire autant que celle de l'union *prusso-hessoise* dont nous allons parler. L'âme de cette dernière union était naturellement la Prusse, que nous avons laissée au moment où, par des annexions successives de domaines placés sur sa surface ou entre ses provinces orientales et occidentales, elle poursuivait sans impatience son œuvre d'arrondissement, qui en 1826 figurait un espace territorial assez uni d'environ 5,087 milles carrés sur lequel étaient répandus 12,584,000 habitants. Les attaques auxquelles elle s'était vue en

butte, les combinaisons hostiles auxquelles elle donnait naissance, ainsi que les exemples qui lui venaient du dehors, l'arrachèrent sinon à sa léthargie, du moins à son impassibilité, et c'est avec empressement qu'elle accueillit au commencement de 1828 les propositions renouvelées de la Hesse Ducale, entrevoyant désormais un rôle digne d'une haute et généreuse ambition dans le ralliement économique de toutes les parcelles du sol allemand sous sa direction suprême. Aussi les négociations provoquées par les ouvertures du cabinet de Darmstadt ne traînèrent-elles pas en longueur et aboutirent-elles dès le 14 février 1828 à une association de la Prusse et du grand-duché de Hesse, qui se place par sa date entre celles du Midi et du Centre et à laquelle la situation géographique des États qui la composèrent a fait donner à son tour le nom d'association du *Nord*.

Des trois associations qu'avait ainsi enfantées l'année 1828, ce fut celle du Nord à laquelle étaient réservées les destinées les moins éphémères. La superficie à laquelle elle s'appliquait se trouvait portée à 5,240 milles carrés contenant 13,295,254 habitants. La Hesse y trouvait cet avantage précieux de voir s'ouvrir devant elle un marché fort étendu, tandis que de son côté la Prusse, qui matériellement sans doute n'y gagnait pas grand'chose, atteignait par l'adhésion à son système d'un État d'une certaine importance, qu'il n'était pas géographique-

ment possible de confondre avec une simple enclave, un premier résultat, pouvant servir ses visées ultérieures.

En consultant le traité avec la Hesse-Darmstadt, on lui découvre un caractère qui le différencie profondément des accords passés jusque-là par la Prusse; car, tandis que cette monarchie avait désintéressé à forfait ses adhérents antérieurs, l'administration des douanes dut cette fois avoir lieu pour le compte de l'association, comme aussi leur produit être effectivement quoique proportionnellement réparti entre les associés, et cette pratique, puisée dans les délibérations du congrès de Stuttgart et déjà adoptée par l'union du Midi, devint le fondement de la grande agrégation qui se forma par la suite.

Mais avant que ne s'opérât la fusion, d'ailleurs imminente, des divers groupes avec le groupe septentrional comme constitué le plus fortement et sur la plus vaste échelle, les unions du Nord et du Midi ne négligèrent pas de rattacher successivement à leurs domaines respectifs diverses enclaves demeurées encore isolées; et si, sous ce rapport, il n'y a pas lieu de parler de l'union du Centre, c'est qu'elle était la moins vitale des trois, c'est qu'elle était née plutôt d'une pensée de défiance à l'encontre de la Prusse que d'une pensée de coopération, et que le traité du 24 septembre 1828, auquel elle devait le jour, sans rien changer aux droits d'entrée établis chez chacun des contractants, sauf pour quelques articles, tels

que charbon de terre, grains et bois à brûler, qu'on admettait de la part de ceux-ci en franchise, se bornait à leur engagement de ne pas élever les droits de transit les uns à l'égard des autres, et à la défense pour chacun d'eux de conclure une association douanière avec quelque autre État sans le consentement formel de tous. Quant à l'union du Nord, elle se fortifia le 17 juillet 1828 de l'adjonction d'Anhalt-Dessau et d'Anhalt-Kœthen ; l'année suivante, ce fut le tour des duchés saxons, par l'accession desquels les rapports des provinces orientales avec les contrées du Mein se trouvèrent affranchis des obstacles antérieurs ; le 31 décembre 1829 le landgrave de Hesse-Hombourg adopta le système douanier de la Prusse pour Meisenheim ; le 6 mai 1830, le duc de Cobourg en fit autant pour la principauté de Lichtenberg ; et ces précédents furent suivis le 24 juillet 1830 par le grand-duché d'Oldenbourg pour la principauté de Birckenfeld, et le 16 avril 1831 par le prince de Waldeck pour Waldeck, conformément d'ailleurs à l'ancien mode des indemnités à forfait. Mais le besoin d'une entente entre les associations éparses paraît avoir été éprouvé de bien bonne heure, puisque celles du Nord et du Midi conclurent, dès le 25 mai 1829, un traité qui stipulait les facilités commerciales les plus étendues, limitées seulement pour certaines denrées ou certains produits par la diversité des deux systèmes d'impôt ou par des ménagements envers l'industrie méridionale,

et qui dans un de ses articles exprimait même formellement le désir d'un rapprochement plus étroit encore. Ce traité eut le 27 mars 1830 comme son pendant dans le traité d'Eimbeck, par lequel plusieurs membres de l'union du Centre, formant ensemble un territoire compacte, substituèrent à des clauses banales des stipulations sérieuses, qui devaient dans un avenir plus ou moins éloigné abaisser entre eux les barrières séparatives comme aussi leur valoir une législation douanière uniforme, et le vœu qu'il avait formulé n'allait par tarder à recevoir complètement satisfaction.

Le premier acheminement sérieux vers la constitution définitive du Zollverein *allemand* est dû à la Hesse Électorale, qui avait jusque-là fait partie de l'association commerciale des États du Centre, et figuré en tête de la résistance opposée au système prussien. La révolution qui éclata chez nous, en juillet 1830, n'avait pas été sans influence sur ce revirement dans l'attitude du gouvernement électoral, car d'une part elle avait, par la menace d'une guerre de propagande, disposé toutes les branches de la famille allemande à resserrer leurs liens, et les souverains respectifs à favoriser le développement des intérêts matériels, comme devant détourner des agitations politiques; et d'autre part elle avait par contre-coup provoqué sur divers points du sol germanique, tels que la Saxe, le Hanovre et précisément aussi la Hesse-Cassel, des soulèvements à la suite

desquels les populations conquièrent des constitutions qui leur permirent de formuler librement leurs besoins et leurs vœux. Or ce fut à la demande des Chambres, que l'Électeur, s'armant de l'art. 19 du pacte fédéral et rompant les engagements de Cassel et d'Eimbeck, se tourna vers la Prusse, sans tenir compte des récriminations de ses anciens alliés, dont la ligue opposante ne tarda pas à se dissoudre.

La convention du 25 août 1831, qui fit entrer dans l'association du Nord la Hesse Électorale, rendit communs à cette dernière contrée la législation sur les droits d'entrée, de sortie et de transit, la législation douanière (Zollgesetz) le règlement douanier (Zollordnung) et le tarif en vigueur dans l'union prusso-hessoise, et consacra des résultats fort importants en rattachant les provinces occidentales de la Prusse à ses provinces orientales, en dégageant le grand-duché de Hesse, en partie enclavé dans la Hesse-Cassel, en mettant le système prussien en contact avec le territoire ami de la Bavière, et en accélérant enfin l'avènement du nouvel état de choses. Par suite de cette accession, le cordon douanier de l'association du Nord, laquelle prenait insensiblement les proportions du Zollverein *allemand*, enveloppait une surface de 5,466 milles carrés, occupés par 14, 827, 500 habitants.

Mais peu de temps après, le 22 mars 1833, la Bavière et le Wurtemberg, qui déjà avaient traité

avec le Nord en 1829, et que la résolution récente de la Hesse-Cassel avait singulièrement rapprochés du groupe septentrional, unirent plus complètement encore leurs destinées à celles de ce groupe, et le traité qui intervint à cette date, traité qui reliait les associés par un système douanier et commercial commun, dut recevoir son exécution à partir du 1^{er} janvier 1834 pour durer jusqu'au 1^{er} janvier 1842, à partir de laquelle époque il devait être, faute de dénonciation antérieure, considéré comme renouvelé pour une période de 12 années, sans cesse renouvelable elle-même. Le 30 mars 1833, par conséquent huit jours plus tard, c'était la Saxe Royale qui venait faire cause commune avec l'association agrandie, afin notamment d'atténuer les souffrances de son industrie aussi éprouvée que celle du reste de l'Allemagne, et sans se laisser arrêter ni par les objections des consommateurs accoutumés à de faibles droits, ni par les cris d'alarme des places de commerce des bords de l'Elbe, ni par les protestations de villes telles que Leipzig, qui devaient leur prospérité à des foires très-courues. Puis le 11 mai 1833 eut lieu l'accession des duchés et principautés de la Thuringe, composant ce dédale inextricable de petits États, qui séparaient la Prusse de la Bavière et la Hesse-Cassel de la Saxe Royale et qui s'étaient groupés auparavant, sous les auspices du gouvernement prussien, en un faisceau désigné sous le nom de *Handelsverein Thuringien*. Nous voilà de la sorte

arrivés à cette fameuse date du 1^{er} janvier 1834, à laquelle les traités précédents avaient renvoyé la mise en mouvement de l'institution qu'ils avaient formée et qui marque le point de départ non plus d'un zollverein circonscrit, mais d'un zollverein digne d'être appelé le Zollverein allemand, bien même qu'il n'eût pas encore trouvé son assiette définitive. En effet, en l'envisageant à ce moment même, il n'avait pas seulement atteint un développement superficiel considérable, mais encore il avait réuni sous sa loi les régions les plus importantes par la densité de la population et l'essor de leur esprit industriel.

Au milieu de toutes ces régions, c'était sans conteste la monarchie prussienne qui occupait la place la plus éminente. Avec ses deux sections inégales de l'Est et de l'Ouest, semblables à des ailes immenses, elle étreignait pour ainsi dire les autres États associés, et si l'on divise idéalement le territoire du Zollverein en trois zones, dont celle du Nord formée par les trois provinces prussiennes de Posen, de Prusse et de Poméranie, celle du Centre par le reste environ du royaume de Prusse, le Brunswick, la Hesse Électorale et la Saxe Royale, celle du Midi enfin par le sud de la Prusse Rhénane, la Hesse-Darmstadt, la Bavière, le Wurtemberg, ainsi que par Bade et Nassau dont il va être question tout à l'heure, on voit qu'elle se rattachait à ces trois zones à la fois, caractérisées plus parti-

culièrement chacune par un produit spécial, qui est le blé pour la zone septentrionale, la laine pour la zone centrale, le vin pour la zone méridionale, de telle sorte qu'aucun des intérêts de l'union ne lui était à vrai dire étranger. Il est vrai que son fragment oriental n'avait pas été grandement favorisé par la nature, et que les sables du Brandebourg, connus par leur stérilité, couvraient en outre une partie considérable des provinces voisines. Cependant le parcours des grands cours d'eau qui le sillonnent, tels que l'Oder et la Vistule, offre des vallées riantes et fertiles, et la province polonaise de Posen, la Prusse, la Poméranie avec une portion du Brandebourg fournissent des récoltes immenses en seigle, qui, excédant de beaucoup les besoins d'une population assez clair-semée sur ces divers points, sont utilisées pour une vaste exportation.

Au contraire, dans les autres provinces de l'Est, l'exportation ne s'alimente pas de céréales, qui sont consommées sur place par une pousse plus abondante d'habitants, vivant dans des conditions de bien-être supérieures. Ceux-ci s'y adonnent à d'autres cultures encore, telles que celle du tabac ou de la pomme de terre, matière première de nombreuses distilleries, et ils excellent surtout dans l'élevage des moutons, si intelligente et si prospère en Silésie, en Saxe, et dans les grandes propriétés de la Marche de Brandebourg. Aussi l'étranger est-il avide de leurs précieuses toisons, que l'activité manufacturière du

pays ne suffit pas à épuiser. Une mention particulière est due à la Silésie, qui n'abonde pas seulement en blé, en grandes forêts, en pâturages et en poisson, mais encore en mines de diverses espèces, dont on extrait du fer, de la houille et surtout du zinc dont elle a pour ainsi dire reçu le monopole. Mentionnons encore, avant de nous séparer de la Prusse orientale, le tissage du lin, cette industrie antique, qui fleurit dans le district reculé de l'Ermeland, près de Königsberg et principalement dans les campagnes de la Silésie, les fabrications de la laine et du coton, qui absorbent tant de bras et de capitaux dans ces contrées et les branches les plus variées de l'activité industrielle, se groupant avec prédilection dans l'enceinte ou dans le rayon de quelque grand centre, comme Berlin dans le Brandebourg ou comme Breslau en Silésie ou comme Magdebourg dans la province de Saxe.

Pour ce qui est des deux provinces occidentales, de beaucoup les plus peuplées, les plus animées, les plus prospères et longtemps le point de mire de tous les regards, elles ont inspiré à M. Richelot la belle page descriptive suivante :

« Couverte de marais et de bruyères dans le voisinage de la Hollande, la Westphalie présente un sol fertile sur les bords du Weser et de l'Ems, de la Lippe et de la Ruhr ; une multitude de porcs y sont engraisés. Son centre manufacturier est la florissante vallée de la Ruhr ; là s'élèvent Iserlohn, Hagen,

Schwelm, Dortmund, petites ruches industrielles, où des chutes d'eau communiquent à des usines métallurgiques et à des établissements divers le mouvement et la vie. Un autre district, celui de Minden et de Bielefeld, fabrique, depuis de longues années, des toiles renommées par leur finesse et par leur blancheur.

« La province qui doit au Rhin son nom et sa splendeur surpasse toutes les autres en activité et en opulence. Aux richesses agricoles répandues à profusion dans la vallée du fleuve nourricier, elle en ajoute une autre, étrangère au reste de la monarchie, le vin généreux qui se récolte au midi, sur les coteaux des régences de Coblenz et de Trèves, prolongement des Vosges et des Ardennes. Ses manufactures comptent en Europe parmi les premières; Aix-la-Chapelle, avec son territoire, est une vaste fabrique de draps; c'est en même temps un grand atelier pour les épingles et les aiguilles. Toutes les branches du travail prospèrent dans la régence de Dusseldorf, qui termine la province au Nord, et elles y nourrissent une population fourmillante comme celle de la Saxe Royale ou de la Belgique; là, dans le voisinage de vastes houillères, sur les rives de la Wupper aux nombreux détours, dans de riantes vallées où circulent une multitude de petits cours d'eau transformés en autant de forces motrices, l'industrie s'est fixée comme dans un lieu favori; sur cet espace privilégié fleurissent Elberfeld, Bar-

men, Lennep, Solingen et à quelque distance Crefeld et Gladbach, élaborant avec ardeur le coton, la soie, la laine, le lin ou le fer ; Cologne enfin, entouré de plaines magnifiques et industrieux lui-même, est le port intérieur et la grande place de commerce de la contrée dont il occupe le milieu. »

En reportant maintenant notre attention vers les États de la zone centrale, c'est la Saxe Royale, qui paraît dans les conditions les plus propres à l'attirer et à la retenir. Bien que le terrain y soit en général ingrat et montagneux, le travail a créé de toutes parts des ressources abondantes. L'industrie usinière et manufacturière s'y disputent les bras et les succès. Qui ne connaît les richesses de l'Erzgebirge, aux entrailles duquel d'innombrables mineurs vont arracher de l'or, beaucoup d'argent, du plomb, de l'étain, du cuivre, du cobalt, du fer et jusqu'à des pierres précieuses de plusieurs espèces ? Quant aux entreprises industrielles, elles sont vouées, entre autres, à la fabrication des draps, des cuirs, des porcelaines, du coton, du coton surtout dont le filage, le tissage et l'impression entretiennent l'activité sur tous les points du royaume. Parmi les villes où se rencontrent les plus fortes fabriques, citons Chemnitz, Plauen, Zwickau, Bautzen, Zittau et Leipzig, Leipzig, qui n'est pas seulement un centre industriel considérable, possédant des fabriques de toiles cirées, de pianos, des filatures et de nombreuses imprimeries

en lettres, mais qui est encore le chef-lieu du commerce de la librairie et le siège de foires visitées par l'Europe entière, où la Saxe elle-même envoie des toiles, des draps, des étoffes de laine, de coton et de soie, des dentelles, des instruments de musique ; la Silésie, des toiles et des draps légers ; la Hollande, des cuirs, de la cire et des bois ; la Prusse, des étoffes de laine, de soie et de coton et des cuirs ; Nuremberg, des jouets d'enfants ; l'Autriche et la Hongrie, des toiles de coton peintes ; la Suisse, des rubans de soie ; la Suisse française, des montres ; la Russie des cuirs, des peaux, des fourrures, du chanvre, de la cire, des soies de sangliers, du suif ; l'Italie, de la soie ; la France, des soieries, des calicots, des châles, des quincailleries, des dentelles, des modes et de la librairie ; l'Angleterre, la Hollande et Hambourg, des denrées coloniales, de la baleine, des cannes, des étoffes de coton imprimées et de la quincaillerie, et même les villes de l'Amérique méridionale des bijoux et des pierres précieuses.

En ce qui concerne enfin les États méridionaux du Zollverein, ils se distinguent par l'état prospère de leur agriculture ; le labourage et l'élevage du bétail y sont parvenus à un haut degré de perfection, les céréales y desservent amplement sinon l'exportation, au moins la consommation des habitants, et tandis que dans le Nord c'est le seigle qui domine, ici c'est le froment. Ce qui caractérise toutefois cette zone, c'est, comme nous l'avons dit déjà, la vigne, qui la

couvre sur un vaste espace, qui couronne les coteaux de Nassau et ceux de la province si populeuse de la Hesse Rhénane, qui, en Bavière, croît avec succès sur les bords du Rhin et du Mein, et en Wurtemberg, dans la vallée du Neckar et près du lac de Constance. La Bavière éveille aussi de suite le souvenir de cette fabrication renommée de bière, à laquelle elle a donné son nom et en vue de laquelle elle cultive le houblon sur une très-grande échelle.

Il ne faudrait pas croire d'ailleurs que, sous le rapport industriel proprement dit, ces contrées méridionales eussent, même à l'époque où nous place notre histoire, fait par trop mauvaise contenance. Sans doute, des trois zones que nous venons de passer en revue, c'est celle du milieu, sur laquelle le labeur manufacturier, dans toutes ses directions, avait projeté le plus vif éclat ; mais les États du Midi n'étaient pas restés complètement étrangers à ce mouvement fécond de la production ; et, sans revenir sur cette boisson, dans la préparation de laquelle la Bavière a de tout temps excellé, on peut rappeler avec honneur les branches élégantes, savantes même dans lesquelles réussit Munich, sa capitale, les manufactures d'ouvrages en fer, cuivre, acier et autres métaux, de planches de cuivre, d'épingles, d'aiguilles, d'objets de curiosité, de jouets de toute espèce, qui se rencontrent à Nuremberg, et les horloges en bois que confectionne la forêt Noire ; sans compter qu'un commerce intense concentré dans des villes telles que

Francfort-sur-le Mein, Mayence, Augsbourg, Nuremberg, était de nature à entretenir l'ardeur productive dans ces parages et à y répandre une certaine prospérité.

Quoi qu'il en soit, tels étaient les éléments d'ordre divers que renfermait le Zollverein, dont le territoire s'étendait maintenant depuis le cours de la Memel jusqu'aux Alpes, et comprenait 7,730 milles carrés avec 23,478,120 habitants. On n'y voyait toutefois figurer encore, en faisant abstraction de l'Autriche, ni le Hanovre, ni Brunswick, ni Oldenbourg, ni les deux Mecklembourg, ni Bade, ni Nassau, ni Francfort-sur-le-Mein, ni les deux Lippe, ni les trois villes hanséatiques, ni de petites provinces qui, comme le Luxembourg et le Holstein, étaient réunies à des puissances étrangères. Mais l'avenir devait s'en charger. Tâchons à présent de rendre au moins sommairement compte du contenu des précédents traités, qui introduisirent en Allemagne une combinaison économique aussi nouvelle et aussi féconde.

D'après ces traités, les États, composant l'association et qui étaient provisoirement au nombre de sept, à savoir, la Prusse, la Bavière, le Wurtemberg, la Saxe Royale, les deux Hesse, et la Thuringe, qui comprenait dans sa dénomination et dans sa personnalité indépendamment de districts de la Prusse et de la Hesse Électorale, le grand-duché de Saxe-Weimar, les trois autres duchés saxons, les deux principautés de Schwarzbourg et les trois principautés de

Reuss, les États, disons-nous, adoptaient le même système douanier, ainsi qu'un tarif d'entrée, de sortie, et de transit identique, et, en reculant les barrières individuelles jusqu'aux extrêmes frontières de l'union, établissaient entre eux une liberté commerciale illimitée. Ce droit pour les marchandises de circuler *sans la moindre entrave* d'un État à l'autre était retiré seulement aux objets auxquels s'appliquait le monopole des gouvernements, aux denrées soumises à des droits compensateurs, et à tous les articles qui n'auraient pu être contrefaits ou introduits qu'au préjudice d'un brevet d'invention ou d'un privilège octroyé par un des gouvernements alliés. Dans la première catégorie se plaçaient notamment les cartes à jouer et le sel ; et quant à la seconde catégorie de cas exceptionnels, elle se justifiait par l'inégalité existant entre les divers États de l'Union par rapport à leurs systèmes d'impôt respectifs ; il importe en effet, quand une association de douanes n'est pas en même temps, comme elle devrait l'être peut-être, une association d'impôts, au moins d'impôts indirects, que les conditions de production et de vente soient égalisées entre associés. Les droits de compensation n'avaient pas d'autre but ; mais les questions s'y rattachant n'avaient pas moins alimenté des débats très-prolongés et très-épineux avant que la Prusse se prêtât, comme elle le fit à la suite du traité commercial du Zollverein avec la France, à la suppression de ces droits. Jusque-là, les différen-

ces qui séparaient les divers systèmes de taxation en vigueur avaient conduit, pour l'application des impôts compensateurs aux produits qui y donnaient lieu, à établir aux frontières communes des bureaux de contrôle se substituant en quelque sorte aux barrières qu'on venait d'abattre. Le *quantum* desdits impôts variait naturellement selon les pays, et ils n'étaient pas d'ailleurs prélevés sur toutes les denrées, ni non plus partout sur les mêmes. En Prusse et dans les États qui avaient adopté son régime financier intérieur, ils frappaient la bière, l'eau-de-vie, le tabac en feuilles, le moût et le vin ; en Bavière et dans le Wurtemberg, ils atteignaient la bière, l'eau-de-vie et la drèche ; et la bière seule y était assujettie dans le grand-duché de Hesse. Il avait été convenu, en principe, qu'ils seraient calculés d'après la différence constatée entre la taxe du pays de destination et celle du pays de provenance, pour être versés dans la caisse du premier. Mais comme ces charges portant sur des objets différents n'avaient rien d'uniforme, et comme chacune d'elles variait encore pour un seul et même pays, selon que l'objet importé supportait déjà dans la contrée de sa provenance une taxe plus ou moins élevée de consommation, leur organisation, inspirée d'ailleurs par une pensée équitable, présentait des complications multiples, extrêmement gênantes pour le commerce, et, quand elle disparut, elle ne laissa derrière elle aucun regret.

D'après les mêmes traités, tous droits pour l'u-

sage de routes publiques, etc., ne devaient être maintenus ou établis que dans la mesure où ils répondraient aux frais ordinaires de réparation et d'entretien. Le tarif prussien de 1828 ne pouvait en tout cas pas être dépassé pour les droits de chaussée. On ne pouvait être astreint à des droits de canaux, d'écluses, de ponts, que si de pareils travaux existaient véritablement et au cas seulement où on s'en servait.

On s'y prononça en principe pour l'abaissement et pour la suppression éventuelle des péages d'eau, mais on s'en référa pour les résolutions définitives à des accords ultérieurs.

Les parties contractantes s'engageaient en outre à s'employer pour un système de monnaies, de poids et de mesures uniforme dans tous les États de l'association, mais réservaient également à des négociations à venir les arrangements pratiques.

Cette question a été singulièrement avancée par l'union douanière qui fut appelée à fonctionner depuis la formation de la Confédération du Nord, et qui, malgré les suggestions d'un amour-propre national en effet mal placé en ces matières, n'a pas hésité à nous emprunter notre système métrique décimal. Quant à l'association issue des pactes de 1833, la déclaration, la pesée et le mesurage des marchandises et le paiement des droits de douane commencèrent par y être effectués, suivant les errements du passé, avec les poids, les mesures et les monnaies de chaque État, mais les inconvénients de cette diversité

étaient en partie atténués au moyen de tables de réduction, et par l'acceptation, à un cours officiel, dans les bureaux de douane, des monnaies d'or et d'argent des associés. On ne s'en tint pas d'ailleurs à ces accommodements, et comme le plus pressé était le choix d'un poids de douane commun, on adopta dès le premier tarif le quintal de Hesse-Darmstadt équivalant à 50 de nos kilogrammes et assez rapproché des quintaux usités dans la plupart des États.

Tous les revenus de douane véritables, c'est-à-dire tous les droits d'entrée, de sortie et de transit perçus d'après le tarif commun et parmi lesquels il n'y avait pas à ranger les droits de consommation, de compensation, de navigation, de canaux, de routes, de ports, etc., ni les amendes et les choses confisquées, entraient dans la caisse commune pour être répartis en proportion du nombre des habitants. Diverses règles étaient libellées par rapport au calcul du produit net, ainsi que de la population et des bonifications ou modérations douanières.

A chaque membre de l'association appartenait l'organisation des préposés aux douanes et leur nomination dans son rayon, à charge toutefois par lui de supporter les frais correspondants, et des retenues déterminées n'étaient possibles sur les recettes que pour celles des dépenses occasionnées aux frontières séparatives de l'étranger par les agents de perception, du contrôle, de surveillance et de garde. On avait d'ailleurs songé à favoriser un contrôle réciproque

sur l'administration des douanes à l'aide de contrôleurs, que les uns pouvaient annexer aux bureaux frontières des autres, et à l'aide aussi de chargés de pouvoirs, qui de la part de chacun des intéressés pouvaient aller constater la marche des affaires dans les directions de douanes.

De plus, on constitua avec des commissaires de tous les États alliés indépendants, une sorte d'autorité fédérale dont les délibérations, annuelles sauf l'urgence, reçurent le nom de *conférences générales*, et qui était chargée de discuter toutes les doléances et toutes les déficiences auxquelles n'aurait pas paré la voie ordinaire des correspondances, d'arrêter définitivement les comptes entre les associés quant aux recettes communes, de conférer sur les vœux et les propositions émanés de tel ou tel membre de l'union, d'examiner les modifications auxquelles pourrait donner lieu soit la législation douanière, soit le tarif douanier, soit le règlement douanier, soit l'organisation de l'administration douanière.

En ce qui concerne la négociation de traités avec d'autres États, les pactes d'union, dont nous analysons les dispositions essentielles, distinguent entre les traités ayant pour objet l'entrée effective dans l'association et les traités de commerce ou de navigation ordinaires. Les premiers devaient être, en règle générale, négociés par ceux des gouvernements alliés, dont le territoire confine à celui de l'état *allemand*, qui sollicite son admission ; ce qui fait voir que l'ad-

mission au sein du Zollverein d'États non allemands n'entraînait pas dans l'esprit de ces pactes.

Chacun des gouvernements alliés conservait le droit de conclure avec d'autres pays placés en dehors du lien douanier des traités commerciaux et autres, à condition toutefois que les traités d'union ne fussent pas atteints par l'exercice de cette faculté. Au résumé, quand on considère le résultat global des conventions douanières passées en 1833, le Zollverein qu'elles ont fondé se caractérise par ces traits, qui montrent en lui une association d'États tout à fait indépendants, unis par une législation douanière et des tarifs douaniers uniformes, et possédant un territoire douanier commun, lequel fournit des recettes à répartir proportionnellement et n'oppose aucune entrave à l'activité commerciale de ses habitants. Parmi les problèmes agités en vue d'une satisfaction aussi grande que possible à donner aux intérêts douaniers et commerciaux de l'Allemagne, on pouvait dès lors considérer comme résolus ceux qui concernaient :

Le recul des barrières élevées au sein de l'union, et partant la suppression de la contrebande à l'intérieur, l'uniformité sous le rapport de la législation, du règlement et du tarif des douanes ;

L'admission à titre égal de tous les associés à la visite des foires et marchés, et au placement de leurs produits ;

L'allègement des droits de navigation et la fixa-

tion de règles précises relativement aux droits de chaussées et autres redevances analogues.

Par contre, il restait plus d'un point, réclamant une réglementation meilleure, laquelle dut, à défaut d'entente, être réservée à une époque plus éloignée et à un plus complet développement de l'union :

C'est ici qu'il convient de ranger :

La mise à l'écart de tous les monopoles d'État ;

L'uniformité dans l'impôt intérieur mis sur les articles de consommation ;

La concordance de la législation sur toutes choses ayant trait au négoce, et par conséquent en matière de droit commercial, de patentes, de brevets d'invention, de marques de fabrique etc. ;

L'unité dans la législation industrielle, dans l'organisation des douanes et dans le système monétaire et des poids et mesures ;

La suppression de tous les péages d'eau, de tous les droits de route, de ponts, etc. ;

La communauté des consulats de commerce ;

L'installation uniforme de chambres du commerce et de l'industrie ;

L'intervention enfin de la population dans l'établissement des tarifs et la conclusion des traités de commerce, intervention qui s'est fait jour à une époque très-récente dans le Zoll-Parlement ou Parlement douanier, sur lequel nous aurons plus tard occasion de revenir.

Dans ce second ordre de considérations se place

aussi le mode de délibérer, employé par l'union et qui subordonnait toute résolution à l'accord *unanime* des commissaires, dont les congrès constituaient à la fois le pouvoir législatif et la haute cour administrative du Zollverein. A la différence de ce qui se passait dans la diète germanique, où les différents membres participaient aux votes dans la proportion de leur importance et par conséquent avec un nombre de voix plus ou moins considérable, une égalité absolue régnait dans les délibérations du Zollverein, quelle que fût la population des États, le titre ou le rang hiérarchique des souverains, et qu'il s'agit d'un changement à la législation de douane, d'une mesure d'une application générale, ou même d'un simple règlement administratif, l'universalité des suffrages était requise. Il est même probable que le Zollverein n'eût pas abouti, si les pays alliés avaient pu craindre d'être liés par quelque détermination, prise sans leur assentiment individuel. D'ailleurs cette condition de l'unanimité assurait une marche prudente, créait une base solide, et dans les commencements, tant que le sentiment de l'intérêt collectif conserva toute sa vivacité, avant que le temps n'eût créé des dissidences, elle ne devait compromettre aucune mesure véritablement utile.

Toutefois, comme les éléments d'une cohésion puissante n'existent guère en permanence entre des associés placés comme ici dans des conditions non absolument identiques, le droit même pour le plus

infime d'entre eux, de tenir en échec par son veto les volontés de tous les autres, n'était pas de nature à favoriser beaucoup le développement de la communauté. Sous ce dernier rapport encore, un progrès véritable a été réalisé depuis, en ce que la *majorité* a été substituée à l'unanimité exigée auparavant ; et du reste, les derniers temps ont imprimé à la marche du Zollverein, assez lourde au début, un mouvement très-rapide, qui l'a fait entrer même en partie dans des voies étrangères à sa première conception.

Mais, malgré leurs lacunes, leurs défauts et leur portée encore restreinte, les traités qui dotèrent l'Allemagne d'un Zollverein à partir du 1^{er} janvier 1834 n'en furent pas moins salués avec transport par les populations intéressées : elles oublièrent les peines qu'avaient coûtées la réussite de cette grande œuvre, les soucis et les petites animosités auxquels elle avait donné lieu et furent tout à la joie, que causèrent la disparition de mille entraves, l'ouverture d'un large marché, le brusque élan de l'industrie manufacturière, vivifiée par un tarif protecteur et apte désormais à parcourir une carrière honorable, parallèlement à celle où s'était signalée exclusivement jusque-là l'industrie agricole. L'avenir était envisagé avec confiance, et c'est sur lui qu'on comptait pour affermir et améliorer encore le présent.

CHAPITRE II

PÉRIODE DE 1834 A 1854.

Un grand succès venait d'être remporté sur la routine, à laquelle toute nouveauté est suspecte, sur les partisans, très-ardents et très-nombreux dans les ports maritimes et dans les places de foire, des idées d'une liberté absolue si favorable aux rapports avec l'étranger, sur les craintes enfin qu'inspirait l'indépendance des États devenant partie intégrante d'un faisceau douanier. Ce succès allait devenir de jour en jour plus complet. Le Zollverein n'était en effet entré encore que dans la seconde année de son existence, qu'il voyait venir à lui Bade et Nassau dont la détermination, celle de Bade surtout, mérite qu'on s'y arrête avec quelque détail.

Après que le congrès de Darmstadt eut échoué, le gouvernement badois, qui avait pris part à ses travaux, s'abstint pendant assez longtemps de se mêler activement aux négociations douanières entre les divers États allemands, et ne songea plus qu'à adapter aussi complètement que possible la législation et l'organisation des douanes aux besoins et aux intérêts particuliers du petit pays dont il réglait les destinées. Toutefois les conditions géographiques de

ce pays, qui sur une étendue de 50 milles d'Allemagne ne présentait qu'une largeur de 3 à 6 milles et une surface de 272 milles carrés, s'opposaient à l'établissement d'un système douanier qui lui fût exclusivement propre. Aussi, dans l'isolement absolu où il se trouvait placé, ne lui restait-il guère d'autre parti à prendre, que celui de suivre un procédé qui rendit superflue toute surveillance rigide des frontières, d'ailleurs à peu près matériellement impossible avec une ligne extérieure mesurant 170 milles allemands. En conséquence on y abaissa insensiblement le tarif, jusqu'à ne plus opposer d'obstacles sérieux aux arrivages des produits extérieurs, notamment des produits d'une fabrication perfectionnée ; ce qui assura à l'industrie française et anglaise une compétition facile sur le marché badois et même diverses facilités pour leurs placements en Bavière, dans le Wurtemberg et dans la Hesse.

Mais, en même temps, s'était introduite sur une très-large échelle la pratique de la contrebande, qui fut sinon protégée, au moins tolérée par le cabinet de Carlsruhe, et qui, en pervertissant la moralité publique, réussit à prendre graduellement toute la place du commerce régulier au point de se convertir en intérêt national. Cette fraude ne s'organisa d'ailleurs pas moins vivement dans la direction de la France que dans la direction des États avoisinant Bade, où elle s'alimentait d'articles

français et anglais. Aux articles manufacturés de France et d'Angleterre, importés en fraude des droits dans les contrées voisines du grand-duché, il faut joindre encore les denrées coloniales, de toute espèce, tandis qu'on faisait clandestinement passer en France notamment du bétail et des produits agricoles, puis encore du tabac, de la toile, du cuir, de la quincaillerie, de la verrerie et de la mercerie. Quelque mécontentement cependant que cet état de choses parfaitement connu excitât chez les contrées envahies, la nature et l'étendue des frontières badoises ne leur offraient guère le moyen d'y porter complètement remède, attendu que, sans un cartel douanier approprié, la vigilance la plus exacte demeurerait impuissante à mettre un frein à des agissements déloyaux employés par la population presque tout entière, et en quelque sorte favorisés par le gouvernement établi.

A cela s'ajouta, que le changement survenu dans la dynastie mit Bade très-sérieusement aux prises avec la Bavière, qui contestait la capacité successorale du régent badois, en même temps qu'elle élevait des prétentions territoriales considérables; et ces différends firent en 1830 remettre aussi en discussion la question douanière. Nous passerons sous silence les négociations pénibles auxquelles elle donna lieu, négociations dans lesquelles la Prusse prêta ses bons offices et qui furent traversées tout d'abord par le mauvais vouloir de la Chambre badoise, au point

de se ralentir et de tomber à peu près complètement vers la fin de 1833; mais ce qu'il importe au moins de signaler, c'est une brochure parue au mois de novembre 1833 en faveur de l'entrée de Bade dans le Zollverein, et qui, émanée d'une plume des plus autorisées, exerça une influence marquante sur l'issue des pourparlers repris après la conclusion définitive et la publication des grands traités de douane, passés en cette année.

L'auteur de cet écrit, le fameux Nébenius avait tenu autrefois déjà, comme délégué de Bade, une place mémorable dans le congrès de Darmstadt, en raison de la solidité des connaissances techniques qu'il déploya sur les douanes et en raison aussi du projet d'union qu'il soumit en novembre 1820 aux délibérations de ce congrès, projet où l'idée d'un Zollverein se trouve élaborée au regard d'une réalisation effective, et où se rencontrent au moins en traits généraux des dispositions de détail, destinées à l'assurer. C'est ce qui a entraîné d'ailleurs plusieurs écrivains, tels que Fischer et Aegidii, à vanter en lui le seul homme d'État de cette époque et le véritable créateur du Zollverein allemand. Or, sans vouloir en rien diminuer le mérite réel de Nébenius et contester les services éminents rendus par lui à cette grande cause, nous considérons cependant une telle appréciation comme quelque peu exagérée et aussi comme quelque peu entachée d'ingratitude vis-à-vis de l'homme illustre à qui nous avons cru de-

voir rendre les mêmes honneurs. Elle nous paraît empreinte d'une certaine exagération, en ce que les vues de Nébenius, ainsi qu'il résulte de ses écrits et notamment de son attitude au congrès de Darmstadt, reposaient comme celles de tous les hommes politiques, ses contemporains, sur une base exclusivement séparatiste ; car de même qu'en Prusse on n'était susceptible de comprendre qu'un Zollverein prussien, de même le patriote et savant Badois ne tendait à l'origine qu'à une association sauvegardant avant tout les intérêts de son pays ; que si, après avoir accusé à Darmstadt cette tendance exclusive, et avoir engagé le grand-duché dans une opposition primitivement tenace contre le tarif de douanes de 1833, et contre le règlement douanier, il a fait subir ensuite à ses idées dans un sens plus libéral une conversion dont on ne pouvait pas désespérer avec des facultés aussi heureuses que les siennes, rien du moins ne vient corroborer le dire de ceux qui lui prêtent la pensée de n'avoir fait avorter déjà les conférences de Darmstadt nouées entre un nombre assez restreint de contrées allemandes qu'afin de ne pas compromettre la formation ultérieure d'un plus grand Zollverein. D'un autre côté il y a aussi quelque injustice, avons-nous dit, à envisager Nébenius comme l'unique promoteur de l'union douanière, car si cette gloire peut lui revenir dans une certaine mesure, c'est partagée avec l'immortel professeur de Tubingue. Les historiens allemands, qui cherchent à amoindrir les

titres de List au profit de Nébenius sont évidemment égarés par cette prédilection malheureusement trop prononcée en tout pays essentiellement administratif, pour l'homme en place, l'homme public, le fonctionnaire et par ces préventions inconcevables contre tout esprit indépendant, sans attache officielle, cherchant sa voie en dehors des sentiers et des procédés battus. Aussi nous semble-t-il que la postérité équitable doit placer ces deux hommes sur le même rang. Tous deux ont entrevu de bonne heure les bienfaits attachés pour la patrie allemande à la fusion de ses innombrables organisations douanières en une seule ; mais chacun d'eux a choisi, dans l'intérêt de la lutte qu'il était résolu de soutenir, un champ de bataille et un instrument différents. A l'un, la ténacité indomptable du diplomate, à l'autre, les ardeurs soutenues d'un apôtre ; à l'un, les négociations habiles et mystérieuses, poursuivies dans des conférences ou dans des conversations privées ; à l'autre, la propagande retentissante, faite en chaire, dans la rue, à la tribune, par la voie des pétitions, de l'association et de la presse ; à l'un, les succès de cabinet, à l'autre, les succès populaires ; à l'un, les adhésions des gouvernements, à l'autre, la conquête de l'opinion publique ; et tandis que List jetait les fondements rationnels du Zollverein, Nébenius en élevait l'édifice pièce à pièce ; de telle sorte que ces deux fortes individualités, loin de s'exclure, loin de se tourner le dos, bien que se

mouvant dans les sphères différentes de la doctrine et de l'application, semblent au contraire avoir été destinées par la bonne étoile allemande à se compléter l'une l'autre et à concourir ensemble à l'œuvre de la résurrection économique de leur commune patrie.

Quant à ce mémoire, publié par Nébenius en 1833, nous ne pouvons mieux faire, pour en divulguer l'esprit, que d'essayer d'en reproduire ici tant bien que mal un passage, autour duquel semble pivoter toute l'argumentation :

« Comme autrefois, il n'y aurait aujourd'hui encore que l'élévation du tarif douanier, qui pût nous commander l'abstention.

« Il n'est pas d'ailleurs possible de méconnaître que, même vis-à-vis de la grande union, les avantages inhérents à notre situation géographique ne seraient pas perdus; que notre pays, placé auprès de trois cours d'eau navigables, possède des communications libres avec le marché universel; que nous gouvernons les relations entre le Sud-Ouest de l'Allemagne et la France, une partie de la Suisse, etc.; que déjà les deux associations, armées de tarifs à peu près également hauts, ont entravé jusqu'ici nos opérations commerciales naturelles à nos frontières orientales et occidentales, sans que notre position ait été pour cela désespérée; que cette position ne peut être essentiellement aggravée par la réunion des deux territoires qui limitent le grand-

duché à l'Est et au Nord; et que les effets des restrictions que nous avons subies jusqu'à cette heure demeurent à peu de chose près les mêmes, que ce soit le tarif prusso-hessois ou le tarif bavaro-wurtembergeois ou tout autre tarif, franchissant comme les deux précédents une certaine mesure, qui prévale aux frontières de ces pays voisins.

« Mais ce qui doit être considéré comme déterminant, ce n'est pas la possibilité de pouvoir persister dans l'état d'isolement sans détérioration de nos rapports, et nous avons plutôt à nous demander, si nous ne devons pas préférer à cet état d'isolement vis-à-vis de l'Union notre participation directe même sous la condition d'un tarif douanier supérieur au nôtre. » Peu de temps après cette publication, les négociations un instant interrompues reprirent leur cours, et quand elles eurent enfin abouti, le gouvernement badois réussit à procurer au traité qui venait d'être conclu avec le grand-duché, l'assentiment des États. En conséquence le Zollverein s'accrut de passé un million d'âmes et de 272 milles carrés de territoire; de plus il fut redevable à cette accession d'une conformation très-opportune des frontières vers le Midi et l'Ouest, en ce que la limite terrestre grandement brisée jusqu'ici sur une longueur de plus de 100 lieues, fit place à une frontière fluviale uniforme et très-facile à surveiller; enfin il se débarrassa d'un voisin extrêmement incommode et dangereux, à qui son intérêt avait dicté non-seulement de souffrir une

contrebande aussi démoralisatrice qu'étendue, mais encore en quelque sorte de la provoquer et de la patronner à l'aide de ses institutions douanières. Ajoutons que le parti auquel Bade venait de s'arrêter devait avoir pour conséquence inévitable de lui donner des imitateurs dans Nassau et Francfort, avec lesquels le débat était ouvert depuis un certain temps, sans qu'on eût pu arriver encore à une solution, tenue en suspens par l'incertitude qui régnait précisément du côté de Bade.

Nassau était d'ailleurs celui des États qui avait fait les démarches les plus tardives en vue de préparer son entrée dans le Zollverein, et ce retard tenait à l'existence d'un traité de commerce entre ce duché et la France; mais, comme ce traité renfermait une clause qui l'assujettissait sous condition résolutoire à la ratification des chambres françaises en dedans d'un certain délai, le cabinet de Wiesbaden se considéra, par suite de l'inaccomplissement de cette condition, comme délié d'un engagement qui accordait dans le Nassau des faveurs de douane aux marchandises françaises contre la libre entrée de ses eaux minérales en France. Aussi, s'inspirant désormais de la communauté d'intérêt et d'action qui allait bientôt le rattacher au Zollverein, rendit-il, dès le 28 mai 1835, une ordonnance qui soumettait les principaux articles d'importation à une taxe d'entrée plus élevée. Cette ordonnance avait été provoquée par les chargements exceptionnellement considéra-

bles de café, de sucre et de tabac, qui, depuis la publication du nouveau tarif badois, étaient dirigés sur le territoire de Nassau et sur Francfort, comme conséquence de l'opinion généralement répandue et très-alléchante pour les spéculateurs, à cause de la source de bénéfices qu'ils y voyaient, de l'accession imminente du Nassau et de Francfort. Mais l'espérance d'un accord si prochain fut quelque peu déçue, car le traité, qui faisait du duché de Nassau un membre nouveau de l'association douanière, ne fut signé que le 10 décembre 1835.

En ce qui concerne la villejadis libre de Francfort, elle devait à sa situation favorable, à ses capitaux, à son important commerce de commission, l'avantage d'avoir été choisie comme lieu d'entrepôt de toutes les marchandises étrangères et notamment anglaises, qui de là prenaient le chemin de toutes les régions contiguës de l'Allemagne, de la Suisse et de l'Autriche. Tant que les États voisins n'eurent pas établi de cordons douaniers, son négoce suivit des voies irréprochables ; mais quand peu à peu on eut reconnu la nécessité de protéger l'industrie indigène contre la concurrence écrasante de l'Angleterre, cette cité ne tarda pas à avoir recours, au moins partiellement, à l'expédient de la contrebande. A partir cependant de 1828, les associations douanières les plus importantes résistèrent à cette tendance, et ce fut surtout le système prussien sur les droits de transit qui devint accablant pour le com-

merce d'intermédiaire. Aussi les plaintes et les récriminations prirent-elles à Francfort un caractère très-intense que vint renforcer encore l'entente de la Prusse avec la Hesse Électorale; et comme en ce temps même l'Angleterre, alarmée par le mouvement douanier qui se poursuivait en Allemagne, songeait à prévenir la formation d'une plus grande association au moyen de traités distincts avec les puissances allemandes prises isolément, le sénat francfortois répondit volontiers à ces vues et fit négocier avec la Grande-Bretagne le traité de commerce du 13 mai 1832 qui n'avait d'ailleurs d'autre portée que d'établir la réciprocité et de maintenir le *statu quo* entre les contractants et qui semblait avoir été conclu sous l'influence d'un esprit mercantile mesquin, sans souci des intérêts généraux de l'Allemagne et comme par condescendance pour les intérêts particuliers de quelques aristocrates de villes de province. Mais des regrets ne tardèrent pas à se faire jour, les habitants de Francfort voyaient arriver le moment où, étreints par les lignes douanières du Zollverein passant jusque devant leurs portes, ils devraient renoncer non-seulement à la contrebande, mais encore à la lucrative industrie de commissionnaires, et malgré le traité avec l'Angleterre, malgré les intérêts de plusieurs maisons de commerce influentes, malgré toute la gent corporative de la ville, on se prit à réfléchir sérieusement aux effets heureux que sa participation au Zollverein devait pro-

duire sur le trafic de détail et sur l'extension de tout son mouvement d'échanges. Ces réflexions l'emportèrent, et l'Angleterre ayant aisément consenti à rompre un accord insignifiant, Francfort-sur-le-Mein devint partie intégrante du Zollverein, en vertu d'un traité du 2 janvier 1836, conclu toutefois après beaucoup de peine et de tiraillements. Ce traité conférait à la cité contractante les droits auxquels elle attachait tant d'importance, de membre direct et non médiat de l'Union, avec la faculté pour elle de prendre part aux conférences générales et autres délibérations, en telle façon cependant qu'elle était obligée de laisser dans les cas ordinaires, au délégué du Nassau, le soin de la représenter. On lui attribua aussi dans les recettes une part supérieure à celle que comportait sa population, et ses vœux relatifs à l'organisation douanière, qui la concernait, obtinrent une satisfaction à peu près complète. Le traité avait d'ailleurs rétroactivement frappé les marchandises emmagasinées à Francfort et sujettes à des droits, d'une taxe y correspondant, dont le montant devait cependant pour un dixième être versé dans la caisse municipale. Pour le reste, Francfort souscrivait à tous les arrangements pris par les traités antérieurs.

L'adhésion du Nassau et de Francfort vint complètement arrondir le domaine du Zollverein, dans lequel tinrent alors près de 8,253 milles carrés avec 25,153,847 âmes. A part les droits compensa-

teurs et les monopoles, toutes les entraves douanières avaient disparu sur cette immense surface territoriale. De membres indépendants, il n'en entra plus dans le Zollverein, jusqu'à l'accession du Brunswick qui eut lieu, comme nous le verrons, en 1841, mais il restait à régler les rapports avec ces régions peu étendues, qui s'étaient autrefois déjà rattachées à l'un des membres essentiels de l'Union, ou accédèrent ultérieurement au Zollverein, sans y participer par elles-mêmes, et ce but fut poursuivi :

Dans le traité du 20 février 1833, relatif au landgraviat de Hesse-Hombourg ;

Dans celui du 26 janvier 1836, relatif au duché d'Anhalt-Cöthen ;

Dans celui du 26 janvier 1836, relatif au duché d'Anhalt-Dessau ;

Dans celui du 31 décembre 1836, relatif à la principauté grand-ducale oldenbourgeoise de Birkenfeld ;

Dans celui du 9 janvier 1838, relatif à la principauté de Waldeck ;

Dans celui du 11 juillet 1839, relatif au duché d'Anhalt-Bernbourg ;

Dans celui du 5 décembre 1840, relatif à Meissenheim ;

Dans celui du 18 octobre 1841, relatif à la principauté de Lippe-Detmold ;

Dans celui du 13 novembre 1841, relatif au comté hessois grand-ducal de Schaumbourg ;

Dans celui enfin du 11 décembre 1841, relatif à la principauté de Pyrmont.

Toutefois, malgré le concours de tant de provinces, l'engouement pour le Zollverein n'était pas universel, et notamment il n'était pas partagé par les États maritimes, qui par leur littoral communiquaient facilement avec l'étranger. Déjà, on se le rappelle, avant 1830, le principal de ces derniers États, le royaume de Hanovre avait concouru activement à la formation de l'union commerciale du Centre, et, depuis cette époque, il avait articulé devant la diète germanique des protestations contre l'extension du réseau douanier de la Prusse. Mais, voyant que sa lutte contre le Zollverein demeurerait impuissante, il prit le parti de l'imiter, et, à cet effet, il organisa successivement, à partir de 1834, avec le Brunswick, Oldenbourg, diverses enclaves de la Prusse et Schaumbourg-Lippe, une association indépendante, qui prit le nom de *Steuerverein* (littéralement association d'impôts). A l'exemple du Zollverein, le *Steuerverein* substituait aux barrières, qui se dressaient devant des territoires voisins ou enclavés, une ligne unique autour des frontières extérieures et un tarif commun ; seulement son tarif était beaucoup plus modéré, attendu que les intérêts de ces contrées côtières étaient bien moins développés dans le sens de l'industrie que dans celui du commerce. Le premier terme assigné à la petite association était du reste le même que celui de la

grande, comme pour ménager un rapprochement futur.

Les riverains de la mer Baltique n'éprouvaient pas d'ailleurs pour le Zollverein une inclination plus forte que ceux de la mer du Nord ; et les ouvertures que le grand-duc de Mecklembourg-Schwérin fit en 1836 au gouvernement français, pour la conclusion d'une alliance commerciale qui le préservât des envahissements du système prussien, eurent pour résultat la convention du 19 juillet 1836, qui pour dix années garantissait à la France le maintien du régime existant dans le Mecklembourg, sous la condition de facilités en faveur de la navigation et des produits ruraux du grand-duché. Mais toutes ces dissidences finirent par disparaître avec les années, et on sait par l'histoire contemporaine qu'il n'en existe plus de trace aujourd'hui.

En même temps que, dans ces conditions, le Zollverein s'acheminait vers le terme assigné à sa première étape, qui pouvait être aussi sa dernière en cas de dénonciation des traités, les conférences générales instituées pour arrêter les comptes auxquelles donnaient lieu les recettes communes, pour fixer le sens des lois et règlements de l'association, pour dresser le tarif, pour s'entendre sur des institutions et des mesures nouvelles, et en général pour surveiller l'exécution et travailler au développement organique de l'ensemble, ne manquèrent pas dans leurs réunions périodiques, tenues à chaque fois en

des lieux différents, de vaquer à leur importante mission. Celle qui s'ouvrit tout d'abord à Munich dans les premiers jours du mois de juin 1836 pour se prolonger jusqu'à la moitié de septembre, s'était imposé la tâche non-seulement de procéder à la révision du tarif douanier, mais encore d'édicter une législation douanière commune ainsi qu'un règlement et une loi pénale concernant les douanes. Tous ces points furent vidés, et il n'y eut que la législation pénale, sur laquelle, vu la diversité des dispositions correspondantes chez les divers États et la difficulté d'y introduire des changements, une entente complète ne parvint pas à s'établir, quoique cependant on tombât d'accord sur quelques principes dirigeants, qui devaient servir de règles de conduite aux membres du Zollverein dans la rédaction de leurs lois répressives.

Il importe aussi de mentionner la seconde conférence générale, qui eut son siège à Dresde et dura du 25 juin au 12 août 1838. A la même époque à peu près se place la conférence *monétaire*, qui tint ses séances dans la même ville; car, bien qu'à la suite du désarroi qui avait régné dans les instruments d'échange pendant les années 1835 et 1836, on fût parvenu en 1837 à s'entendre sur les rapports entre les monnaies du Midi et à former une union monétaire du Midi de l'Allemagne, par laquelle furent réglées au moins les relations, à l'égard du numéraire, des États ayant adopté le florin

à la taille de 24 1/2 au marc d'argent fin, il convenait certainement de préciser aussi les rapports entre le thaler du Nord et le florin de l'Allemagne méridionale. C'est à quoi on réussit dans cette conférence de Dresde après bien des empêchements, qui furent enfin écartés par la convention monétaire du 30 juillet 1838, à laquelle doit être rapportée également la création, sous le nom de *monnaie d'association*, d'une nouvelle pièce d'argent, à la taille de 7 au marc de Cologne, et au titre de 9/10 de fin, valant 2 thalers ou 3 florins 1/2 (7 fr. 50) et ayant cours dans tous les États, non-seulement pour les paiements en douane, mais pour tous les paiements publics ou privés. Parmi les questions agitées dans la conférence générale de Dresde, celle relative au sucre de betteraves occupa pour la première fois une place importante. Mise sur le tapis dans la première conférence par la Bavière, elle avait été encore à cette époque laissée de côté, et les commissaires des autres États accordaient même si peu d'importance à la fabrication de ce produit, qu'ils voulurent s'opposer à toute mention de ce chef dans le procès-verbal.

La Prusse, qui dans le premier moment avait partagé l'indifférence générale, ne tarda pas à revenir de son erreur, en voyant ses provinces cultiver sur une large échelle cette industrie, qui, malgré les tâtonnements du début, donnait des résultats satisfaisants, grâce à l'écart des droits de douane établis.

Mais les fabricants adonnés à la production du sucre de betteraves essayèrent aussi en divers endroits d'y joindre celle du sucre avec le sucre des colonies, parce que ces raffineries trouvaient dans les tarifs des faveurs considérables par rapport à la matière première, et parce que ce cumul offrait un remède contre les interruptions forcées, dont souffrait encore la fabrication du sucre extrait des betteraves. C'est ainsi qu'on fut conduit à scruter l'opportunité d'un impôt sur le sucre de betteraves, et une motion fut faite par la Prusse en ce sens. Les débats auxquels elle donna lieu, et qui ne manquèrent ni de vivacité ni d'abondance, eurent cet effet, qu'on s'accorda d'une part pour maintenir les anciens avantages relatifs au sucre brut, comme avantages acquis, mais d'autre part pour ne les concéder dans l'avenir qu'autant que les raffineries seraient placées au siège d'un bureau de douane. On prit de plus les dispositions suivantes :

1° Des raffineries de sucre colonial peuvent accessoirement fabriquer du sucre de betteraves et bénéficier des droits modérés, auxquels celui-là est soumis, quand c'est bien le sucre colonial qui est le principal objectif de l'entreprise ;

2° Il est interdit aux fabriques de sucre de betteraves d'opérer simultanément sur le sucre colonial ; elles ne le peuvent qu'à des périodes distinctes ;

3° Les fabricants ne pourront pas plus que par le passé faire le commerce du sucre, ou se livrer à une

industrie quelconque, dans laquelle entre cette substance.

Quant au point essentiel, concernant la taxation du sucre de betteraves, il était renvoyé aux délibérations de la prochaine conférence. Mais cette troisième conférence, dont les travaux s'accomplirent à Berlin entre le 18 juillet et le 16 septembre 1839, continua à laisser la question en suspens, tout en renouvelant ou modifiant partiellement les mesures précédemment prises. La question des péages du Rhin perçus par la Prusse fut également débattue sans résultat; et un sort semblable était réservé aux dispositions concernant le commerce en gros avec les vins exotiques, et les réductions de droits, qui s'y rattachaient.

Mais d'autres affaires furent expédiées; ainsi on conçut un nouveau tarif et on arrêta aussi les comptes afférents aux années 1836, 1837 et 1838. Ce qui assure toutefois un intérêt tout particulier à cette conférence, c'est qu'elle coïncidait avec l'époque à laquelle, aux termes d'un article des traités d'union, leur dénonciation devait avoir lieu, sans qu'aucun des gouvernements songeât à faire usage de cette faculté.

Indiquons enfin, pour compléter la série des premières conférences, celle qui siégea également à Berlin à partir du mois d'octobre 1839 jusqu'au commencement de mai 1840, mais dont les travaux présentèrent un caractère à peu près exclusivement

administratif. La première phase de son existence ne se passa pas non plus sans que le Zollverein, qui avait réussi à se constituer au dedans et à se donner des limites bien arrêtées, tentât également d'entrer comme un tout en communication avec les États voisins, et de mettre l'unité et l'organisation récemment acquises à l'épreuve, en contractant avec eux des traités de commerce et de navigation. Le hasard voulut qu'il nouât tout d'abord des rapports avec la nation la plus rompue aux affaires qui fût, avec les Hollandais; et, bien que cet essai dans le domaine périlleux de la politique douanière extérieure n'eût pas été particulièrement heureux, et que le traité conclu dût être résilié déjà au bout de quelques années, la négociation même et l'agitation qui en fut la suite n'en exercèrent pas moins une influence marquée sur la marche ultérieure de l'association. Aussi voulons-nous, en l'honneur de ce début diplomatique, nous y appesantir quelque peu.

Jusqu'à l'aurore de la Révolution française, la Hollande avait tenu entre les mains la plus grande partie du commerce avec le Midi et l'Ouest de l'Allemagne, et, en pourvoyant les provinces rhénanes, la Westphalie, la Franconie, la Bavière, la Souabe, la Bohême, le Tyrol et d'autres parties de l'Autriche de denrées coloniales, elle en retirait par contre les produits bruts et manufacturés. C'est dans ce trafic lucratif qu'il faut chercher la source de la richesse hollandaise, c'est à lui que la Hollande était rede-

vable à la fois des immenses capitaux qu'elle possédait et de la prospérité de ses colonies.

Mais la Révolution française, avec son cortège de conséquences, vint changer cet état de choses. La Hollande ne tarda pas à perdre son importance maritime, une bonne partie de ses colonies et de ses richesses ainsi que sa libérale constitution ; elle sortit relativement appauvrie en 1815, des traités de paix de Paris, en même temps qu'on l'embarrassa de nouvelles provinces, dont les habitants, les vues, la langue, la religion et les intérêts industriels différaient complètement des siens. Toute l'industrie hollandaise s'était jusque-là concentrée presque exclusivement sur la raffinerie du sucre, la fabrication du tabac, du papier et du drap, et l'apprêt de la toile. Sa propre production agricole ne suffisant pas à ses besoins, c'était surtout d'Allemagne qu'à la faveur d'un système douanier extrêmement simple elle tirait les blés et les bois qui lui faisaient défaut.

Les nouvelles provinces belges, dont l'industrie et l'agriculture s'épanouissaient au contraire dans toutes les directions, mais dont le commerce maritime était très-restreint, formaient donc avec la Hollande un contraste bien tranché ; et, loin de se compléter, ces deux régions s'entravaient l'une l'autre dans leur développement respectif. La région méridionale, qui était habituée à un système de douanes rigoureux, fondé sur la protection et la prohibition, en réclamait le maintien et l'affermisse-

ment au profit de son activité industrielle et agricole, et c'est ce qui causa la ruine des provinces du Nord. En effet le fonctionnement de taxes compliquées sur les céréales et de droits protecteurs ou même prohibitifs paralysa les importations allemandes ; mais en même temps les exportations de la Hollande en Allemagne et son commerce transatlantique baissèrent, ses ports perdirent de leur activité, sa navigation s'allanguit d'année en année, et malgré les apparences toujours sauves de la prospérité et d'une richesse transmise, le pays avait à lutter avec un déficit commercial incontestable.

La Révolution belge de 1830 brisa enfin cette liaison anormale, et l'esprit pratique des Hollandais, bien que ne sachant plus rompre complètement avec les procédés bureaucratiques, si contraires à leur nature et à leur passé républicains, se fit bientôt à la situation nouvelle.

Avant tout, il s'agissait de reconquérir, notamment sur les Hanséates, qui à cet égard étaient devenus des rivaux redoutables, un marché pour les denrées coloniales dans l'Allemagne du Midi et de l'Ouest. Ici se dressait désormais le Zollverein avec sa puissante organisation unitaire et ses droits élevés, empruntés au tarif de la Prusse. Au trafic antérieur, singulièrement entravé par un grand nombre de barrières, et procédant souvent par des détours à raison de la diversité des tarifs, succéda un commerce régulier duquel la fraude était bannie. Ce

commerce ne tarda pas, grâce à l'essor de l'industrie allemande, à prendre des proportions bien plus respectables que celles qu'on eût pu attendre des errements précédents. Le placement du sucre acquit notamment en très peu de temps une importance exceptionnelle et devint extrêmement rémunérateur pour les Pays-Bas. Le gouvernement néerlandais, qui après la séparation de la Belgique avait modifié sa législation douanière et avait entre autres mesures allégé sensiblement le transit, s'efforça par des traités avec les États allemands de consolider cette situation avantageuse, et fit à cet effet des ouvertures, qui restèrent cependant sans résultat, à la Prusse, à la Bavière et au Wurtemberg. Pour appuyer ses projets, et aussi pour faire droit aux plaintes formulées au sujet des souffrances de l'agriculture hollandaise et de la dépréciation croissante du sol, il fit rendre à la date du 24 décembre 1835 une loi qui élevait les droits d'entrée sur les céréales.

Cette loi produisit une grande excitation, et plusieurs membres de l'association douanière allemande insistèrent auprès de la Prusse, pour que des représailles fussent immédiatement exercées. Aussi dans le cours même de l'année 1836 le cabinet de la Haye fit-il des démarches à Berlin en vue d'amener des négociations pour la concession réciproque de facilités commerciales. Mais ces démarches ne semblent pas avoir été favorablement accueillies, puisque,

au contraire, dans la conférence de Munich (1836) les États associés, réagissant contre les dispositions hollandaises sur l'importation des grains, sévirent durement contre l'importation du sucre en Allemagne par la Hollande. Le tarif douanier du Zollverein, qui se montrait rigoureux pour le sucre raffiné et très-clément pour le sucre brut, avait eu notamment cette conséquence, que les industriels Hollandais, après avoir imaginé un demi-produit appelé *lomps* ou *lumps*, le déclaraient comme du sucre brut, et l'introduisaient en masses pour les raffineries de l'association. Désormais les lumps devaient être taxés absolument comme le sucre raffiné et par cette résolution le Zollverein satisfaisait sa rancune en même temps qu'il comptait grossir ses revenus. De plus la Prusse prit des arrangements qui firent perdre au pavillon hollandais les immunités de navigation dont il avait joui jusqu'ici sur le Rhin, et sous le coup de ces deux mesures si contrariantes, le gouvernement des Pays-Bas poussa les négociations avec une activité nouvelle. Ces négociations amenèrent tout d'abord le 3 juin 1837 la conclusion d'un traité de navigation entre la Hollande et la Prusse, dont les stipulations assuraient à leurs navires respectifs la réciprocité du traitement national pour la navigation à la fois fluviale et maritime, et au bénéfice duquel les autres États allemands étaient appelés à participer.

Mais les commissaires néerlandais ne perdirent

pas de vue le traité de commerce qui leur tenait bien plus à cœur que le résultat précédemment obtenu, à cause surtout de la grosse question des sucres; et c'est pourquoi ils ne se lassèrent pas de faire des représentations, dans lesquelles ils s'élevaient contre le droit de 11 thalers par quintal dont le Zollverein frappait le sucre raffiné, et contre l'assimilation, par le dernier tarif, des lumps avec ce sucre raffiné, comme enlevant aux Pays-Bas le débouché des marchandises de provenance coloniale. Leur but fut atteint le 21 janvier 1839, date à laquelle intervint ce traité de commerce tant désiré, pour l'obtention duquel tout avait été mis en œuvre, y compris les sollicitations privées et très-pressantes d'un négociant d'Amsterdam, du nom de Wythof, qui ne recula pas devant des voyages coûteux et réitérés à travers toute l'Allemagne pour gagner les cours et les peuples à la cause hollandaise, colorée bien entendu de l'intérêt germanique. On y rencontre en premier lieu des dispositions sur l'admission, dans les Pays-Bas, de certaines marchandises y arrivant par la voie maritime ou fluviale dans des vaisseaux appartenant aux États associés, sur l'assurance donnée par la Hollande que les articles allemands seraient admis dans ses colonies au traitement de la nation la plus favorisée, sur la participation de la navigation allemande aux franchises et réductions de droits établies sur le parcours du Rhin néerlandais. Puis viennent les concessions faites

aux Pays-Bas par le Zollverein, et qui consistent :

1° Dans la réduction de moitié des droits existants sur le beurre, le fromage et les bestiaux d'origine hollandaise ;

2° Dans l'abaissement de la taxe sur les lumps hollandais à 5 thalers et demi par quintal ;

3° Dans l'établissement d'une taxe de 10 thalers seulement par quintal au lieu de 11 sur le sucre raffiné ;

4° Dans la perception de 2 thalers par quintal sur le riz hollandais ;

5° Dans l'engagement pris par les États associés, de ne pas aggraver les droits d'entrée établis sur le café, le tabac, les aromates, le thé, les harengs, l'eau-de-vie de provenance néerlandaise.

A peine cette convention, dont nous n'avons fait connaître que les clauses principales, et dont le premier terme assez rapproché devait expirer à la fin de 1841, fut-elle conclue, que Hambourg et Brème se mirent en campagne pour voir étendre à leurs propres importations de lumps les avantages qui venaient d'être accordés aux importations similaires des Hollandais, et des accords particuliers vinrent en effet faire droit à leurs réclamations.

Cependant les stipulations contenues dans le traité de 1839 ne tardèrent pas à provoquer un mécontentement général et tellement violent, qu'on allait, dans la voie des insinuations les plus blessantes, jusqu'à incriminer l'intégrité de l'administra-

tion prussienne, qui avait joui jusqu'alors d'une réputation intacte, jusqu'à parler de l'influence corruptrice des ducats hollandais, etc., etc. L'événement prouva d'ailleurs que les masses avaient bien mieux que les gouvernements compris la question qui venait d'être résolue.

En considérant en effet les résultats positifs de cette solution, on put constater que les faveurs dispensées au commerce du sucre hollandais jointes à une prime d'exportation décernée par le gouvernement des Pays-Bas s'étaient traduites par un véritable monopole au profit des raffineries néerlandaises et du commerce en gros de la Hollande à l'encontre des raffineries fonctionnant au sein du Zollverein; que toute possibilité était enlevée à ces dernières, de s'approvisionner désormais de sucre brut par toutes les autres voies commerciales les plus avantageuses; que la parité de traitement douanier, à laquelle avaient été admises les villes hanséatiques pour l'importation du sucre était une mesure parfaitement illusoire, puisque ces cités pouvaient selon les circonstances n'en pas faire usage, et que tout le trafic des denrées coloniales, notamment toute l'industrie sucrière de l'association devait tomber sous la dépendance du haut commerce hollandais.

Au point de vue financier, le traité de 1839 ne donna pas d'ailleurs de résultats plus satisfaisants. L'accroissement qu'on avait espéré dans l'importation du sucre raffiné, sur lequel les droits avaient

été réduits, fit défaut, et l'importation se concentra de plus en plus sur les lumps, que la convention avait tout particulièrement favorisés. Il apparut également, que l'exportation en Hollande de ceux des produits du Zollverein, en faveur desquels avait été stipulée la diminution des droits d'entrée dans ce pays, ne prenait aucune extension nouvelle. Aussi, les doléances se multipliant à l'infini, force fut aux gouvernements alliés, qui en appréciaient d'ailleurs la justesse, de faire à sa première étape la dénonciation de l'acte qui les avait provoquées.

Après cette expérience, il ne restait plus au Zollverein, qu'à arrêter la taxation intérieure du sucre de betteraves ainsi que ses rapports vis-à-vis du sucre des colonies, et c'est à quoi il s'employa encore en 1841 à l'occasion du renouvellement des traités d'association.

Parmi les traités de commerce et de navigation qui suivirent celui dont nous venons de nous occuper et qui furent conclus avec la Porte Ottomane, la Grèce et l'Angleterre, il n'y a guère que le dernier qui présente un intérêt historique un peu considérable. Point n'est nécessaire de rappeler comme étant généralement connue la législation antérieure des Anglais concernant les douanes et la navigation. Elle reposait sur un système douanier prohibitif et protectionniste, qui repoussait presque tout trafic étranger, du moment où il n'était pas mené avec leurs propres produits ou sur leurs propres vais-

seaux, et qui même dans le domaine abandonné faisait la part si belle et si large à leur commerce et à leur navigation, que le commerce et la navigation du dehors pouvaient être considérés comme frappés d'ostracisme par l'Angleterre.

Déjà, à partir de 1815, les États-Unis de l'Amérique du Nord résistèrent énergiquement à ces procédés étroits et conclurent une convention basée sur la réciprocité, à la suite de laquelle un traité du 2 avril 1824 valut à la Prusse cet avantage, qu'il mit un terme à la différence qui régnait dans la taxation des vaisseaux prussiens à l'introduction en Angleterre ou dans ses colonies de marchandises prussiennes, et établit une égalité parfaite sous ce rapport entre les vaisseaux prussiens et anglais ; mais il ne fut en rien dérogé aux autres prescriptions restrictives, qui avaient cours.

Quant au Zollverein, qui ne tarda pas à se former, l'Angleterre ne se mit pas tout d'abord en contact avec lui ; et même, quand la sensation produite par son établissement se fut apaisée, et quand ses institutions douanières, préjudiciables sans doute au placement des produits britanniques en Allemagne, se furent consolidées, elle affecta de ne lui accorder aucune attention. Mais le traité avec la Hollande la fit sortir de son apparente apathie. Cette circonstance que le Zollverein riposta à une mesure hostile par des représailles non moins sensibles à l'adversaire, et inclina ensuite vers une sorte de sys-

tème de douanes différentiel, était trop significative, pour que la politique commerciale des Anglais n'en fût pas émue, et l'ambassadeur anglais à Berlin reçut aussitôt la mission de demander au cabinet de Berlin, comment serait envisagée désormais l'importation du sucre anglais dans le Zollverein. Bien, en effet, que chacun des États associés eût conservé, comme un attribut de la souveraineté, le droit de traiter avec l'étranger, la direction des négociations commerciales était abandonnée par eux et reconnue par les puissances extérieures au gouvernement prussien, lequel justifiait d'ailleurs cette prédominance de fait sinon de droit, par le rang qu'il occupait déjà alors en Europe. La Prusse répondit à la question qui lui était adressée, en communiquant le traité du 21 janvier 1839 et en se déclarant disposée à concéder aux importations britanniques les modérations de droits consenties aux Pays-Bas sur le riz et le sucre, à condition que l'Angleterre offrit des compensations à la Prusse ainsi qu'aux autres contrées faisant partie de l'Union. Les négociations, qui furent dès lors entamées à Londres, et dont la poursuite efficace devint possible, grâce à une loi du Parlement anglais rendue dans la session de 1840 et autorisant des modifications à l'*Act of navigation* conduisirent au traité du 2 mars 1841, composé de 5 articles seulement, d'après lesquels en premier lieu les vaisseaux prussiens se rendant par les ports non prussiens des embouchures de l'Elbe, du Wéser,

de l'Ems, du Rhin, de la Meuse et de l'Ecaut en Angleterre ou dans ses colonies devaient être traités sur le pied d'égalité avec les vaisseaux prussiens se rendant à la même destination par les ports prussiens de la Baltique, en ce sens que les productions de la Prusse et des autres États alliés sortant de ces ports, qu'on pouvait considérer comme les ports avancés du Zollverein, seraient admises en Angleterre ou dans ses colonies aux mêmes droits que si elles y avaient été transportées sur des vaisseaux britanniques ; de plus, et en sens inverse, les conditions avantageuses faites par le Zollverein à la Hollande pour ses importations de sucre et de riz étaient accordées également à l'Angleterre, qui pour ces deux articles devait participer au traitement de la nation la plus favorisée.

Ce traité, appelé par son premier terme, qui concordait avec celui du traité hollandais, à expirer au 1^{er} janvier 1842, pour être de là prorogé de six années, au cas où la dénonciation n'en aurait pas été faite six mois auparavant par une des hautes parties contractantes, devint à son tour le point de mire d'attaques acerbes, partant plus spécialement cette fois de l'Allemagne méridionale, tandis que les réclamations contre la convention de 1839 avaient eu leur foyer le plus intense dans le Nord, et alimentées bien moins par le froissement des véritables intéressés, possesseurs de raffineries ou fabricants de sucre de betteraves, dont les entreprises

étaient médiocrement inquiétées par le rôle secondaire des Anglais dans l'importation de lumps, que par des considérations et des hommes appartenant à la science; mais, malgré ces attaques, malgré aussi la dénonciation et la rupture du traité avec la Hollande, qui avait été son propre point de départ et sa cause génératrice, il n'en subsista pas moins jusqu'en 1848, limite extrême assignée à son existence.

Nous croyons oiseux d'insister sur le traité passé avec la Grèce le 12 août 1839 et sur celui qui, passé avec la Porte Ottomane le 22 octobre 1840 étendait au Zollverein le bénéfice des stipulations obtenues en 1838 par l'Angleterre et par la France, stipulations, grâce auxquelles des règles précises, équitables et de puissantes garanties pour le commerce européen avaient pris la place d'abus séculaires et d'un arbitraire oppressif, et il nous faut maintenant, après cette excursion dans le domaine intérieur et extérieur de l'union douanière, reprendre le fil de son histoire.

D'après le pacte fondamental, appellation dont nous nous servons pour désigner les traités qui donnèrent naissance au Zollverein allemand, l'expiration de ces traités, qui était normalement fixée au 1^{er} janvier 1842, devait être reculée d'une période de 12 années, au cas où aucun des gouvernements unis n'aurait, deux ans avant ce premier terme, manifesté de volonté contraire.

Le parti à prendre par les États devenait donc

pour eux une occasion toute naturelle d'examiner sérieusement les résultats politiques, économiques et financiers de l'Union.

Bien que quelques années à peine se fussent écoulées depuis que, par les accessions de Bade, Francfort et Nassau, le Zollverein se fût complété et organisé, ce court espace de temps avait cependant suffi non-seulement à transformer du tout au tout le commerce allemand, et à le pousser dans les voies nouvelles que lui avait frayées la liberté intérieure, mais encore à mettre en lumière les effets de cet établissement, si récent qu'il fût, et à fixer sur son compte l'opinion des gouvernements et des populations d'une manière qui devait être déterminante pour l'avenir de l'Allemagne.

Des hommes et des partis, aussi bien que les gouvernements et des races tout entières avaient eu le loisir d'échanger leurs vues, de peser, de nouer et d'enchevêtrer leurs intérêts respectifs; le Zollverein avait fait son entrée dans le monde comme institution allemande; il avait témoigné de sa vitalité, et n'avait pas tardé à conquérir à côté de la Confédération germanique une place et une importance propres à reléguer bientôt celle-ci dans une obscurité assez profonde. La signification nationale, que la diète avait, durant une existence cependant plus que vicennale, négligé d'obtenir, échut en quelque sorte spontanément en partage au Zollverein, dès les premières années d'un fonctionnement, qui reliait les

intérêts matériels. Toutes les ardeurs patriotiques, qui s'étaient emparées de la jeunesse allemande depuis 1812, et qui sous la pression d'une tutelle politique et policière avaient pu dégénérer en intempérance, dérivèrent du côté de l'association allemande, et plus stériles avaient été les efforts tentés par les cabinets et par la diète pour les étouffer, plus vigoureuses et plus saines elles se déployèrent au contact du mouvement économique naissant. Les idées de nationalité portées de la sorte par les intérêts matériels, et réagissant sur eux à leur tour, pénétrèrent successivement toutes les couches de la société, et imprimèrent au Zollverein une direction politique, assez étrangère aux causes immédiates de sa fondation. La lutte passionnée qu'amena bientôt la combinaison de ces deux éléments montra à l'œuvre dans toute leur effervescence les jeunes conceptions nationales, qui avaient trouvé enfin une assiette solide dans le Zollverein, et qui ne demandaient pas mieux que d'essayer leurs forces encore indisciplinées.

Les sorties violentes contre le traité hollandais et le traité anglais furent le premier symptôme de l'orage qui approchait, et tendirent, avec le cachet il est vrai de l'inexpérience, à procurer au Zollverein dans le conseil des États de l'Europe cette reconnaissance extérieure dont une direction jusqu'ici exclusivement bureaucratique semblait avoir voulu le priver.

Toutefois cette mission, cette signification poli-

tique plus haute du Zollverein n'était encore à cette époque admise que par un petit nombre de personnes. La plupart des hommes d'État se contentèrent de constater que les préventions conçues originellement par sollicitude pour les États d'importance secondaire, dont on croyait l'indépendance menacée par la Prusse, étaient dépourvues de fondement. La Prusse n'avait pas peu contribué d'ailleurs à apaiser les appréhensions, en se montrant sincèrement soucieuse de ne violer en aucune façon le principe d'égalité absolue une fois adopté, et, bien qu'elle eût en fait la conduite des affaires et notamment des relations extérieures, d'user de son autorité, sans occasionner le moindre froissement.

Les chambres des États constitutionnels de l'Union, qui avaient au début redouté un amoindrissement de leur mandat, et des atteintes au régime libéral, dont elles étaient l'expression, et qui même avaient de temps à autre créé des obstacles à l'exécution rapide des décrets du Zollverein, se réconcilièrent, elles aussi, avec l'Association, en voyant qu'aucun empiétement ne se produisait, et que la Prusse, bien que très-éloignée encore de s'engager elle-même dans la voie parlementaire, s'efforçait de respecter dans le Zollverein l'organisation intérieure de ses associés.

Sous le rapport politique, les résultats obtenus jusque-là s'étaient donc démontrés aussi satisfaisants que possible; mais ils laissaient bien moins encore à

désirer sous le rapport économique. Avec les nombreuses lignes douanières avait disparu l'industrie corruptrice de la contrebande, qu'elles avaient fait surgir; et toutes ces entraves avaient fait place à une liberté commerciale inconnue au même degré en Allemagne et qui fut saluée avec une vive reconnaissance à la fois par la classe des négociants et par le public, qu'indisposaient fortement des assujettissements aussi nombreux qu'ils étaient souvent mesquins. Aussi vit-on bientôt s'établir entre les divers États allemands des rapports d'affaires très-vivaces; bien des provinces, dont les produits n'avaient pu se débiter jusqu'ici que dans un rayon très-restreint, trouvèrent tout d'un coup un débouché dans toutes les parties du Zollverein, et ces opérations légales ne se bornèrent pas à répandre l'aisance, mais elles établirent encore par leurs effets bienfaisants leur supériorité sur la contrebande, qui ne laissa aucun regret, même aux populations les plus adonnées autrefois à ces manœuvres.

D'un autre côté l'industrie allemande se relevait de la prostration où elle était plongée, et poussait de nouveaux rameaux, tandis que les anciens s'étendaient et portaient des fruits tous les jours meilleurs. L'activité manufacturière, qui ne s'était encore manifestée que sur certains points, se propageait à travers des districts entiers, et bientôt surgirent en des endroits particulièrement favorisés de nombreuses fabriques d'espèce identique ou similaire, faisant

consister leur ambition à desservir non plus seulement les contrées voisines, mais encore la totalité de l'Allemagne. Quelques-unes d'entre elles se risquèrent aussi sur le marché universel, où elles firent la concurrence aux industries anglaise et française, même pour des articles, relativement auxquels celles-ci avaient eu toujours la haute main.

L'emploi de machines, qui jusqu'alors n'avait eu lieu que dans des proportions très-restreintes, s'accrut d'une façon prodigieuse; mais comme l'industrie nationale de la construction des machines était encore dans l'enfance et était dépourvue d'une confiance que n'auraient pas suffisamment justifiée d'ailleurs ses connaissances techniques, elle ne put que graduellement faire face aux besoins auxquels, en attendant, l'étranger donna surtout satisfaction. Bien entendu, le phénomène que nous signalons s'accusa bien plus dans les régions où fonctionnaient déjà d'anciennes manufactures, où se rencontraient des notions professionnelles et des capitaux, où des gouvernements avisés avaient, par de sages institutions, stimulé l'esprit d'entreprise et encouragé l'enseignement spécial, que dans les contrées agricoles et celles où la population, par trop attachée aux vieux errements, se montrait moins accessible aux innovations et laissait à désirer d'avantage du côté du savoir général et particulier.

A mesure, d'ailleurs, que la haute industrie répandait le bien-être de toute part et procurait à

bon nombre d'individus des moyens d'existence nouveaux, ces effets avaient leur contre-coup parmi les autres catégories sociales ; ainsi les industries d'ordre inférieur, de même que l'agriculture, bénéficièrent largement de l'ascension dans la consommation, et bien que quelques mauvaises récoltes vinssent à éprouver assez cruellement la population des champs, elle put bien vite, grâce au développement de l'aisance générale, se remettre des suites de ces traverses.

Mais les résultats financiers du Zollverein furent également de nature à satisfaire la majorité des associés. La plupart des États secondaires n'avaient guère vu jusqu'ici dans l'établissement des douanes qu'une source de revenus, sans bien se rendre compte ou se préoccuper beaucoup de leur fondement économique ; de telle sorte que, dans les sphères gouvernementales, les regards étaient surtout fixés sur les recettes, et que plus d'un homme politique, surtout parmi les plus anciens, était assez porté à juger exclusivement par ces recettes de la valeur d'un système douanier quelconque.

Toutefois, avant la constitution du Zollverein, ces États n'avaient par la nature même des choses retiré des douanes que des produits nuls ou relativement insignifiants. En beaucoup d'endroits, les droits de douane étaient même mêlés aux impôts de consommation en telle manière, que leur produit véritable ne pouvait être précisé.

Il n'y avait que les grandes monarchies, telles que

la Prusse, qui fussent en possession d'une organisation douanière bien réglée, et ce dernier royaume lui était redevable de revenus peu médiocres. Mais le système douanier prussien ayant servi de base au système douanier de l'Association, et bien des réductions, sans aucune majoration, ayant eu lieu depuis 1834 quant aux droits fixés jadis dans le tarif prussien, la Prusse ne pouvait espérer aucun accroissement de ses recettes. En revanche, les caisses des autres associés s'emplirent d'autant plus, que les systèmes par eux pratiqués jusqu'alors avaient été plus defectueux et plus insuffisants. Aussi leur intérêt, si vivement captivé par les gains considérables, découlant pour eux du système de douane nouvellement inauguré, était-il lié de la façon la plus intime au maintien durable et incommutable du Zollverein, bien encore qu'une disposition d'esprit, en quelque sorte innée, les poussât à se révolter contre l'assujettissement à une direction commune ou contre le sacrifice d'avantages ou d'intérêts distincts.

Autre était la situation faite à la Prusse. Sans doute cette puissance avait comme les autres ressenti les bienfaits économiques du Zollverein, et même la culture intellectuelle et industrielle très-avancée d'une partie de ses provinces, notamment des provinces rhénanes, ainsi que les soins attentifs qu'elle accordait à l'industrie lui avaient donné le pas sur les autres États de l'Union, chez lesquels elle avait trouvé un débouché très-lucratif pour ses produits.

Mais ses finances étaient moins bien partagées que celles des autres membres de l'Union; car, comme plusieurs de ceux-ci ne fournissaient pas primitivement à la consommation le même aliment qu'un certain nombre de provinces prussiennes, alors cependant que les droits encaissés étaient répartis *au prorata* de la population, un amoindrissement momentané des revenus en Prusse n'était pas seulement possible, mais même vraisemblable. Jusqu'à l'année 1834, les droits de douane et impôts indirects avaient donné en Prusse un rendement de 20 silbergros par tête (2 fr. 50), tandis qu'en 1834, ce rendement tomba brusquement à près de 15 silbergros, pour ne se relever insensiblement à 21 silbergros qu'en 1840. Chez les autres États au contraire, c'était l'inverse qui se produisait. Ainsi la part advenue dans les droits à la Bavière, pendant qu'elle faisait encore cause commune avec le Wurtemberg seulement, s'était élevée

En l'année 1830-1831 à 1,893,847 florins	} ce qui donne une moyenne de 1,999,399 florins,
En l'année 1831-1832 à 2,104,951 florins	

tandis qu'en 1834, après son entrée dans le grand Zollverein, elle atteignait 3,859,054 florins, sans que cette différence sensible en plus dût s'expliquer exclusivement par les quotités plus élevées du nouveau tarif de l'Union, quotités correspondant au tarif prussien. Dans ces conditions, la Prusse, voulant tarir la source d'un préjudice, pour le redres-

sement duquel elle se confiait d'ailleurs à la bonté de sa cause et à l'équité de ses coassociés, se borna, tout en laissant passer également, quant à elle, les délais conventionnels de la dénonciation, à convoquer, pour le 7 novembre 1840, une conférence à Berlin afin d'y faire délibérer sur les modifications désirables de conventions qui continuaient d'être obligatoires. Toutefois le traité pour la prorogation du Zollverein ne fut signé que le 8 mai 1841, tant avaient été graves et accidentées les délibérations qui mirent enfin d'accord les intéressés, et dont il suffira de consigner ici les résultats les plus essentiels.

Au premier plan s'était placée la question des droits sur le vin, c'est-à-dire, la demande de la Prusse tendant, dans l'intérêt de ses finances, dont l'équilibre aurait été troublé, au doublement de la taxe d'entrée prélevée sur les vins en une redevance de douane commune et un impôt de consommation privatif. Mais cette exigence d'un précipt fut généralement mal accueillie ; car s'il paraissait strictement juste de distribuer des revenus, principalement fournis par l'importation des articles étrangers, en raison de la consommation de ces articles, il n'était pas facile avec la libre circulation régnant à l'intérieur du Zollverein d'apprécier avec exactitude les consommations respectives, et il n'y avait pas en tout cas de motif alors, pour que, tenant compte à la Prusse de la plus

grande quantité de vins qu'elle consommait, on n'eût pas tenu compte aux États méridionaux de l'écoulement plus considérable qu'y trouvaient d'autres denrées fort productives, telles que le tabac, le fromage, le riz et le houblon; d'ailleurs, exclure une denrée de la communauté, n'était-ce pas défaire ce que l'on avait fait et saper l'association par la base? Quoi qu'il en soit, sur la proposition du délégué de la Bavière, on s'arrêta à une combinaison qui rallia la Prusse elle-même, à laquelle elle donna une certaine satisfaction, inférieure cependant à celle qu'elle avait sollicitée. Cette combinaison était empruntée à des calculs minutieux, desquels il résultait que

1° Si ce qui était perçu en droits de transit et de sortie dans les provinces orientales de la Prusse, dans la Saxe et dans la Thuringe, était abandonné à la Prusse, à la Saxe et à la Thuringe pour être réparti entre ces puissances dans des proportions à arrêter entre elles; et que

2° Si ce qui était perçu en droits de transit et de sortie aux bureaux de douane des provinces occidentales de la Prusse et de toutes les autres contrées de l'Union, était partagé entre elles sur le pied de la population respective; que par contre

3° Si la Prusse renonçait vis-à-vis de ces derniers États au préciput de 300,000 thalers, qui lui était échu jusqu'alors sur les droits de transit,

La Prusse, en communauté avec la Saxe et la Thu-

ringe, verrait, d'après les supputations moyennes, grossir ses revenus d'alors d'une somme de 165,855 thalers.

Ce terme moyen, qui fut sanctionné par une approbation unanime, bien qu'il ne contentât que partiellement la Prusse, mit au moins cette dernière à même d'arriver par rapport à la taxe sur l'eau-de-vie, qui n'avait donné lieu encore qu'à des négociations stériles, à une entente parfaite avec la Saxe et la Thuringe, en ce sens qu'un sacrifice fait par ces deux régions devait indemniser la Prusse de son excédant de consommation en spiritueux.

Des difficultés très-sérieuses avaient été également soulevées par la discussion des droits compensateurs, et il ne fallut pas moins de 15 séances pour rapprocher les vues dissidentes et préparer une résolution commune. Les propositions prussiennes réclamaient la suppression de toutes les barrières, que l'on avait opposées à l'envahissement des taxes de compensation en n'admettant cet impôt que sur certains objets, en le limitant par un certain maximum et en ne lui permettant en toute hypothèse jamais de franchir le chiffre rigoureusement nécessaire pour établir l'équilibre avec l'impôt perçu sur les produits indigènes de la même espèce. Quand les objets imposés passaient dans un autre État de l'Union, il n'y avait pas lieu au remboursement des taxes nationales perçues, même sous la forme de rémission de droits, à moins que, mues par des considérations

locales, les contrées voisines intéressées se fussent départies de ce principe. Or, puisque les droits compensateurs avaient été imaginés seulement pour que les producteurs n'eussent, en présence d'une inégalité dans les taxations intérieures, rien à redouter cependant de la concurrence des producteurs d'un autre pays associé malgré la liberté la plus complète dans les rapports, la circonstance que nous venons de révéler en dernier lieu contrariait et viciait leur organisation en enlevant à la taxe prélevée par tel ou tel État sur des objets qui n'étaient pas consommés à l'intérieur du pays, le caractère d'impôt de consommation pour y substituer celui d'un droit de sortie.

Ce furent encore les motions du commissaire bavaïse, qui sur ce nouveau point concilièrent des opinions très-divergentes en faisant droit à toutes les réclamations équitables et en améliorant sensiblement le système suivi jusque-là. Son projet consistait à remplacer les droits dits de compensation (*Ausgleichungs-Abgaben*) par les droits dits *de passage* ou *de circulation* (*Uebergangs-Abgaben*). Ces derniers droits étaient chargés également de la double mission, d'alimenter le trésor de chacun des États, et de pallier aux inconvénients que la diversité des systèmes financiers présentait pour les producteurs; mais on devait à présent arriver à ces fins non plus par la perception d'un droit de sortie de la part du pays producteur, mais par la perception d'un droit

d'entrée dans le pays, où l'on importait le produit en laissant d'ailleurs la première de ces contrées complètement libre de ne pas percevoir sur le produit exporté la taxe de consommation y établie. Il peut n'être pas superflu d'éclairer ce revirement de système par un exemple que nous empruntons aux auteurs.

Sous le régime précédent, la bière étant taxée à raison de 9 pfennings par quart en Bavière, et de 6 pfennings seulement en Prusse, il se percevait en Bavière par quart de bière prussienne introduit 3 pfennings, à titre de compensation impliquant protection pour le brasseur bavarois contre le brasseur prussien moins imposé. Sous le régime nouveau, qui n'avait autre chose en vue que d'atteindre la consommation et de l'atteindre également, quelle que fût la provenance, le même quart de bière prussien sortait de la Prusse en franchise, et acquittait 9 pfennings en Bavière, tout comme le produit bavarois. C'était la même somme que précédemment; seulement, ce qui avait été jusque-là perçu par deux caisses, ne l'était plus que par une seule. Mais le traitement de la bière bavaroise exportée en Prusse avait changé; au lieu de 9 pfennings dans le pays de fabrication, elle n'avait plus à en payer que 6 dans le pays de consommation.

Les droits de circulation étaient donc de véritables droits de consommation, et le principe d'un traitement égal pour tous se trouvait sauvegardé

par cela, que le produit d'un État quelconque de l'Union ne pouvait sous aucun prétexte être imposé plus lourdement ou plus mal commodément que le produit indigène ou celui de tout autre membre du Zollverein.

Les limites des impôts intérieurs n'étaient donc pas agrandies, leur quotité licite était déterminée, leur remboursement n'était admis que dans une mesure restreinte, et on avait décidé, en outre, que les droits de circulation sur le vin et le tabac n'excéderaient pas plus que par le passé le pied de 25 et 20 silbergros, de telle sorte que, sur tous ces points, les prétentions de la Prusse, très-attachée au développement des impôts intérieurs, et très-hostile aux restrictions qu'on voulait y apporter, furent battues en brèche, sans qu'elle crût cependant devoir refuser son adhésion [au système proposé, qui, ainsi que les dispositions particulières, était d'une convenance indiscutable.

On eut relativement moins de mal pour s'entendre sur l'imposition du sucre de betteraves. Du moment où le gouvernement prussien se fut résolu à souscrire au principe du partage en commun de ce revenu, il ne rencontra plus de résistance et il ne s'agit plus que du montant de la taxe et de son mode d'établissement, ce qui ne laissait toutefois pas que d'être encore assez embarrassant en raison de la nouveauté de la chose et du défaut d'expériences assez longues.

Sur le point de savoir si la sanction des diverses chambres ne serait pas indispensable en ce qui concernait les nouveaux traités de commerce à conclure, il s'était manifesté tout d'abord de grandes appréhensions, qui, provoquées par les propositions prussiennes, dans lesquelles on croyait voir une atteinte au régime constitutionnel, finirent par se dissiper dans le cours de la discussion. Les débats prouvèrent, en effet, que la Prusse n'avait eu en vue que les deux Hesse, la Hesse-Darmstadt d'une part, où le gouvernement avait reçu des États plein pouvoir pour la consommation de traités commerciaux avec des puissances *allemandes*, sans pouvoir se passer au contraire de leur assentiment préalable pour toutes les modifications législatives ou de tarifs, qu'entraîneraient à leur suite des traités de commerce avec des puissances *étrangères*, la Hesse Électorale d'autre part, dont le gouvernement était bien autorisé à des remaniements partiels des tarifs sous la ratification ultérieure des États, mais cessait d'avoir la même liberté d'action quand le tarif devait être complètement renouvelé.

En conséquence on arriva sans peine à formuler une disposition, réservant à chaque gouvernement le droit de soumettre à chaque fois, selon les exigences constitutionnelles respectives, les résolutions prises ou les traités conclus à l'approbation des États. Cet objet fut de nouveau mis en discussion lors du renouvellement des traités douaniers en

1853, et les principes proclamés à cette époque conservèrent une autorité incontestée jusqu'au traité du 8 juillet 1867, qui, en transformant l'état de choses existant, leur fit perdre leur raison d'être.

Relativement aux péages du Rhin, le cabinet de Berlin se décida aussi à obtempérer aux vœux des autres cabinets, en entrant dans une voie jusqu'alors jugée par lui impraticable et par trop alarmante pour les intérêts des ports rhénans de la Prusse : la concession consistait en ce qu'il soumettrait à ces péages les articles, notoirement étrangers à l'Allemagne, alors même que lesdits articles seraient librement transportés par Coblençe vers les pays situés plus haut.

La question assez secondaire des immunités de douane fournit matière à un échange actif d'explications. Déjà, en 1840, la Prusse avait fait distribuer un mémoire, où elle s'était appliquée à montrer dans le maintien de ces privilèges une source d'inégalité et d'avantages préjudiciable à certains membres de l'Association et notamment à elle-même ; elle s'y élevait contre des mesures d'exception, que la continuation du lien social devait de plus en plus tendre à faire disparaître, et elle estimait que là où les conditions spéciales et locales dans lesquelles se trouvaient placées certaines branches de l'industrie militaient pour la conservation de ces mesures, les conséquences fiscales en devaient retomber privativement sur les États où elles étaient

adoptées. Néanmoins, ici encore, l'accord s'établit sur la base de la rétention de quelques faveurs spéciales le long de certaines frontières, au profit de céréales, de bétail, et de glaces non polies.

Enfin, à l'issue des séances, on vit s'élever également une contestation assez vive sur la durée à assigner au traité d'union, car d'un certain côté on ne voulait prêter les mains qu'à une période de 6 ans, et c'est de ce côté aussi que s'était rangée la Prusse, dont les hommes d'État avaient beaucoup de peine à faire taire leurs inquiétudes financières. Cependant comme le représentant de la Bavière, fit d'une période de 12 ans, à partir du 1^{er} janvier 1842, la condition *sine qua non* du concours de son pays, la Prusse finit par céder, et rien ne s'opposa plus dès lors à la conclusion du nouveau traité, qui n'était que la continuation du pacte précédent avec les différences principales que nous venons de parcourir.

Mais à peine le Zollverein s'était-il retrempé dans cette réorganisation intérieure, et avait-il assuré son existence, qu'un nouveau mouvement d'accession se manifesta, qui devait encore mieux que par le passé arrondir ses frontières et préparer son extension ultérieure vers le nord de l'Allemagne. Très-importante sous ce double rapport fut l'adjonction assez inespérée du Brunswick, qui s'était, en mars 1841, détaché brusquement du Steuerverein, à la suite de négociations infructueuses entreprises pour la prorogation du traité constitutif de ce groupe, et qui fit

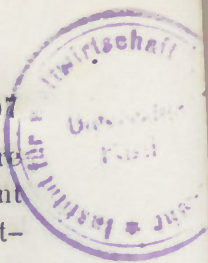
sans retard à la grande association douanière des ouvertures, bientôt couronnées d'un plein succès.

Le duché se déclarait prêt à adopter le système d'impôts prussien relatif à la bière, au vin, à l'eau-de-vie et au tabac, en même temps que l'ensemble des dispositions régissant l'union sous quelques modifications transitoires, nécessitées par sa situation géographique vis-à-vis du Hanovre. Par contre, on ne faisait pas d'objection à ce qu'il figurât dans le Zollverein avec la voix délibérative d'un membre indépendant. Mais sa constitution territoriale fit surgir une difficulté, provenant de ce qu'il avait demandé son admission pour toutes les parties principales de son domaine et notamment aussi pour ses districts du Harz et du Weser. Ces districts, non contigus à la portion dominante ou essentielle du territoire, formaient une langue de terre étroite, s'étendant du Weser au Harz et qui séparait nettement tout le cercle hanovrien de Gruben-Hagen avec Gottingues et le comté de Hohenstein du reste du royaume de Hanovre. Et comme ce cercle serait devenu par l'accession du Brunswick, une véritable enclave du Zollverein, condamnée en fait à l'annexion, le Hanovre devait éprouver des craintes sérieuses et être fortement tenté de faire échouer les desseins de son ancien allié. D'un autre côté la Prusse songeait à tirer parti de cette situation pour entraîner le Hanovre dans l'orbite du Zollverein ; mais dans dans les quelques négociations qui fu-

rent effectivement entamées à ce sujet, cette dernière puissance fit une déclaration évasive, en demandant l'ajournement à un moment plus favorable, c'est-à-dire moins troublé par les agitations constitutionnelles, qui la travaillaient à l'intérieur, d'une détermination à laquelle elle n'était pas d'ailleurs contraire. Le gouvernement prussien fut ainsi amené à promettre de s'entremettre auprès du Brunswick, pour que le district occidental du Weser demeurât pendant un an encore en dehors du Zollverein, et persistât pendant le même temps dans ses anciens liens avec le Hanovre, à condition que le Hanovre donnât l'assurance de vouloir, en dedans de cette année, poursuivre son entrée au sein de l'association douanière allemande. C'est aussi dans ces termes et sous ces auspices qu'intervint, à la date du 19 octobre 1841, le traité avec le duché de Brunswick.

Mais déjà la veille, 18 octobre, la principauté de Lippe-Detmold avait pactisé avec le Zollverein, ce qui rendit possible aussi l'absorption par lui, en vertu d'une convention du 13 novembre 1841, du comté hessois de Schaumbourg, resté jusque-là en dehors de son action.

Bientôt même le Zollverein eut à se réjouir d'une conquête nouvelle. Dès le printemps de l'année 1839, le bruit s'était accrédité à Berlin, que le gouvernement des Pays-Bas désirait, aussitôt la question belge vidée, faire recevoir dans l'association le grand-duché de Luxembourg, petit pays qui, malgré la place mo-



deste qu'il occupe sur les cartes géographiques, a plus d'une fois, même dans les derniers temps, fixé les regards de l'Europe, et qui se présente à nos propres yeux avec toutes les séductions et tous les souvenirs de la terre natale.

Cette rumeur avait même pris une consistance telle, que déjà au mois d'avril 1839 le ministère prussien était saisi de représentations qui lui étaient adressées des provinces rhénanes, notamment des fabricants de cuir de Malmédi, dont l'industrie devait avoir, dans la pensée de ces derniers, beaucoup à souffrir de l'accession du Luxembourg. D'ailleurs l'opinion publique n'avait pas fait fausse route, puisque le 19 juin de la même année l'ambassadeur de Hollande à Berlin remettait une note où était exprimé le désir de son souverain, de faire usage des dispositions libérales de l'art. 38 des traités d'union, en prenant part au Zollverein avec le grand-duché de Luxembourg, qui déjà appartenait à la Confédération germanique.

Toutefois, ces ouvertures firent faire des réflexions à la Prusse, qui croyait ses intérêts propres aussi bien que les intérêts collectifs compromis par la difficulté de surveiller les frontières luxembourgeoises vis-à-vis de la France et de la Belgique, par les complications que ferait naître l'administration locale des douanes et sa direction supérieure, par la résistance à laquelle on s'attendait de la part de la population, par les sacrifices qu'imposerait le partage

des revenus d'après le nombre des habitants, en présence de l'état de la consommation dans le Luxembourg, par le péril dont étaient menacés la régie prussienne du sel et les autres impôts indirects.

Aussi quand au mois d'octobre 1839 M. de Scherff, le plénipotentiaire hollandais, fut arrivé à Berlin accompagné de l'inspecteur supérieur des contributions, M. Wahlen de Luxembourg, on commença par lui proposer d'abandonner l'idée d'une accession douanière, et de se rejeter sur un traité de commerce, contenant des dispositions favorables aux produits respectifs du sol et de l'industrie.

Mais il fit observer que pour le Luxembourg, dont les rapports commerciaux, extrêmement vivaces du côté de la Belgique et de la France, étaient à peu près nuls jusqu'ici avec les membres de l'union, tout traité de commerce, quelque grandes que fussent les concessions du Zollverein, serait dénué de valeur; que le maintien d'un système de douane propre au grand-duché était impraticable, et que, si par conséquent on se refusait à donner suite aux vœux du gouvernement royal grand-ducal, il ne resterait à celui-ci d'autre parti à prendre que de supprimer complètement toute l'administration douanière dans le Luxembourg, ce qui convertirait ce pays en un véritable asile pour la contrebande.

Cette déclaration ramena forcément le débat à son point de départ, mais le projet d'union élaboré en conséquence par le ministère prussien, et les dis-

cussions auxquelles il donna lieu, mirent bien en évidence la divergence de vues qui séparait les parlementaires, alors même qu'ils se plaçaient de part et d'autre sur le terrain de la réalisation de la pensée hollandaise. Les instructions données à M. de Scherff présupposaient en effet l'admission du Luxembourg dans le Zollverein à titre de membre indépendant, tandis que la Prusse pensait au contraire retirer au grand-duché son administration douanière propre, dont elle se méfiait, et à plus forte raison lui refuser un vote individuel. Mais au différend sur ce point essentiel venaient s'en joindre d'autres sur des points secondaires, tels que celui se rattachant aux droits d'octroi établis à Luxembourg, qui ne pouvaient subsister comme par le passé, sans que leur maintien se traduisît par une véritable barrière à l'intérieur.

On était donc assez éloigné de s'entendre, quand, en juillet 1840, le cabinet de la Haye se montra disposé à introduire dans le Luxembourg la taxation prussienne sur les objets de consommation intérieure, tels que vin, mout, eau-de-vie, etc., etc., et à se soumettre aux exigences du contrôle unioniste en agréant un directeur des douanes prussien à la tête de l'administration douanière à former dans le grand-duché. En même temps son arrêté du 20 juillet 1840 édictait pour le Luxembourg un nouveau tarif douanier, qui concordait sur les chefs les plus importants avec le tarif de l'Association

La réponse de la Prusse à ces propositions ne se fit guère attendre ; mais à cette réponse succéda une suspension complète des négociations motivée en partie par l'avènement d'un nouveau souverain au trône des Pays-Bas, et qui se prolongea pendant une année entière, jusqu'à ce qu'enfin, à la date du 8 août 1841, l'accord s'établît entre les commissaires respectifs.

Mais cet accord avait été précédé de la part du négociateur hollandais de plusieurs tentatives, destinées à obtenir pour la Belgique diverses facilités douanières assez considérables dans les conditions que voici. Lors de l'annexion à la Belgique d'une portion du Luxembourg, une loi avait été, le 6 juin 1839, promulguée dans le royaume, laquelle, afin de prévenir le dommage pouvant résulter, pour les deux fractions territoriales autrefois réunies, de la brusque interruption de tous rapports entre elles, avait accordé des allègements commerciaux et douaniers au blé et à d'autres produits bruts comme le fer, la faïence et la draperie grossière, passant du Luxembourg allemand dans le Luxembourg belge. Quant au Luxembourg belge, on lui avait uniquement concédé par contre l'exportation en franchise du fer brut. Le gouvernement néerlandais redoutait, dès lors, que l'entrée du grand-duché dans le Zollverein ne fournît au gouvernement belge un prétexte pour revenir sur les avantages octroyés par cette loi du 6 juin 1839. La Prusse ne crut pas néanmoins devoir donner suite aux instances faites

auprès d'elle dans la direction indiquée, sans que cependant le chargé de pouvoirs de la Hollande fit de ce refus un *impedimentum* à la signature du traité. Mais il arriva que le cabinet de la Haye s'opposa à la ratification de la signature donnée en son nom, et sa détermination fut évidemment dictée par le parti devenu prédominant à la Haye et dans le Luxembourg, qui repoussait tout rapprochement avec l'Allemagne, et la convention comme préjudiciable aux intérêts bien entendus du grand-duché. Quand M. de Scherff se représenta à Berlin en décembre 1841, il était chargé de la mission de négocier un provisoire qui maintiendrait le *statu quo*, et interdirait pendant un certain nombre d'années au Luxembourg tout traité de commerce avec ses voisins de la France et de la Belgique, tandis que de son côté le Zollverein renoncera à la ratification et à l'exécution du traité du 8 août. Peu de temps après, deux délégués luxembourgeois, MM. Simons et Théodore Pescatore furent mêlés à la négociation, qui visait même maintenant de leur part à limiter à une seule année l'interdiction pour le Luxembourg de passer un traité ou de renforcer un Zollverein étranger. Mais ces combinaisons furent également déclinées par la Prusse, laquelle, plutôt que de continuer les pourparlers, préféra attendre la fin des événements, qui lui indiquaient l'apaisement prochain dans le Luxembourg de l'agitation, un peu artificielle à ses yeux, qu'y avait produite le traité du 8 août.

Cette politique ne tarda pas à porter ses fruits, et pendant le séjour que le roi de Prusse fit à Londres, deux plénipotentiaires hollandais allèrent l'y joindre, pour lui soumettre de nouvelles propositions et réclamer des modifications au traité du 8 août, dont ils désiraient notamment voir restreindre la durée d'abord à deux, ensuite à trois ans. Et comme ces propositions ne furent pas goûtées, ils déclarèrent néanmoins le roi des Pays-Bas disposé à accepter le traité tel quel, en insistant seulement, pour que par l'intercalation d'un article, la continuation des relations entre les deux Luxembourg fût assurée, et pour que le nombre des employés de douane prussiens à installer dans le grand-duché fût réduit le plus possible. Le traité définitif fut ensuite signé, le 8 février 1842, dans la ville de la Haye où la Prusse avait envoyé deux mandataires ; et ce traité, qui ne différait qu'insensiblement de l'ancien, ne tarda pas à être ratifié par les deux monarques.

Afin d'éviter que le Luxembourg ne fournît au gouvernement des Pays-Bas un moyen d'agir sur la politique douanière de l'Union, le Luxembourg se vit privé d'une voix indépendante dans le Zollverein, où il allait au contraire être représenté par la Prusse, et son organisation douanière fut soumise à l'influence directe de ce royaume. A cette fin, la direction douanière érigée à Luxembourg fut subordonnée au Ministère des finances prussien à qui était réservée aussi la faculté de présenter pour les fonctions de directeur

un employé prussien, en même temps que tous les États de l'Union étaient indistinctement autorisés à envoyer des fonctionnaires à cette direction. Du même coup, le grand-duché empruntait à la Prusse son système d'impôts à l'intérieur, et souscrivait aux résolutions communes prises relativement au sel, aux jeux de cartes, aux patentes, à la taxation du sucre de betteraves, etc.

Pendant que s'accomplissaient ces diverses accessions, qui étendaient l'œuvre du 8 mai 1841, pendant que l'introduction de l'impôt sur le sucre de betteraves accroissait la puissance financière du Zollverein, et que tout faisait augurer son avancement progressif dans les voies paisibles qu'il avait généralement suivies jusqu'alors, le cours des événements l'en fit dévier inopinément et suscita un conflit intérieur, qui le mit à une bien rude épreuve, en menaçant même plus d'une fois son existence. Le rappel de ces luttes intestines et de leur résultat final est particulièrement propre à attester la force de l'idée nationale animant l'Association : ainsi, loin d'avoir amené la rupture du lien social, ces luttes l'ont au contraire affermi et agrandi et ont fait éclore une organisation nouvelle, où s'est manifestée d'une façon expressive la correspondance intime des intérêts et des institutions économiques avec les intérêts et les institutions de l'ordre politique.

Huit années de coopération avaient suffi à convertir l'industrie allemande en une industrie véritable-

ment nationale. Tandis qu'autrefois des barrières en grand nombre, élevées comme à plaisir, avaient partout arrêté l'essor industriel, et borné toute exploitation à l'horizon le plus modeste, l'agrandissement des débouchés à l'intérieur combiné avec une protection efficace contre la concurrence étrangère était venu fortifier les diverses branches de l'industrie, donner un surcroît d'occupations à toutes, en susciter de nouvelles et en enhardir même quelques-unes à affronter sur les marchés du dehors la rivalité étrangère. L'antique état de choses était devenu méconnaissable, et chez la classe industrielle, qui avait gagné en indépendance et en considération, se développa de plus en plus la conscience de sa force et le sentiment de la solidarité. Cette tournure des esprits fut puissamment secondée par l'érection en tous lieux d'écoles industrielles, réelles et polytechniques, témoignant de la sollicitude des gouvernements pour l'outillage scientifique. La presse même s'était mise au service de l'industrie, dont les représentants finirent par composer en quelque sorte un ordre fermé, résolu à défendre lui-même ses intérêts et à revendiquer ses droits.

La classe des commerçants au contraire, dont les profits avaient été dus principalement jusqu'alors au placement des articles étrangers, ne sut pas se maintenir à la hauteur de la précédente. Bien qu'en effet de plus grandes facilités commerciales ainsi qu'un accroissement sensible dans la

production et la consommation lui valussent des gains considérables, la source des bénéfices qu'avait procurés le trafic des marchandises étrangères, tarit peu à peu, car l'importation perdit, sinon en étendue, au moins en signification relative, et il se forma graduellement une exportation importante, dont le produit alla en majeure partie au fabricant, qui se mit lui-même en quête de marchés forains, et apprit à se passer d'agents intermédiaires. Aussi, à mesure que l'industrie devint plus prospère, et formula ses prétentions quelquefois un peu excessives, elle provoqua l'antagonisme de ceux qui importaient, et qui surent attacher à leur cause bon nombre de consommateurs, et c'est ainsi qu'entre les droits protecteurs et la liberté commerciale éclata une guerre, qui s'alluma tout d'abord dans les conférences de Stuttgart saisies de la question et qui ne tarda pas à développer un vaste incendie, où le Zollverein faillit périr à diverses reprises, jusqu'à ce que dans les derniers temps elle eût pris un cours nouveau et plus paisible qui la conduira sans doute insensiblement à son terme.

Le branle à tout ce mouvement avait été donné par une crise dans la production du fer, crise qui s'était manifestée en Angleterre, où le placement de ce métal avait subi un brusque arrêt, par suite duquel les producteurs en jetèrent de grandes masses sur le continent à des prix très-modérés. L'industrie rhénane du fer, qui se ressentit la première de

cette invasion, fit entendre des plaintes très-violentes, et le gouvernement du Nassau, prenant en main les intérêts de cette branche industrielle, réclama une élévation des droits de douane sur les fers.

La situation était analogue pour les filatures de coton. Avant l'établissement du Zollverein, très-peu de ces filatures avaient vu le jour et avaient pu se maintenir en Allemagne, même dans les proportions les plus exiguës, tandis qu'en Angleterre et en France, où cette industrie occupait la plupart des bras et des capitaux et était l'objet des faveurs législatives les plus marquées, elle avait pris un élan tel, qu'elle pouvait être considérée comme le fondement et comme le facteur principal de la grandeur industrielle de la Grande-Bretagne tout au moins. Tant qu'en Allemagne les barrières douanières se comptèrent par douzaines, que divers gouvernements ne s'y rendirent nullement compte de l'importance de l'industrie et cherchèrent avant tout leur avantage dans l'encouragement du commerce de commission, il ne put être question de la prospérité des filatures, qui était subordonnée à de vastes débouchés assurés, au maniement de capitaux considérables, à l'usage de machines coûteuses et compliquées, à des connaissances techniques solides, toutes choses qui faisaient encore défaut à ce pays. Quand enfin le Zollverein lui souffla une vie nouvelle, l'activité industrielle aiguillonnée se porta tout d'abord de préférence sur celles des branches dans lesquelles on

avait déjà débuté, ou sur celles dont l'exploitation n'avait pas trop d'exigences, comme notamment le tissage du coton. A mesure que ce dernier travail s'étendit, l'importation des fils anglais, qu'il rendait nécessaire grandit. Quant aux filatures, il leur fallut quelque temps avant d'acquérir en Prusse, sur le Rhin, dans la Saxe, dans le grand-duché de Bade, dans le Wurtemberg et sur quelques points de la Bavière, une réelle importance, attendu que le droit de douane de 2 thalers (7 fr. 50) par quintal, qui les protégeait contre la concurrence étrangère, n'était que trop contre-balancé par la situation favorisée des fabriques anglaises sous le rapport des approvisionnements en matières premières, du meilleur marché du combustible, de la qualité et du prix de revient des machines, et enfin des ressources financières. Jusqu'en 1842, l'importation des fils dans le Zollverein excéda la fabrication intérieure des fils de plus du double, et pendant qu'à la faveur d'un droit de douane de 30 à 50 thalers par quintal les conditions du tissage s'étaient tellement améliorées, que l'exportation des tissus en coton fabriqués au sein de l'association se chiffrait par 14 à 15 millions de thalers, la plupart des filatures traînaient une existence des plus précaires. Les deux catégories industrielles se contrariaient donc par des intérêts diamétralement opposés, et il était à prévoir que chaque État prendrait le parti que lui dicterait la prédominance de l'une ou de l'autre dans sa sphère propre.

Le gouvernement prussien n'avait encore jusqu'alors fait prévaloir dans les affaires du Zollverein que le point de vue financier ; et toutefois, quand durent avoir lieu les conférences générales qui s'ouvrirent à Stuttgart le 4 juillet 1842, il fit comprendre par le choix de son commissaire, qu'il n'entendait pas sacrifier aux intérêts financiers les intérêts commerciaux et industriels, et les propositions qu'il élabora en vue de ces conférences contenaient même une demande tendant à l'élévation des droits de douane sur les tissus de laine et sur les tissus laine et coton.

Cependant des influences diplomatiques et politiques parvinrent bientôt à modifier ces premières dispositions. A peine en effet la tendance vers une protection plus efficace du travail national s'était-elle accusée en Allemagne, que le cabinet anglais, qui n'avait porté l'industrie de la Grande-Bretagne à une si grande hauteur qu'à l'aide de prohibitions de toute sorte et de droits protecteurs excessifs, mis en œuvre depuis plus d'un siècle, entreprit de dissiper ces symptômes alarmants.

Il chercha donc à détourner en tous lieux du but poursuivi comme d'un but insensé, mais il ne paraît guère avoir rencontré d'écho qu'à Berlin, où il profita de l'accueil favorable fait à ses insinuations, pour s'élever expressément contre l'augmentation, sollicitée par plusieurs États de l'Union, des droits sur les fils ainsi que sur les cotonnades et

les tissus mélangés et pour promettre, en échange du maintien du tarif existant, des réductions de droits à l'entrée des vins allemands et du velours-coton; menaçant, en cas d'échec, d'une aggravation de son système prohibitif.

Le résultat de ces démarches ne se fit pas attendre, car non-seulement la Prusse se montra contraire à tout exhaussement des droits sur les fils, mais songea même à retirer la motion dont elle avait pris l'initiative.

C'est sous ces auspices que fut inaugurée à Stuttgart la cinquième session des conférences générales, qui mit tout de suite en présence deux camps, dont l'un, occupé au nom de l'industrie allemande par les contrées méridionales telles que Bade, le Wurtemberg et la Bavière, réclama primitivement une taxe de 5 thalers sur les fils et même de 8 thalers sur les fils ourdis en chaîne, dont l'autre au contraire, réunissant à la Prusse la Saxe, la Thuringe, Brunswick et Francfort, se prononçait contre toute élévation de droits par rapport au coton filé brut et à toutes sortes de fils de lin et de toiles. Ainsi se trouva vidée une question vivement agitée avant les conférences, et qui, après ce résultat négatif, n'en passionna pas moins la presse, où les deux partis, obstinément attachés à leur point de vue, continuèrent à se livrer de furieux assauts.

Le congrès de Stuttgart avait donc donné gain de cause au tissage, qui employait le plus de monde et

procurait les plus gros profits ; mais néanmoins, sur la proposition même de la Prusse, il avait, pour les fils ourdis en chaîne, introduit un droit plus élevé qui allait être désormais de 3 thalers par quintal au lieu de 2.

Les propositions faites pour l'élévation des droits sur les fers n'eurent pas un meilleur résultat. En face des conclusions formulées par le Nassau et tendant à une augmentation générale de ces droits, vint se placer une demande de réduction des droits existants, faite par la Prusse sur du fer en barres façonné, laquelle demande alla échouer à son tour contre la résistance formelle du Nassau et du Wurtemberg. Entre temps l'industrie allemande des fers se trouvait dans une position si alarmante, que la Prusse se réserva, pour le cas où cette position des forges viendrait à s'aggraver, d'en faire l'objet d'un examen minutieux de concert avec les autres membres de l'Union, afin qu'on pût encore dans le cours d'exercice du tarif général, c'est-à-dire avant la fin de 1845, édicter des droits modérés sur le fer brut de l'étranger et une élévation correspondante des droits sur les variétés grossières du fer forgé.

Le désir manifesté par la Bavière dans le sens d'un renforcement de la taxe d'entrée sur la verrerie de choix, aurait rencontré une adhésion unanime, sans la contradiction isolée de la Prusse, qui suffit d'ailleurs à le faire échouer.

Aussi, quand la réunion de Stuttgart fut parvenue au terme de ses travaux, ses membres ne s'étaient mis d'accord que sur certaines modifications au tarif existant, sur certains changements au droit de transit et enfin sur une aggravation, proposée par la Prusse, des droits sur le sucre de betteraves, droits qui furent portés d'un tiers à deux tiers de thaler. On y avait agité également à nouveau, mais inutilement, la bonification rétroactive par la Prusse des péages sur le Rhin, et l'on réussit seulement à arrêter quelques principes généraux sans véritable importance.

Avant de nous séparer de la cinquième session, il convient de relater encore les mesures éventuelles de représailles, délibérées par elle contre la France. On avait en effet porté chez nous à un taux plus élevé les droits sur les fils de lin et sur les toiles, et le Zollverein crut dès lors devoir ou bien provoquer le retrait de cette résolution dirigée, croyait-il à tort, contre l'Allemagne, ou bien y répondre par des résolutions efficaces en sens contraire. La Prusse surtout en témoigna un vif ressentiment, et comme si elle n'avait pas été pleine de mollesse jusque-là vis-à-vis de la législation prohibitive de l'Angleterre, c'est sur son initiative qu'il fut décidé, qu'au cas où la France ne reviendrait pas sur sa détermination, on porterait au double les droits d'entrée sur les articles d'or et d'argent, sur la parfumerie, les fleurs artificielles, la ganterie, les vins et les tentures.

La session suivante inaugura ses séances à Berlin le 4 septembre 1843 et les clôtura dans le courant du mois de novembre. De nouvelles propositions faites en faveur de l'établissement de droits de douane sur le fil de lin et les toiles s'y brisèrent cette fois encore contre les résistances qu'elles avaient rencontrées déjà à Stuttgart, et le même sort atteignit les motions du Wurtemberg et du grand-duché de Bade réclamant un accroissement de taxe sur les fils de coton écrus et sur les fils ourdis en chaîne. Aucune modification ne put non plus être introduite pour le moment dans la partie du tarif concernant les fers, bien que le gouvernement prussien, tout en demandant l'abaissement du droit établi de 3 thalers par quintal sur les fers supérieurs, eût adhéré à l'introduction d'un droit sur le fer brut et à l'élévation des droits sur le fer forgé de qualité inférieure; et l'ajournement d'un accord, qui était cependant bien près de s'établir, provint des difficultés que fit la Bavière pour souscrire à l'élévation des droits d'entrée sur les rails de chemins de fer. Aussi à l'issue de cette sixième session, le commissaire de la Prusse exprima-t-il le regret, que le règlement de la question des fers, conformément aux intérêts délaissés de la production nationale, ne pût voir le jour avec le commencement de l'année suivante; et comme ce terme initial pour des remaniements du tarif, bien que formant la règle légale, ne lui paraissait cependant pas

un point de départ fatal, il exprima en même temps l'espoir que l'entente, à laquelle il promettait que la Prusse travaillerait par la voie de la correspondance, viendrait sans doute à se produire dans un assez bref délai.

Au surplus, les divers gouvernements représentés au congrès semblaient avoir pris à tâche d'y écarter provisoirement toute discussion serrée relativement aux droits protecteurs, comme s'ils avaient voulu réserver leurs forces pour le combat décisif, qu'ils entrevoyaient à assez courte échéance.

En revanche, ils s'étaient très-sérieusement employés à l'amélioration du tarif pour le transit, dont les dispositions inopportunément compliquées avaient depuis longtemps soulevé des plaintes, même de la part des préposés des douanes, et toutes les volontés s'unirent bientôt, pour que les facilités de transit convenues, dont une proposition isolée avait demandé l'extension à tout le domaine qui s'étend sur la rive gauche de l'Elbe, reçussent au moins leur application :

1° A la ligne occidentale de Wittemberg sis sur l'Elbe inférieure jusqu'au Danube inclusivement ;

2° A la ligne septentrionale de Saarbruck jusqu'à l'Elbe supérieur, respectivement Neustadt près Stolpen en Saxe.

Les conférences de Berlin portèrent d'autres fruits encore, tels que l'élaboration d'un cartel monétaire dont l'avant-projet ne put toutefois pas être adopté

encore en l'absence des instructions nécessaires chez certains délégués, ainsi que la résolution de procéder à la publication officielle des traités d'union, dont le recueil, continué jusque dans les derniers temps, forme une collection de documents diplomatiques, qui ne sont pas d'un minime intérêt historique et qui ont dû naturellement, à cause de leur caractère d'inflexible authenticité, servir de base à notre travail.

Elles s'acquittèrent également, et sans conflit, de la mission qui leur incombait de décréter une législation commune pour les droits frappant le sucre de betteraves. Conformément en effet aux stipulations intervenues dans l'acte de renouvellement des traités d'union du 8 mai 1841, la taxe sur le sucre de betteraves devait pendant les trois premières années demeurer privative, mais devait par contre, à partir du 1^{er} septembre 1844, être perçue au profit de la communauté douanière, sur un pied uniforme. Or, c'est une délibération du 6 novembre 1843, prise dans le cours de la 6^e session, qui fixa précisément cette taxe et en régla la perception.

Sur ces entrefaites, des négociations actives se poursuivaient de la part du Zollverein et de la Belgique, à l'effet d'amener entre eux la conclusion d'un traité de navigation et de commerce, qui fut en effet signé le 1^{er} septembre 1844, mais après avoir été tenu un certain temps en échec par la pensée que nourrissait la Belgique et notamment son roi

Léopold de faire cause commune avec la France, voire même d'organiser avec notre pays, que la crainte d'un écrasement de notre industrie par la supériorité de l'industrie belge empêcha cependant de répondre à de telles ouvertures, un Zollverein distinct, destiné à faire contre-poids à l'association allemande. Quant à ces négociations dirigées en désespoir de cause du côté du Zollverein, elles durent naturellement porter entre autres sur les faveurs douanières revendiquées par la Belgique pour son industrie-florissante du fer, et le débat international, qui s'engagea sur ce point raviva chez les membres de l'Union l'intérêt de la question encore pendante des fers, en même temps qu'il détermina la Prusse à recommander à nouveau aux commissaires qui siégeaient à Berlin, les propositions par elle faites dans les conférences générales de la session précédente. En fin de compte et après beaucoup d'hésitation, la Bavière se résigna à accepter ces propositions, en laissant tomber les réserves que nous lui avons vu formuler plus haut, mais en exigeant que la durée, pendant laquelle fonctionneraient les nouveaux droits, ne s'étendît pas provisoirement au delà de la fin de l'année 1845. Ces droits entrèrent en vigueur à partir du 1^{er} septembre 1844, date de la signature du traité avec la Belgique, grâce auquel une concession de 50 centimes fut, relativement au tarif nouveau, faite à ce dernier pays sur le fer brut, et une autre concession de 50 centimes sur le fer travaillé.

La 7^e session, dont les membres prirent séance à Carlsruhe le 1^{er} juillet 1845 pour se séparer le 23 octobre suivant, excita au plus haut degré l'attention générale, en ce que l'industrie allemande, non moins que ses adversaires, les théoriciens, ainsi que la presse et le public tout entier, se promettaient d'elle le règlement du conflit qui s'agitait entre les droits protecteurs et la liberté commerciale. Aussi les ambassadeurs d'Angleterre, de France et de Belgique en même temps que des agents de politique commerciale de toute espèce s'évertuèrent-ils à avoir connaissance, par les voies diplomatiques et autres, des délibérations en cours, et de diriger, conformément à leurs vues, les déterminations des divers gouvernements de l'Union ; mais comme on sentait parfaitement que la décision finale relevait de Berlin, c'est de ce côté que convergèrent tous les regards et les efforts les plus soutenus.

Or, à Berlin la question de-savoir si le système suivi jusque-là par le Zollverein n'était pas sujet à des modifications dans le sens d'une politique douanière nationale, divisait assez profondément les opinions. Les uns, prenant leur point d'appui dans l'office commercial de création récente et dans le ministère des affaires extérieures, se prononçaient de plus en plus pour la nécessité d'une réforme, devant d'une part porter sur l'état interne du Zollverein en concédant à l'industrie indigène des droits protecteurs plus efficaces, et devant, d'autre part, aboutir à

des mesures qui fussent propres à assurer au commerce et aux produits de l'Allemagne une place agrandie dans le commerce du monde.

Les autres, ralliés surtout autour du Ministère des finances, demandaient à s'en tenir aux pratiques antérieures, se cramponnaient au principe de taxes modérées, se montraient hostiles à toute augmentation de droits, à toute entreprise dirigée contre la législation douanière prussienne de 1818, et ne manquaient pas de se prévaloir notamment des avantages financiers obtenus jusqu'alors. Mais en dehors des sphères gouvernementales proprement dites, ce dernier courant recrutait encore des prosélytes dans le haut commerce, auquel l'importation de marchandises étrangères valait des bénéfices considérables, ainsi que parmi les représentants des intérêts agricoles et parmi les consommateurs. Toutes ces personnes unies aux autorités scientifiques, qui condamnaient spéculativement toute perception de droits, formaient les véritables champions du *free trade* ; leur siège était surtout dans les grandes places de foire et dans les villes commerçantes du Nord ; et bien qu'en principe les free-traders purs fussent aussi distants des adhérents du système en vigueur que des partisans des droits protecteurs, ils pactisèrent momentanément avec ceux qui, attachés aux errements suivis dans le passé, repoussaient au moins les innovations aggravantes.

Toutefois, vers la fin de 1844, les défenseurs du

statu quo se départirent, sous l'influence d'une volonté supérieure, de leur point de vue exclusif en prêtant les mains à une enquête sur la nécessité d'imposer plus fortement certains produits industriels, d'une importance particulière, à savoir du fil de lin et des toiles, du fil et des étoffes de coton, du fil et des étoffes de laine et de la soude. Les déposants à l'enquête se prononcèrent presque unanimement pour l'élévation des droits et demandèrent aussi en même temps des bonifications (Rückzölle) qui devaient être effectuées à la sortie des produits fabriqués, mais dont l'établissement, par cela même qu'il était resté étranger jusqu'ici au système douanier, souleva des difficultés très-sérieuses. Aussi les motions portées enfin par la Prusse au congrès de Carlsruhe à la suite de controverses fort animées, furent-elles l'œuvre d'un véritable compromis et ne répondirent-elles dans leur ensemble aux espérances d'aucun des deux partis en présence. Elles admettaient en effet, sans doute, des surtaxes pour certains objets, mais elles accusaient toujours nettement la tendance à résister à toute révision radicale du tarif, d'après un principe déterminé, qui faisait encore complètement défaut, et à ne céder le terrain que pas à pas, c'est-à-dire dans la mesure où les intérêts prussiens conseillaient eux-mêmes des concessions, comme c'était le cas pour les fils de lin, sur lesquels les droits devaient être, à la demande même de la Prusse, fortement exhaussés.

La situation se présentait avec bien des variantes et des contrastes chez les États associés de moyenne ou de minime grandeur. Dès avant son entrée dans le Zollverein, la Saxe avait principalement consulté, pour la direction de sa politique mercantile, les intérêts du commerce en gros et de la foire de Leipzig, et bien que, depuis, son industrie eût prospéré au delà de toutes les espérances, ces intérêts continuaient à avoir le pas dans l'appréciation des questions commerciales. Au surplus, dans le développement de la fabrication saxonne, le tissage et les branches d'activité adjacentes avaient de beaucoup devancé toutes les autres industries, y compris les filatures, lesquelles ne fonctionnaient que sur une très-petite échelle et dans un nombre très-restreint de localités, de façon à ne pas pouvoir encore alimenter de fils en quantité suffisante les entreprises des tisserands. Aussi l'importation des fils étrangers, surtout des fils de qualité supérieure, s'était-elle accrue d'année en année, et devait-on s'attendre à ce que le gouvernement saxon ne se soumit qu'à contre-cœur à des concessions, qui non-seulement contrariaient ses intérêts, mais encore étaient requises par le parti protectionniste avec une exagération manifeste.

Parmi les autres États septentrionaux de l'Union, c'était le Brunswick, qui, tout en ne se montrant pas plus que la Prusse contraire à des surtaxes sur les fils de lin et les toiles, inclinait le plus résolument

vers la liberté commerciale, à laquelle était intimement liée la prospérité de sa foire.

Quant à la Hesse Électorale, elle demeura indécise, comme par le passé; d'ailleurs sa situation industrielle ne lui permettait guère de pencher exclusivement d'un côté, sans compter que le caractère absolu autant qu'inconsidéré de ses gouvernants ne se prêtait nullement à la poursuite d'une politique commerciale indépendante, et s'opposait en général au fonctionnement de tout système logique ou simplement raisonnable.

Le duché de Nassau, qui avait cependant plaidé la cause des droits protecteurs sur le fer en 1842, épousa cette fois celle de ses anciens antagonistes, et en changeant ainsi d'attitude, il semble avoir été mû moins par des considérations doctrinales que par le souci de ses recettes, qui, presque nulles, alors qu'il parcourait isolément sa carrière sur une surface étroite et sans véritable organisation douanière, s'étaient accrues depuis son accession au Zollverein de la manière la plus sensible, la plus propre à influencer ses résolutions et à les entraîner loin des courants industriels, auxquels il était au surplus, lui, si heureusement favorisé de toutes sortes de produits par la nature, resté encore passablement étranger.

Il va sans dire, enfin, que Francfort prenait parti dans la lutte pour l'opinion qui sauvegardait le mieux ses intérêts, rivés indissolublement aux vicissitudes de son commerce en gros.

A la tête du mouvement opposé se trouvait placé le Wurtemberg, où l'industrie des filatures s'était particulièrement développée, et bien que celle-ci y concourût, dans une proportion même tous les jours croissante, à l'approvisionnement des métiers de tissage indigènes, l'industrie parallèle de l'Angleterre et de la Belgique apparaissait avec une supériorité telle, que le salut final semblait compromis, sans une plus forte accentuation des droits protecteurs. Cette conviction, qui empruntait ses formules à une science soigneusement cultivée, et dont avec son activité dévorante le fondateur du système *national* de l'Économie politique Frédéric List se constituait le porte-voix retentissant dans la presse, avait fini par pénétrer toutes les couches de la population et du Pouvoir. Aussi le gouvernement de ce pays en arrivait-il à mettre au service de la défense de sa thèse devant le Congrès une ténacité et même une âpreté qui, assez propres au caractère des habitants de la Souabe, durent émouvoir les amis aussi bien que les adversaires, et éveiller chez tous cette crainte, que le système wurtembergeois, après avoir obtenu droit de cité dans le Zollverein, ne dégénérât en un système protecteur, plus funeste encore que profitable à la marche de l'industrie.

Le même esprit régnait dans le grand-duché de Bade, qui, en renonçant à l'isolement, avait répudié la contrebande et avait vu fleurir en peu d'années sur son territoire, grâce à une population éveillée et

entreprenante, diverses branches industrielles, parmi lesquelles la filature du coton occupait un rang distingué; ce qui déterminait l'administration, attentive aux intérêts populaires et dirigée par les principes constitutionnels, à combattre résolument pour les procédés qui devaient assurer au travail allemand la protection au dedans et la considération au dehors.

Ce furent des éléments quelque peu différents qui commandèrent l'attitude de la Bavière. Ainsi, tandis qu'à Augsbourg et aux environs de cette ville, la filature avait conquis une grande importance, le tissage l'emportait au contraire dans d'autres régions, de telle sorte que les intérêts attachés à ces deux industries se maintenaient à peu près en équilibre. En ce qui concerne la fabrication essentielle du pays, celle dont le siège était à Nuremberg, et qui, édifiée dans le cours des siècles sur une base originale et parfaitement indépendante, tenait depuis longtemps sa place sur tous les marchés du monde, elle n'était pas notablement intéressée dans le débat, et ne devait guère se soucier de droits protecteurs que pour ses produits les plus précieux. Mais c'est surtout dans la personnalité de son souverain, qu'il faut chercher l'explication du parti auquel s'arrêta la Bavière. Déjà, dans sa jeunesse, le roi Louis I^{er} avait, avec toute l'ardeur d'un esprit artistique, manifesté ses sympathies pour une organisation politique meilleure de l'Allemagne, qui grandît sa signification

au milieu des États européens ; puis, comme les événements et la Confédération germanique trompèrent ses espérances, il se mit, quand il fut monté sur le trône, en contradiction apparente avec ses tendances antérieures, en s'attachant à travailler aux intérêts particuliers de son royaume, et à résister autant que possible aux empiétements policiers et réactionnaires tentés par les grands États allemands sur les conditions légales et constitutionnelles des États d'un ordre inférieur. Toutefois il ne renia dans aucune occasion les idées qu'il avait embrassées autrefois, et, dès que les intérêts généraux de l'Allemagne étaient en cause, ils trouvaient en lui un patron des plus zélés.

Or, sans être un ami de l'industrie et de ses agents, il y voyait néanmoins le fondement de toute grandeur nationale, et de ce point de vue, il se résolut, nonobstant les hésitations du particularisme bavarois, à prendre parti dans la crise actuelle pour le principe des droits protecteurs, comme en 1833 il avait pris parti pour le Zollverein allemand. Ce qui lui importait, c'était d'élever l'industrie de l'Allemagne, prise dans son ensemble, à la hauteur où était parvenue celle des autres nations, et il dédaignait, pour contre-balancer cet objectif patriotique, de soupeser les *commoda* et *incommoda* locaux.

Ces détails font comprendre pourquoi, dans la discussion prolongée de la question des droits protecteurs et de la liberté commerciale, la Bavière ne

remplit jamais un rôle marqué et dirigeant. En effet son administration, qui avait reçu et conserva longtemps l'empreinte d'une royale volonté, ne voulut pas plus se faire l'apôtre fervent d'une théorie donnée, que l'organe docile d'intérêts industriels spéciaux. C'est ainsi qu'elle sut se préserver de toute passion et de toute extravagance, et subordonner plus d'une fois au *desideratum* supérieur du maintien de l'Union les revendications du drapeau, sous lequel elle s'était rangée.

La Hesse-Darmstadt, à laquelle ses conditions économiques ne donnaient pas une impulsion particulière, trahissait toutefois, mais sans prendre une part active à la lutte, des préférences pour les vues des contrées méridionales, et c'est aussi ce que l'on pouvait constater chez la Thuringe, quoique cependant l'influence de la Prusse sur les résolutions de ce groupe fût tellement déterminante, qu'elle pouvait finalement compter toujours sur son vote.

En face des propositions prussiennes vinrent donc se placer les propositions du Wurtemberg, de la Bavière et de Bade, lesquelles tendaient en général à une surtaxe de 5 thalers sur tous les fils, par conséquent aussi sur les fils de coton, à l'égard desquels la Prusse n'admettait pas l'opportunité d'une augmentation de droits ainsi qu'à des drawbacks de 3 thalers sur les tissus exportés.

Mais aucune transaction ne put s'opérer entre

des gouvernements qui maintenaient leurs prétentions avec la raideur habituelle aux partis ; et plutôt que de briser sur la question principale et de limiter le débat aux points sur lesquels l'entente était possible, ils commirent la faute grave de prolonger sans résultat des discussions où les esprits se montèrent et s'aigrirent encore davantage, à la grande satisfaction de la galerie réunie à Carlsruhe et composée de nombreux représentants de la concurrence étrangère, qui, en assistant à ce triste spectacle, crurent pouvoir en déduire la prochaine dissolution du Zollverein.

Quoi de plus caractéristique, en effet, que l'invitation à dîner adressée, aussitôt que le résultat négatif des conférences fut connu, par l'ambassadeur de la Grande-Bretagne à tous les commissaires, qui eurent heureusement le bon goût de décliner une politesse derrière laquelle se dissimulait à peine la joie insultante de l'étranger ?

La session de Carlsruhe laissa donc toutes choses en état, en se bornant à quelques modifications de détail, consistant par exemple dans des augmentations de droits sur le café grillé ainsi que sur les papiers dorés et argentés qui avaient été traités jusque-là comme des papiers ordinaires, et dans le perfectionnement, sur certains points, du tarif des droits de transit.

Quand on porte sur elle un regard d'ensemble, on ne peut méconnaître que, depuis son établisse-

ment, le Zollverein n'avait traversé d'épreuve aussi redoutable. Le conflit, qui avait surgi en 1842 entre le système protecteur et le libre échange, était incontestablement parvenu à son apogée en 1845; il avait remué la population industrielle tout entière, et déterminé une scission profonde entre les États associés eux-mêmes, et la lutte se continua de la part des gouvernements et de la presse avec une opiniâtreté et une acrimonie telles, qu'en se prolongeant beaucoup avec le même caractère, elle devait amener un déchirement irréparable. Heureusement que le cours par elle suivi ne réalisa pas ces funestes appréhensions, et que si le dualisme des doctrines et des tendances persista, le zèle employé à les faire prévaloir finit par s'attiédir quelque peu.

Les questions brûlantes qui venaient d'être agitées, mais non résolues, furent en effet reprises à Berlin à partir du 8 juin 1846, et dans cette session nouvelle les commissaires eurent le bon esprit de baisser le ton d'une polémique qui, poussée à l'extrême, pouvait avoir des conséquences si fatales pour l'existence de l'association. Ces dispositions excellentes, inspirées par la nécessité de sacrifices réciproques en faveur d'une institution qu'on ne voulait pas laisser périr, portèrent bientôt leurs fruits, en ce qu'elles aplanirent rapidement les difficultés qui s'étaient opposées jusque-là à un arrangement.

Les drawbacks ne reparurent pas dans le débat, abandonnés qu'ils furent même par la Prusse, qui

les avait mis en avant, et ne se prononça plus maintenant que pour l'aggravation des droits sur les fils. Mais, dans cette dernière question, les avis diffèrent et se groupèrent comme précédemment.

Le raisonnement produit à cette occasion par le gouvernement de la Saxe revenait à dire que, puisqu'il s'agissait non plus d'une élévation considérable des droits sur les fils, avec l'emploi de drawbacks proportionnels, mais d'une augmentation modérée des taxes d'importation, le véritable but de la mesure se trouvait manqué, attendu qu'un tarif trop abaissé serait impuissant à faire éclore des entreprises nouvelles et à soutenir efficacement l'industrie correspondante, tout en atteignant cependant d'autre part douloureusement le tissage, et en exposant les gouvernements associés au soupçon de n'avoir eu recours à l'exhaussement des droits, qu'en vue d'accroître les recettes de la caisse commune.

D'ailleurs, par une coïncidence remarquable, cette argumentation trouvait de l'écho parmi les porte-drapeau les plus exaltés du système protecteur, lesquels condamnaient non moins énergiquement toutes les demi-mesures, du moment qu'elles ne donnaient qu'une satisfaction incomplète à leurs prétentions exorbitantes. Ce furent cependant des demi-mesures, qui obtinrent finalement à titre de transaction tous les suffrages; et quand les commissaires se séparèrent, le 17 août 1846, ils avaient

pris auparavant diverses résolutions, parmi lesquelles voici les plus importantes.

Le droit d'entrée sur le fil de lin mécanique brut fut porté de 5 gros d'argent à 2 thalers, mais fut maintenu à cette première quotité pour le fil brut à la main.

Le fil de lin travaillé et les tissus de lin eurent aussi à supporter à l'importation des droits plus élevés, qui pour le fil blanchi et teint, par exemple, se chiffèrent désormais par 3 thalers; pour la toile brute, coutil et treillis, par 4 thalers; pour la toile blanchie, par 20 thalers; pour la batiste par 30 thalers et pour les dentelles de fil par 60 thalers.

Le fil de coton brut, sur lequel on n'avait prélevé encore qu'un droit de 2 thalers, vit ce droit s'augmenter de moitié, ce qui ne faisait cependant que replacer la filature allemande, vis-à-vis de la concurrence anglaise, dans les mêmes conditions où elle se trouvait avant l'abolition récente du droit sur le coton brut en Angleterre, mais ce qui ne laissait pas que de causer préjudice au tissage, dont on enrichissait la matière première sans indemnité.

On modéra aussi les droits d'entrée sur le gros bétail et on arrêta définitivement la répartition des revenus de douane encaissés pendant les dernières années. Mais on écarta les propositions de la Prusse, qui tendaient à la création de consulats fonctionnant pour le compte de l'Association, et on repoussa aussi les ouvertures de la Belgique, qui, pour obtenir des

droits de faveur à l'entrée dans le Zollverein de son propre fil, n'eût pas mieux demandé que de reconnaître cette concession particulière par des concessions réciproques.

Bien que les doctrines en présence ne songeassent pas encore à abdiquer, et à déposer les armes, le danger couru par le Zollverein fut manifestement conjuré, dès que les gouvernements unis placèrent, comme ce fut le cas cette fois à Berlin, le salut de l'association au-dessus du triomphe de l'un ou l'autre des deux systèmes, et se montrèrent résolus à ne pas se laisser détourner de ces visées supérieures par les altercations de partis intéressés.

La vitalité du Zollverein trouva d'ailleurs bientôt l'occasion de s'affirmer d'une façon irrécusable. Dès qu'éclata en effet chez nous la révolution de 1848, elle eut un contre-coup retentissant en Allemagne où elle ébranla les trônes les mieux affermis en apparence, renversa des princes et des ministres, et balaya honteusement l'institution vermoulue de la Diète germanique. Mais au milieu des débris dont l'Allemagne fut jonchée, l'association douanière, plus heureuse que cette dernière institution, en quelque sorte sa rivale, resta fièrement debout, par la seule vertu des tendances nationales, dont elle était devenue le représentant le plus autorisé, et son crédit s'accrut encore, à mesure que la marche et l'issue des luttes purement *politiques* affaiblirent de plus

en plus l'espoir de conquérir de sitôt l'unité qu'on en attendait.

La Prusse, qui déjà avait demandé l'ajournement des conférences générales annuelles répondant à l'année 1847, par ce motif qu'il n'y avait rien de spécial à l'ordre du jour, et que les débats relatifs au tarif de la période 1849-51 pouvaient bien ne commencer qu'en 1848, réclama en avril 1848 un nouvel ajournement fondé en partie sur les négociations entamées au sujet de l'introduction du Hanovre dans le Zollverein, et en partie aussi sur les agitations politiques, qui avaient en beaucoup d'endroits amené des changements dans la direction des intérêts financiers et commerciaux et devaient encore déterminer d'autres mouvements dans le personnel. On prorogerait en conséquence, était-il dit, d'une année, l'application du tarif en vigueur; et, pour que cette prorogation ne parût pas inspirée par des considérations fiscales, on chercherait par voie de correspondance à arriver à la modération de divers droits de douane.

Tout le monde fut d'accord pour reculer les conférences, mais cette unanimité des volontés fit absolument défaut aux projets de réductions douanières sans qu'on pût l'entrevoir, même comme une éventualité éloignée.

Entre temps le grand-duché de Bade avait, le 18 avril 1848, soumis à la Diète germanique, sur la base d'une liberté commerciale complète entre tous

les États de la Confédération des propositions, dont la mise en œuvre exigeait malheureusement une somme d'efforts, qu'on ne pouvait obtenir de cet organisme usé et agonisant. L'Assemblée nationale, qui vint bientôt après occuper la scène politique, et qui, recueillant avec une ardeur juvénile l'héritage de la diète, fit entrer en juillet 1848 les affaires du Zollverein dans le cadre de ses délibérations, ne se montra pas non plus à la hauteur d'une pareille tâche. Aussi, bien qu'elle eut convoqué à Francfort, où ils se présentèrent en effet au mois d'août, des chargés de pouvoirs spéciaux de toutes les contrées allemandes, les négociations auxquelles elle se livra à l'égard des douanes, tout en mettant à jour des travaux excellents, péchèrent, comme toutes celles auxquelles elle a attaché son nom, par une ampleur excessive, et n'aboutirent à aucun résultat véritablement pratique.

Les gouvernements associés s'entendirent, afin d'utiliser la rencontre des plénipotentiaires à Francfort pour une session extraordinaire, et afin d'y provoquer leurs délibérations sur les sujets réservés aux prochaines conférences générales ordinaires, par conséquent notamment sur la conservation provisoire du tarif et sur les modifications de droits, proposées par la Prusse en conformité de l'esprit général du temps non moins que de l'esprit qui l'avait personnellement toujours animée. La façon dont les choses se passèrent dans le cours de la réunion,

prouve surabondamment combien le concert des États méridionaux dans la question des droits protecteurs était artificiel et précaire, ne reposant en effet nullement sur des motifs internes et sur une communauté parfaite de vues et d'intérêts.

Ainsi, tandis que la Bavière adoptait pleinement les idées prussiennes et invitait même l'assemblée à entrer plus avant dans cette voie libérale, le Wurtemberg déclarait au contraire, au commencement du mois d'octobre, qu'il n'accepterait pas le débat sur les propositions pendantes, tant que les autres États de l'Union résisteraient opiniâtrément à l'acceptation d'un système protecteur, déclaré indispensable dans l'intérêt de l'industrie allemande. Cette déclaration coupa court à tous pourparlers ultérieurs, et il ne resta plus qu'à débattre la prorogation du tarif, qui fut effectivement décrétée, non toutefois pour un an, mais pour une période de temps indéterminée.

Il fut convenu également, qu'au cas où l'élaboration de la constitution allemande n'aurait pas valu à l'Allemagne une constitution douanière uniforme pour le commencement de juin 1849, il y aurait lieu de procéder à la convocation des conférences générales ordinaires. Mais dès avant l'expiration de cette date, la physionomie des événements faisait prévoir avec certitude une catastrophe prochaine; et à peine les délégués douaniers de Francfort eurent-ils signé, le 14 mai 1849, une sorte de procès-verbal princi-

pal, que plusieurs d'entre eux quittèrent cette ville, pendant qu'à Berlin on s'occupait déjà des travaux préparatoires d'une session nouvelle, appelée à siéger dans ses murs, notamment d'un projet de tarif général applicable à l'Union restreinte, et de l'organisation douanière de cette dernière. Mais quand enfin les délibérations du congrès d'Erfurt eurent également démontré leur impuissance, et quand la question constitutionnelle entra dans sa phase réactionnaire, le chômage gagna toutes les affaires de douane, et l'année 1849 s'écoula, sans qu'on songeât à assembler les commissaires, et sans que du sein du Zollverein surgît une préoccupation quelconque offrant un intérêt sérieux pour la communauté.

Toutefois les faits militaires de cette année donnèrent naissance à un incident qui faillit compromettre le lien fédéral, et exerça en tout cas son influence sur les principes régissant l'Association.

A la suite, en effet, de la campagne de la Prusse contre les mouvements insurrectionnels qui avaient éclaté dans le Palatinat et la Saxe, des demandes en remboursement de frais de guerre avaient été adressées aux gouvernements saxon et bavarois, et comme ceux-ci n'y firent pas immédiatement droit, le cabinet de Berlin se crut autorisé à frapper de saisie les parts de recettes douanières leur revenant dans les caisses de douane prussiennes.

Ce procédé souleva de la part des intéressés des protestations auxquelles s'associèrent, d'ailleurs,

d'autres membres du Zollverein, mais la difficulté ne fut résolue qu'en 1853, à l'occasion du renouvellement des traités d'union, qui érigèrent dès lors conventionnellement en règle, qu'aucune portion des revenus attribuable à un gouvernement quelconque ne pouvait être retenue par la caisse débitrice sous quelque prétexte que ce fût, à moins que la retenue ne trouvât sa justification dans la comptabilité douanière elle-même.

L'horizon politique se trouvant quelque peu éclairci au printemps de l'année 1850, des invitations furent lancées par le gouvernement de la Hesse Électorale pour la neuvième session, qui allait s'ouvrir à Cassel le 1^{er} juillet. A partir de ce moment, l'antagonisme, que nous avons signalé, revêt un caractère tout nouveau; jusque-là, en effet, les partis adverses ne s'étaient livrés bataille que sur le terrain industriel, et les intérêts de l'industrie allemande, du commerce allemand et de l'agriculture avaient exclusivement défrayé la controverse; désormais au contraire, comme déjà dans les délibérations de l'Assemblée nationale et dans les conseils de la Régence de l'Empire, qui fonctionna un certain temps, c'est le point de vue économique et national qui prime tous les autres. L'issue des mouvements politiques de 1848 et 1849 auxquels se rattache la position particulière prise entre eux par les deux plus grands États d'Allemagne introduisit toutefois dans la condition du Zollverein un élé-

ment nouveau, l'élément politique, dont l'influence fut déterminante dans la crise, redoutable entre toutes, qui alla fondre sur l'association à l'époque de l'expiration ou plutôt du renouvellement hypothétique des traités.

Mais, pour l'appréciation de cet élément, il importe avant tout de suivre dès le début l'Autriche dans son attitude vis-à-vis du Zollverein, et de constater les effets produits par l'association sur la politique douanière de cet Empire.

Après avoir échoué dans le projet de mettre obstacle en 1833 à la formation de la grande agglomération douanière allemande, le gouvernement autrichien avait paru depuis renoncer à toute entreprise contre cette institution et se désintéresser à peu près complètement de son sort, comme si elle n'existait pas. Il en résulta tout d'abord dans les rapports entre la Prusse et l'Autriche, devenues en quelque sorte étrangères l'une à l'autre, un refroidissement qui ne pouvait d'ailleurs pas se prolonger longtemps, eu égard à la communauté de vues qui les rapprochait partout ailleurs dans le domaine de la politique allemande, et spécialement à l'encontre des idées libérales et des doctrines constitutionnelles. Déjà, en 1834, la réconciliation s'opérait complète dans les conférences ministérielles de Vienne, et l'aigreur, qu'avaient fait naître les récents traités d'union, ne survécut pas à des mesures nouvelles, adoptées en haine de la liberté, des universités et de la presse. L'Autriche

semblait d'ailleurs avoir momentanément délaissé toute préoccupation économique, et ce n'est qu'à partir de la mort de l'empereur François 1^{er} que le département du commerce y donna des signes d'une activité sensiblement accrue. Le 1^{er} avril 1836 inaugura pour les douanes et les monopoles une nouvelle discipline accompagnée d'une nouvelle législation pénale contre les contrevenants, et c'est aussi de cette époque que datent les premières négociations engagées avec la Prusse. Les envoyés prussiens, qui se rendirent à Vienne, étaient chargés de jeter les bases d'un traité de commerce et d'un cartel douanier ultérieurs entre l'Autriche et le Zollverein; mais on constata bientôt que la conclusion d'un traité de commerce exigeait des modifications importantes au système de douanes autrichien. Aussi le cabinet de Vienne voulut-il d'abord restreindre l'arrangement à un cartel douanier; ce qui ne pouvait toutefois convenir à la Prusse, attendu que les avantages du cartel auraient été tous du côté de l'Empire et qu'elle comptait au contraire faire de ce cartel le prix d'un traité commercial, ouvrant au moins en quelque sorte à l'industrie des gouvernements alliés un marché en Autriche.

Entre temps l'agitation produite par un système prohibitif déraisonnable s'accroissait tous les jours davantage, et se propageait même dans les régions gouvernementales où bien des personnages, pleins d'engouement jusque-là pour le concours et le com-

plément que ce système pouvait fournir à la représentation dans l'ordre moral et politique, commencèrent à incliner vers des tempéraments et à se prononcer pour une entente avec le Zollverein, dont les effets favorables au regard du développement industriel des membres de l'Union étaient assez manifestes pour ne pas pouvoir être révoqués en doute.

De plus en plus l'entrée même de l'Autriche dans le Zollverein, à laquelle le prince de Metternich n'aurait pas, lui aussi, dit-on, été contraire, devint l'objet de toutes les discussions; et de plus en plus on se persuada que, loin d'être propice à la vie économique de l'Autriche, sa législation prohibitive et protectionniste à l'excès en entravait l'essor, et qu'en particulier un contrôle sans mesure, les chicanes de l'administration douanière, les excitations à la fraude inhérentes aux droits élevés et aux prohibitions ainsi que la vénalité des fonctionnaires, étaient tout aussi préjudiciables, sinon plus, aux intérêts en cause qu'une concurrence modérée de la part des nations étrangères.

Ce courant devint plus intense encore avec l'avènement aux affaires en 1840 du baron de Kübeck, ce fils d'un tailleur, qui, grâce à ses aptitudes, avait su escalader les plus hautes positions dans un pays si peu accessible encore en ce temps à la roture, et sur l'initiative duquel fut instituée une commission chargée de recueillir les doléances de l'industrie à l'encontre de la contrebande et les moyens proposés

pour y porter remède. Cette enquête devint le signal des attaques contre le système prohibitif, défendu surtout dans les sphères industrielles, et la cause de la participation directe de l'Autriche au Zollverein reçut devant le pays, travaillé dans les deux sens, l'appoint puissant de considérations politiques, qui interdisaient à l'Empire de se tenir à l'écart de cette Confédération douanière, bien plus apte mille fois que la Confédération des princes allemands, d'après une expérience prolongée, à conquérir à l'Allemagne la puissance, la liberté et l'unité, dont elle était si justement avide.

Ce n'est pas que les dignitaires préposés aux destinées de l'Autriche se fussent déjà entièrement approprié cette argumentation, mais comment aurait-il pu leur échapper du moins, que le Zollverein, grâce à l'impulsion immense qu'il avait donnée à l'activité économique, devenait entre les mains de la Prusse un levier formidable, et en conséquence une menace pour la suprématie de leur patrie, qui ne pouvait pas dès lors persister dans son isolement ni dans son attitude expectante. Mais, pour qu'elle en sortît, il importait avant tout de porter une main résolue sur le système protecteur et prohibitif en vigueur. On peut se faire une idée de ce que c'était que le système prohibitif de l'Autriche en consultant son tarif général de 1838, qui refusait l'entrée à une soixantaine d'articles environ : ainsi les cotonnades, à l'exception des fils et des tul-

les, comme aussi des nankins de l'Inde et de la Chine, les lainages, également à l'exception des fils, la plupart des tissus de lin et de chanvre, les soieries, la passementerie, le fer brut et le fer ouvré en général, tous les objets en tôle, la quincaillerie fine et la mercerie, les ustensiles en cuivre et en étain, la porcelaine et les modes, les vêtements vieux ou neufs, etc., en un mot les principaux produits fabriqués avaient été mis *hors de commerce*, c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient être importés que pour l'usage de l'importateur lui-même et de sa famille, au moyen d'un permis et sous le paiement de droits qui s'élevaient à 60 0/0 de la valeur.

Toutefois les fabricants surent si bien intéresser à leur cause un gouvernement, peu enclin d'ailleurs aux nouveautés, que celui-ci, plutôt que d'adopter un nouveau tarif, préparé par l'administration, se borna à promulguer, le 1^{er} juillet 1844, quelques modifications à l'ancien, modifications dont les plus remarquables étaient la radiation des montres et des pendules de la liste des mises hors du commerce et le dégrèvement des fils de coton.

Au surplus, tout progrès considérable devait être logiquement précédé de la suppression de la barrière intérieure qui se trouvait placée à l'entrée des pays hongrois. Si la Hongrie était unie à l'Autriche par des liens politiques et militaires, elle ne l'était en effet nullement par des liens administratifs, et c'est dans cette mesure que le pays des Madgyars avait

maintenu son indépendance. Il ne payait donc pas d'impôt foncier, et échappait à tant d'autres redevances, qui étaient perçues dans les diverses parties de l'Empire. Aussi, comme il ne fournissait aucune contribution, avait-on pris le parti d'établir comme compensation dans toutes les contrées limitrophes de l'Autriche et de la Hongrie une ligne douanière, que les produits hongrois ne pouvaient franchir avec destination pour les provinces dites héréditaires sans être assujettis à des droits élevés. Or c'était cette absence d'unité douanière au sein même de la monarchie autrichienne, qui fit tout d'abord échec au rapprochement désiré par plusieurs avec le Zollverein, et cet empêchement à la réalisation d'un projet patriotique fut naturellement mis à profit par les industriels, pour retenir devers eux le plus longtemps possible les profits d'une protection et d'une prohibition étendues à l'infini, et pour combattre des concessions qui, comme nous venons de le voir d'ailleurs, ne furent nullement prodiguées.

Mais à supposer même que le dualisme dont souffrait l'Empire, n'eût pas embarrassé son ralliement, il ne faudrait pas croire encore qu'un aussi grand acte, que celui qui aurait fait passer l'Autriche dans le Zollverein, eût pu s'accomplir sans difficulté ni contestation.

Peut-être, il est vrai, les membres moins influents de l'Union douanière n'eussent-ils pas vu d'un mau-

vais œil l'accession de l'Autriche, par cette raison que la Prusse, pleine de ménagements au début pour les préjugés dynastiques et les susceptibilités particulières, commençait à faire sentir le poids de sa supériorité, et avait, lors des négociations qu'occasionna le premier renouvellement des traités, élevé des prétentions qui donnaient fort à réfléchir. Mais, en présence des résultats financiers si considérables du Zollverein, ces États eux-mêmes ne pouvaient pas ne pas appréhender l'intrusion autrichienne, qui, s'effectuant sur la base des pactes conclus jusque-là, eût produit un amoindrissement notable dans les revenus. Tandis qu'au sein du Zollverein les recettes brutes, rapprochées de la population, représentaient 1 thaler environ par tête, elles n'atteignaient même pas en Autriche la moitié de ce chiffre, malgré les droits de beaucoup supérieurs, qui y avaient cours. Que si le contrat d'association devait se former sous la sauvegarde des bénéfices advenus auparavant, il fallait, pour réaliser ce desideratum, recourir à tant d'entraves commerciales et instituer tant de contrôles, que les avantages économiques à retirer de l'agrégation nouvelle devenaient on ne peut plus problématiques.

Les préoccupations de la Prusse eussent été d'une nature différente. Comme en effet l'Autriche, par suite de son système prohibitif et de la politique malhabile, observée par elle dans les choses fédéra-

les, avait en quelque sorte tourné le dos aux intérêts matériels de l'Allemagne, le gouvernement prussien avait vu s'accroître immensément son importance politique et avait acquis une position, qui en faisait l'égal du gouvernement autrichien. En conservant la direction du mouvement économique, qui lui était ainsi échue en partage, la Prusse pouvait espérer arracher bientôt à son compétiteur le gouvernail, que celui-ci tenait encore, en apparence du moins, au sein de la Confédération allemande dans l'ordre politique. Comment dès lors aurait-elle été disposée à l'associer à l'administration des affaires douanières ou à lui céder même le rang éminent qu'elle occupait dans l'association? La faute commise par l'Autriche se désintéressant en 1819 de la prospérité matérielle des Allemands n'était pas de celles qui pouvaient se réparer facilement, et il n'eût fallu rien moins que l'abandon complet de son système protecteur et prohibitif, et un remaniement hardi de sa législation et de son administration économiques, pour lui permettre de paralyser jusqu'à un certain point la maîtrise, dont la Prusse était redevable à l'établissement du Zollverein. Au contraire, un système de protection exclusif, ne visant à utiliser les forces d'un grand peuple qu'au profit de quelques-uns, ne devait pas seulement enrayer le développement intérieur de l'Autriche, mais encore entretenir la scission en Allemagne et préparer la catastrophe de l'année 1866.

Quoi qu'il en fût, les protectionnistes triomphaient encore provisoirement sur toute la ligne, continuant à stériliser les efforts généreux de M. de Kübeck en faveur d'une réforme de la législation douanière, dont le conseil d'État avait été saisi dès 1841, sans que ce corps pût faire prévaloir de sitôt la conviction à laquelle il arriva, qu'à défaut d'une union intime avec le Zollverein, union qui rencontrait encore dans les relations avec la Hongrie notamment de sérieux obstacles, il convenait de mettre autant que possible les taxes de l'Autriche à l'unisson de celles de l'association; et il faut aller jusqu'à 1847 avant d'apercevoir quelques nouveaux signes extérieurs de sollicitude de la part du gouvernement autrichien pour l'amélioration des conditions économiques de l'Empire. Ces signes consistaient dans des tentatives demeurées d'ailleurs pour le moment infructueuses, de rattacher même fiscalement la Hongrie à l'Autriche, et de se rapprocher quelque peu du Zollverein, notamment à l'aide d'un cartel douanier, dont l'idée fut repoussée par le cabinet de Berlin.

Mais les secousses violentes des années 1848 et 1849 firent monter aux affaires deux hommes éminents, le prince Schwarzenberg et le baron de Bruck, lesquels dépassant de beaucoup en valeur les coryphées ordinaires de la noblesse et de la bureaucratie autrichiennes, imprimèrent à la politique de leur pays une direction pratique qui lui

avait malheureusement tant fait défaut jusqu'à ce jour.

La *Gazette de Vienne* publia, à partir du 26 octobre 1849, une série d'articles sur la réalisation graduelle d'une union douanière et commerciale austro-allemande, et ces articles, d'un caractère évidemment officiel, firent une sensation d'autant plus profonde, travaillèrent d'autant plus l'esprit et les intérêts allemands, qu'on venait à peine d'assister à l'avortement d'un empire d'Allemagne au petit pied, duquel l'Autriche aurait été complètement bannie.

Après avoir rappelé avec l'Autriche, le Zollverein et les États de la mer du Nord, les trois groupes douaniers existants, la feuille relatait les réformes de douane déjà introduites ou encore à introduire dans l'Empire en insistant en particulier sur la levée des prohibitions, la modération des droits protecteurs, la multiplication des points de contact avec le tarif de l'association et, comme transition à une fusion véritable, elle conseillait un traité de commerce d'abord, puis une assimilation progressive des systèmes douaniers réciproques en quatre périodes, couronnées ensuite par une union complète.

Un mémoire paru le 30 décembre 1849 et dû à la plume du baron de Bruck revendiqua formellement pour le gouvernement impérial la paternité de ces propositions, qu'il allait d'ailleurs sans retard essayer de faire prévaloir auprès de la commission

fédérale tout récemment constituée et auprès de chacun des gouvernements allemands. Mais, pour que dès la première période le résultat final fût préparé, et les rapprochements intérieurs fussent efficacement mis en relief à l'égard du dehors, une commission douanière, formée par les territoires intéressés, devait, d'après le même travail, être convoquée également avec la mission de discuter et consacrer les divers points libellés dans ce sens.

Sans vouloir entrer dans le détail circonstancié de ces points, qui n'ont plus qu'un intérêt rétrospectif, nous croyons cependant devoir d'une façon sommaire analyser ici la conception du cabinet de Vienne, en ce qu'elle est de nature à éclairer les événements ultérieurs et à fournir des éléments de comparaison avec la situation actuelle.

1. Il fallait procéder immédiatement aussi bien en Autriche que dans les diverses régions commerciales de l'Allemagne à une réforme douanière qui, conçue dans un esprit de protection nationale, pût faciliter et permettre la formation du lien douanier entre l'Autriche et l'Allemagne.

2. Les voies et moyens pouvant conduire à ce but et les mesures relatives tant à un tarif de douane autant que possible uniforme vis-à-vis de l'étranger, qu'à une perception, gouvernée par les mêmes règles sévères, correctes et appropriées, seraient débattus par la commission douanière, dont il vient d'être question.

3. Outre ce but général et dirigeant à poursuivre,

cette commission aurait d'autres devoirs encore à remplir, comme de suggérer toutes les facilités praticables dans la surveillance des frontières et dans les rapports limitrophes, qu'entraîneraient l'entrée, la sortie ou le transit, de soumettre la navigation fluviale et maritime à des principes communs, et les vaisseaux à un traitement identique sur le parcours des fleuves et dans les ports respectifs, de favoriser l'échange des produits indigènes, en appelant insensiblement à une franchise douanière complète à l'intérieur ceux d'entre eux qui, protégés contre la concurrence étrangère par des droits semblables, seraient parvenus approximativement chez eux au même degré d'avancement, mais de lever aussitôt toutes les barrières intérieures s'opposant au trafic franc des produits bruts, des substances alimentaires et des demi-produits d'origine allemande certifiée, de poser les bases d'une seule politique mercantile et maritime au regard du dehors, d'élaborer un mode de représentation commerciale à l'étranger et un mode de conclusion commune de traités commerciaux, de cimenter davantage encore les rapports établis à l'aide des routes commerciales, du service des postes, des lignes télégraphiques, des chemins de fer, des bateaux à vapeur, etc., et d'esquisser enfin un projet de tarif général pour l'Allemagne, y compris l'Autriche.

4. Il serait loisible à ladite commission douanière, qu'on pouvait à la rigueur qualifier d'austro-

allemande, d'installer, en vue de l'accomplissement de sa mission complexe, des commissions spéciales, de faire des perceptions, de consulter des personnes compétentes.

C'était d'ailleurs à la commission fédérale provisoire comme organe central de l'Allemagne, que M. de Bruck entendait au nom de son gouvernement confier la haute main de la réalisation de l'œuvre unitaire, en proposant de la charger de réunir la session douanière, investie des attributions qui viennent d'être énumérées, et à la laquelle prendraient part des chargés des pouvoirs des États allemands.

Dès le 30 mai 1850 le cabinet autrichien vint dans un second mémoire prendre à nouveau la parole devant l'Allemagne, en s'y appesantissant surtout sur l'union douanière dans ses rapports avec l'union politique de l'Allemagne et de l'Autriche. Il s'y prononçait derechef pour la compétence de la Commission fédérale à l'effet de convier à un congrès les gouvernements allemands, mais c'était affaire des membres de la Confédération de sceller ensuite par un traité leur union douanière.

Il y énonçait aussi relativement aux matières commerciales et de douane diverses dispositions, dont il demandait l'insertion dans la constitution fédérale à édicter. Désormais la Confédération connaîtrait des matières de douane, sans que l'admission d'États voisins fût pour cela interdite. Les échanges jouiraient au dedans des lignes douanières

communes d'une liberté absolue, soumise seulement aux restrictions découlant des taxes de consommation ou des monopoles financiers établis ou concédés.

Les intérêts douaniers et commerciaux, dont les tarifs, les consulats, les traités de commerce et de navigation étaient les pivots principaux seraient placés sous la direction du pouvoir fédéral, à côté duquel fonctionnerait un conseil fédéral chargé des études préparatoires, et qui serait doté en outre d'un bureau de commerce (Handelsamt), d'un bureau de statistique, d'une chambre du contrôle douanier et d'une chambre de comptabilité.

Les prétentions à un préciput sont combattues, et la totalité des recettes serait versée tout d'abord dans la caisse commune, pour être ensuite, après déduction des dépenses particulières, répartie entre les intéressés.

A la suite de ces propositions émises en vue de constituer la ligue douanière, viennent des aperçus sur la politique commerciale à observer dans cette vaste arène ouverte aux échanges entre l'Adriatique, la mer du Nord et la mer Baltique. Ils rendent attentifs à l'importance d'un territoire commercial de 70 millions d'habitants, comprenant la plus grande partie de l'Europe centrale, et administré d'une façon uniforme. La protection et le free-trade seraient amenés à se réconcilier et à composer, la rupture finale entre le Nord et le Midi serait prévenue, une position libre et indépendante serait

acquise vis-à-vis de l'Étranger. Des traités de commerce et de navigation sont recommandés avec l'Italie, la Hollande, la Belgique, le Danemark, ainsi que des traités de commerce avec les contrées transatlantiques, mais on déconseille de simples traités commerciaux avec les États d'Europe, dont l'industrie et le degré de culture seraient plus avancés qu'ils ne le sont en Allemagne. Le ministère du commerce autrichien arrive ainsi à formuler à la charge de la politique commerciale austro-allemande un programme en quatre points qui sont les suivants :

1. Cette politique ne doit pas plus être exclusivement édictée sur la base des intérêts agricoles et d'une ouverture à discrétion du pays que sur celle des intérêts industriels, réclamant autant que possible des barrières infranchissables, mais elle doit l'être sur une base véritablement nationale, qui comprît au même titre toutes les branches de l'activité économique. C'est le développement harmonique de toutes ces branches qui doit être son souci le plus constant, mais elle reconnaît par là même la nécessité de donner tous ses soins, de prodiguer toute sa sollicitude à l'accroissement de la puissance domestique au point de vue de la concurrence, sur ses propres marchés et sur ceux du dehors, comme y trouvant la condition fondamentale d'un essor vigoureux de l'industrie non moins que de l'agriculture et du commerce ainsi qu'une garantie pour la prospérité générale.

2. La puissance industrielle militante devra reposer principalement sur la production primordiale la plus étendue, sur la liberté du sol et du travail, sur une concurrence sans entraves à l'intérieur, sur l'obtention de première main et à prix réduit de toutes les matières premières et auxiliaires de l'industrie, enfin sur un tarif douanier répondant le plus exactement possible aux besoins de protection, et d'une façon générale sur un droit commercial et maritime bien entendu.

3. Vu les conditions économiques à peu près identiques, dans lesquelles se trouvent placés les États européens embrassés d'un seul regard, il n'y en a que peu avec lesquels il y ait un avantage réel à passer, abstraction faite de la navigation, des traités de commerce proprement dits; tandis que la participation complète par les douanes de l'un ou de l'autre des États voisins à l'union commerciale austro-allemande ne répugnerait nullement à la situation et devrait être accueillie comme un renfort en puissance économique et maritime, concourant à la conquête de résultats communs.

4. Le climat, la production et les conditions sociales créent entre l'Europe et les autres continents des différences qui devront déterminer le Zollverein austro-allemand à patronner très-activement l'échange de ses produits naturels ou industriels contre les produits transatlantiques, en bannissant toute entremise extérieure. Des mesures à l'encontre des

tiers ont un caractère d'urgence d'autant plus grand que la plus forte partie des denrées coloniales parvenant en Allemagne et en Autriche passe par des mains étrangères. Mais il ne peut s'agir toutefois de copier en retardataires mal inspirés l'*act of navigation* de la grande Bretagne ou le système des droits différentiels de la France ; ce serait en effet commettre un anachronisme, que condamne le rang suffisamment élevé qu'a su atteindre, sans recourir à la protection, la navigation allemande au milieu même des circonstances les plus défavorables.

Tel quel, le plan conçu par l'Autriche, et qui aurait solidarisé tant d'intérêts et de destinées, ne manquait assurément pas de grandeur, et dut même éveiller partout l'étonnement, tant il tranchait sur les errements suivis auparavant par l'Empire. Des considérations purement économiques ne suffiraient pas à expliquer cette combinaison, dont la clef se trouve dans la personnalité de ses auteurs, le prince de Schwarzenberg et le baron de Bruck, et surtout dans des visées d'un caractère politique.

Les événements de 1848 et de 1849 ainsi que l'essai d'un Empire d'Allemagne restreint avaient enfin ouvert les yeux aux hommes d'État d'Autriche, qui pouvaient à présent juger du chemin qu'avait fait la Prusse à la tête du Zollverein, et qui, après avoir vu la politique des intérêts matériels l'emporter de beaucoup sur la politique dynastique, durent naturellement songer à demander à une im-

mixture plus directe dans le mouvement économique le maintien d'une influence qui s'en allait tous les jours. Mais, en cherchant à opérer cette volte-face, ils devaient inévitablement se heurter aux traditions invétérées de leur monarchie, aux tendances et aux habitudes de leur bureaucratie, aux intérêts de leur grande industrie, si attachée aux doctrines et aux pratiques protectionnistes. L'ampleur du dessein faisait aussi sa faiblesse, en ce qu'il soulevait la résistance de tous les intérêts mesquins; il était de plus vicié par sa source toute politique et compromis par l'absence d'une force matérielle soutenue qui pût le faire prévaloir. La majeure partie, en effet, de la population allemande avait fini par prendre en haine la suprématie autrichienne et l'esprit dans lequel elle s'exerçait depuis des siècles, et aspirait à un système plus libéral, dont les conditions de l'Autriche ne lui ouvraient nullement la perspective. Si donc ce dessein poussait tout de même des racines dans le terrain économique, si en même temps aussi bon nombre de gouvernements plus ou moins infirmes s'y montraient favorables, l'accueil qu'on lui fit en général ne fut pas des plus empressés, et se ressentit du défaut de confiance dans la vocation de l'Autriche, qui ne paraissait pas suffisamment appelée à se porter, sous cette nouvelle forme, en avant de l'Allemagne, pour en diriger les intérêts matériels avec des vues tout à fait différentes de celles qui avaient jusque-là présidé à ses intérêts propres.

On a même tenté quelquefois de tourner en ridicule le projet en question, en le traitant d'aventureux et de chimérique, mais la meilleure réponse à faire à ces appréciations dédaigneuses se trouve dans la conduite tenue à cette occasion par le cabinet de Berlin qui eut bien garde de traiter à la légère les démarches de l'Autriche et se montra parfaitement consciente du péril qu'elles faisaient courir à la Prusse, ainsi qu'il résulte clairement de toute sa politique commerciale ultérieure, du traité qui fut passé avec le Hanovre et plus tard avec la France, et des efforts qui furent faits ensuite afin de secouer le traité, conclu avec l'Autriche le 19 février 1853. Il est vrai toutefois que, quand les vicissitudes et l'intrigue eurent éloigné de leur poste les hommes éminents, qui avaient lancé l'idée, le danger dont se voyait menacée la Prusse diminua notablement, attendu qu'il manquait à leurs successeurs les facultés et l'énergie voulues pour faire concourir toutes les forces à la poursuite du but proposé, et ne pas même reculer devant les moyens extrêmes, s'ils pouvaient assurer le succès.

Mais plutôt que de se mettre ostensiblement à la traverse des visées autrichiennes, qui étaient loin de l'édifier, la Prusse se borna à résister aux voies et moyens proposés, en écartant l'entremise de la commission fédérale centrale récemment formée, et demanda qu'un accommodement fût poursuivi directement entre l'Autriche, le Zollverein, le Steuerverein

et des représentants des États allemands, restés en dehors de ces associations. Or, certes, une commission fédérale, toujours plus ou moins à la dévotion de l'Autriche, eût été plus propre à amener un résultat, que des négociations, entamées entre des intérêts tout à fait contraires, en partie au moins, les uns aux autres, et d'ailleurs la Prusse s'évertua à diminuer encore les chances de conciliation, et à accaparer la direction des débats. C'est pourquoi elle se déclara disposée à entamer à Vienne ou à Berlin soit avec l'Autriche seule, soit avec l'Autriche et les autres domaines douaniers et États de l'Allemagne, des négociations que ratifieraient sans doute les gouvernements associés, et qui auraient pour objet notamment l'échange libre de produits bruts, un transit sans entraves, la réglementation des lignes postales, ferrées et télégraphiques, mais qui ne s'étendraient pas encore à une révision du tarif, et pour lesquelles une union de douanes complète entre l'Allemagne et l'Autriche serait le but final, n'apparaissant par conséquent que dans des perspectives nécessairement fort éloignées.

Tandis que des négociations générales pouvaient concilier à l'Autriche l'appui des membres méridionaux de l'association tels que la Saxe et la Hesse Électorale, qui se montraient en somme favorables à ses propositions, et qu'il lui importait à l'approche de l'expiration convenue des traités douaniers, d'en empêcher le renouvellement, tant que sa position

nouvelle vis-à-vis du Zollverein ne serait pas complètement assurée, la nature des choses conduisait au contraire la Prusse à vouloir éluder l'influence des États secondaires, et à vouloir tenir ces derniers à l'écart jusqu'après la consolidation, par voie de continuation, de l'Union existante, sauf en attendant, à poursuivre seule, le cas échéant, avec l'Empire un échange de communications, dont le cercle serait aussi restreint que possible. La question de la forme commandait donc le sort du fond, ce qui explique qu'elle fut agitée de part et d'autre avec la plus grande vivacité, et que l'Autriche se refusa à donner suite aux ouvertures modestes, que son antagoniste avait chargé M. Delbruck d'aller lui faire à Vienne dans le cours du printemps de l'année 1849. Par contre, les conférences générales de Cassel qui s'ouvrirent le 7 juillet 1850 parurent à l'Autriche pouvoir offrir une occasion excellente de reprendre ses projets, soutenue qu'elle serait par la Bavière et plusieurs autres gouvernements alliés. Mais bientôt cette puissance ne put plus se méprendre sur les dispositions de la Prusse, que la mission de M. Delbruck avait d'ailleurs déjà fait pressentir. Car non-seulement le cabinet de Berlin ne fit même pas les honneurs d'une mention aux propositions autrichiennes constituant cependant l'avance la plus importante qui eût été faite au Zollverein depuis son origine, mais parmi les propositions qu'il fit personnellement à l'Assemblée, il s'en trouvait même,

telles que celles qui réclamaient la suppression de la franchise douanière accordée auparavant aux fils de lin de la Bohême, ou l'élévation du droit d'entrée sur plusieurs produits spécialement autrichiens qui allaient formellement à l'encontre des intérêts et des motions de l'Autriche. Aussi le prince de Schwarzenberg crut-il devoir faire inviter le gouvernement royal à mettre sérieusement à l'étude les conceptions unionistes, qui appartenaient en partie à cet homme d'État, et insista-t-il pour qu'une conférence douanière allemande fût immédiatement convoquée à l'effet de préparer et éventuellement de conclure une union de douane austro-allemande, ou pour qu'au moins la Prusse, la Saxe et la Bavière fussent simultanément chargées par le Zollverein d'engager en son nom des pourparlers avec l'Autriche dans sa propre capitale sur la base des idées émises dans les mémoires qu'elle avait publiés.

Les travaux de la session de Cassel ne subirent néanmoins pas d'interruption de ce chef, et suivirent au contraire un cours, par suite duquel les visées autrichiennes furent pour un certain temps refoulées à l'arrière-plan. C'est donc le moment de revenir sur cette session avec quelque détail. Bien que la Prusse y eût gardé le silence sur les combinaisons de l'Autriche, d'autres contrées et notamment la Bavière les signalèrent à l'attention des délégués. Toutefois même les partisans de ces combinaisons n'étaient pas d'avis qu'il fallût s'y rallier sans réserve, et

l'opinion était à Munich aussi bien qu'à Stuttgart que l'affermissement du Zollverein et le règlement, à l'abri de l'influence extérieure, de tous ses intérêts internes devaient précéder son extension au dehors, sauf à s'entendre immédiatement sur la ligne de conduite à suivre dans les négociations ultérieures.

A part la besogne administrative, qui incom-bait à la session de Cassel, elle eut aussi à prendre parti sur bon nombre de questions controversées. Au premier rang vint se placer l'élaboration du tarif pour les trois années 1851-53, qui devaient clore la seconde période de l'association. On y discuta ensuite l'opportunité d'un renouvellement du traité de commerce avec la Belgique, après quoi on agita l'abaissement des péages sur le Rhin, auxquels se rattachaient les rapports commerciaux et de navigation avec les Pays-Bas, ainsi que l'amoin-drissement des droits de transit, pour s'occuper enfin de règlements concernant les entrepôts dans les villes maritimes et la sauvegarde des intérêts de douane sur les voies ferrées, de mesures communes au regard de la grande exposition de Londres, et de divers griefs articulés contre la Prusse par rapport à la retenue de parts de droits de douane et d'impôts.

Dans la question du tarif, c'était la Bavière qui cette fois s'était mise en avant, en proposant d'ajouter un appoint modique aux taxes sur les fils de coton, sur les tissus les plus délicats de coton, de laine et de soie, sur les tissus de lin ainsi que sur divers

articles en fer et en acier. Ces propositions, qui par leur modération même avaient la chance de se faire accepter par la grande majorité des gouvernements associés, placèrent le cabinet de Dresde dans un embarras particulier. Des considérations politiques l'avaient fortement prévenu en faveur d'une union douanière avec l'Autriche, dont l'entrée dans le Zollverein eût cependant notablement renforcé le parti protectionniste, et dont les ouvertures, si elles pouvaient trouver quelque accès auprès de l'association, devaient dès à présent entraîner une aggravation de plusieurs chefs du tarif, destinée à fondre ensemble les systèmes respectifs, car il n'était pas supposable que la monarchie autrichienne souscrivît sans triage aux fixations en partie arbitraires du Zollverein. Or la position prise jusqu'ici par la Saxe dans la question des droits protecteurs ne pouvait qu'être contrariée par de pareilles perspectives et de pareilles prétentions, et son gouvernement chercha à tout concilier en posant en thèse, que nul changement ne devait être introduit pour le moment par le Zollverein dans son système financier, pour que des obstacles ne fussent créés à l'annexion des États voisins ; mais les explications qu'échangèrent à cet égard la Saxe et la Bavière n'amènèrent aucune entente.

Les propositions émanées de la Prusse se rapprochaient sensiblement de celles de la Bavière, et si elles ne répondaient pas aux exigences des véritables

protectionnistes, elles étaient cependant denature à rallier tous les intérêts, qui se souciaient moins d'un point de vue exclusif, que de l'apaisement d'une lutte trop persistante ; aussi la session était-elle à peine ouverte, qu'il fut permis d'entrevoir pour elles l'assentiment à peu près général des gouvernements associés. Il est vrai que le gouvernement Saxon se refusa tout d'abord à adhérer à un remaniement du tarif existant ; mais sur la déclaration de la Prusse, qu'au cas de résistance prolongée de la Saxe toute l'œuvre de la révision du tarif serait interrompue et qu'il n'y aurait qu'à continuer les anciens errements, et après les plus vives représentations adressées par tous les plénipotentiaires à leurs deux collègues de la Saxe dans l'intérêt d'une union, pour laquelle une contradiction obstinée deviendrait on ne peut plus compromettante, ceux-ci sollicitèrent de nouvelles instructions, qui se montrèrent en effet plus accommodantes.

Il ne restait plus à présent qu'à s'assurer du consentement du Brunswick, qui ne s'était pas prononcé encore sur les propositions prussiennes, et quel ne fut pas l'étonnement de l'assemblée, d'entendre le commissaire de ce petit pays déclarer, à la date du 26 septembre, qu'après de mûres et réitérées réflexions, son gouvernement ne croyait pas pouvoir prêter les mains à l'introduction de drawbacks combinés avec des droits plus élevés sur les fils.

Cette déclaration réduisit naturellement à néant toutes les délibérations antérieures relatives au tarif, puisque du moment où la question importante des fils était écartée, le plus grand nombre des gouvernements entendaient retirer ou marchander leur assentiment aux autres modifications fiscales; elle ruinait du même coup les espérances d'un compromis entre protectionnistes et free-traders, et ravivait les dissentiments qui divisaient les membres de l'association. Cependant toutes les instances faites auprès du Brunswick pour le faire revenir sur sa détermination demeurèrent infructueuses, et la révision générale du tarif se trouva renvoyée encore une fois à des temps plus propices. La conduite inattendue et singulière du Brunswick en cette occurrence n'a pas pu être expliquée encore d'une façon satisfaisante. Il ne trouvait pas assurément dans ses intérêts et ses conditions économiques propres, dans son industrie cotonnière si peu importante des motifs suffisants pour résister aux vœux unanimes de ses alliés, et pour rendre son libre cours à une lutte dont il était impossible de calculer les conséquences. Faut-il donc, comme on l'a pensé quelquefois, attribuer cet attitude aux conseils du Hanovre, qui aurait lui-même subi l'influence de l'Angleterre? Mais ce serait peut-être ne pas tenir un compte suffisant du refroidissement que les relations entre le Hanovre et le Brunswick avaient éprouvé depuis l'entrée de ce dernier État dans le Zollverein, sans qu'elles eussent

pu redevenir en si peu de temps assez intimes pour dicter une pareille manifestation. Il n'y a pas lieu non plus de s'arrêter à la crainte alléguée par d'autres, que les États du Brunswick ne ratifiassent pas les aggravations éventuellement introduites dans le tarif ; mais la version la plus invraisemblable est celle qui voit dans la Prusse la complice, l'instigatrice de la contrée récalcitrante, attendu, comme l'a fort bien fait remarquer M. Weber dans son histoire du Zollverein allemand, que c'était surtout à la Prusse, si sérieusement menacée par l'Empire d'Autriche, qu'il importait de mettre les deux camps d'accord et de ne pas s'aliéner les États méridionaux.

Quoiqu'il en soit, cet incident avait révélé une fois de plus les inconvénients attachés à l'unanimité des voix exigée pour la validité des résolutions, puisqu'une mesure désirée de tous et réclamée par l'intérêt même du Zollverein pouvait être tenue en échec par un seul adhérent sans qu'il eût des raisons plausibles à y opposer, ou sans même qu'il y fût intéressé ; mais s'il ne détermina pas encore la plupart des gouvernements à vouloir se départir d'une des règles fondamentales de l'union, on pouvait pour une époque peu éloignée et plus favorable à un changement de système, entrevoir l'adoption des résolutions à la simple majorité qui viendrait couper court aux effets pernicioeux des veto isolés pour le développement de l'association.

Malgré le désappointement que causa parmi les intéressés l'abandon de la révision du tarif, on parvint cependant à établir un accord préalable dans la question des négociations avec l'Autriche, en ce qu'il fut décidé, que ces négociations seraient poursuivies au nom du Zollverein par les trois États frontières de l'Empire, la Prusse, la Bavière et la Saxe.

Mais il ne fut pas aussi facile de s'entendre sur leurs limites et l'esprit qui devait y présider, et pendant que les séances se dépensaient en discussions généralement stériles, la situation politique avait pris en Allemagne et plus particulièrement dans la Hesse un aspect, qui présageait une prochaine et violente catastrophe. Le plénipotentiaire prussien, qui avait déployé jusque-là une grande activité, s'éloigna de Cassel, où il n'avait pas encore opéré son retour à la fin du mois d'octobre. Les conférences douanières n'échappèrent pas à la pression des événements extérieurs, et comme le choléra en éclatant à Cassel vint encore renforcer l'alarme, la proposition d'ajournement, faite par le gouvernement de la Hesse Électorale fut accueillie de toutes parts avec une satisfaction d'autant plus réelle, qu'on n'attendait plus rien d'efficace de la continuation des travaux, et la séparation s'effectua le 3 novembre, après que bon nombre de commissaires eurent déjà pris les devants, et après que Wiesbaden eut été choisi pour le lieu de la prochaine réunion.

La crise politique était en même temps parvenue à maturité. Un corps de troupes austro-bavarois entra à Hanau le 1^{er} novembre 1850, et un corps prussien allait occuper Cassel le lendemain, de telle sorte que l'Allemagne se trouvait encore une fois à la veille d'une guerre civile, qui heureusement ne tarda pas à être conjurée. On a prétendu que dans les conférences d'Olmütz, dont les résultats politiques sont généralement connus, la Prusse se serait obligée vis-à-vis de l'Autriche à faire jusqu'à un certain point trêve à son opposition à l'encontre des propositions autrichiennes qui serviraient de base à un arrangement subséquent; mais cette supposition ne se trouve nullement justifiée par le cours que suivirent les négociations ultérieures.

Aux conférences d'Olmütz se rattachèrent les conférences ministérielles de Dresde, qui, donnant une expression et préparant une issue aux graves conjonctures de politique mercantile, installèrent une commission spéciale pour le commerce et les rapports commerciaux. Aussi la Bavière émit-elle l'avis que les conférences générales, ajournées le 3 novembre, fussent reprises non à Wiesbaden, mais bien à Dresde; seulement cet avis ne fut pas agréé par la Prusse; et comme entre temps la neuvième session alla, à partir du 3 février 1851, continuer son œuvre dans la jolie et tranquille résidence de Wiesbaden, tandis que se poursuivaient à Dresde les débats qui y avaient été ouverts, on vit siéger si-

multanément deux corps délibérants, dont l'objectif était en partie le même, ce qui était loin d'être favorable aux intérêts engagés dans cette double discussion. Toutefois, si le congrès de Wiesbaden s'abandonna à bien des agitations, demeurées sans résultat, il prit cependant aussi quelques déterminations d'une certaine importance. C'est ainsi que tout ce qui concernait la participation des territoires compris dans le Zollverein à l'exposition universelle de Londres fut définitivement arrêté, et qu'on s'entendit également pour régler les perceptions douanières sur le parcours des lignes ferrées et pour établir dans les villes hanséatiques des entrepôts destinés à recueillir des produits fédéraux, auxquels devait être réservé le retour, franc de droits de douanes, au sein de l'Union.

Mais l'invincible résistance du Brunswick ayant anéanti l'espérance d'un redressement du tarif sur des points considérables, il n'y avait plus place que pour des modifications peu nombreuses et tout à fait secondaires. Cependant une mention spéciale est due au droit d'entrée sur les cigares et le tabac à priser; ce droit fut porté, à la requête de la Prusse, de 15 à 20 thalers, sans qu'on obtînt toutefois l'augmentation de recettes, sur laquelle on croyait pouvoir désormais compter. Bien au contraire, les recettes accusèrent un déficit, qui devint tous les jours plus sensible, mais auquel correspondit à l'intérieur un développement de plus en plus marqué

de la fabrication des cigares, laquelle prit même dans la période suivante un essor tel, que non-seulement elle domina le marché personnel sauf pour les qualités supérieures, mais qu'elle put faire encore un commerce d'exportation très-suivi, en dépit des taxes fort élevées établies en tout lieu et des prohibitions qui restreignaient notablement le placement de semblables produits.

Citons encore parmi les produits, sur lesquels les droits d'entrée furent également augmentés, la gutta-percha épurée, les articles en caoutchouc, les lunettes, les articles en écaille, les chandelles de suif, de cire ou de stéarine, d'où il résulte, qu'on accordait aux petites fabrications la protection qui était refusée aux grandes.

Par contre, plusieurs matières premières furent dégrevées, et la taxe générale du transit fut abaissée de 15 à 10 gros d'argent.

Cette neuvième session, dont les résolutions, bien que favorables en définitive à l'industrie allemande, n'avaient cependant pas à beaucoup près réalisé ses espérances, puisque la question du tarif des fils et des tissus était indéfiniment ajournée par la résistance obstinée du moindre des gouvernements du Zollverein aux vœux de tous les autres, prit fin le 23 juin 1851, alors que les conférences de Dresde, restées sans influence effective sur la marche de la politique commerciale, avaient cessé déjà leurs opérations dès le 18 mai.

L'attention des gouvernements alliés, si vivement sollicitée à cette époque par la position de l'Autriche, n'avait cependant pas pu se détacher non plus des rapports du Zollverein avec la Belgique et les Pays-Bas. On se rappelle que le traité avec la Belgique conclu le 1 septembre 1844 devait cesser d'être obligatoire avec le 31 décembre 1850; et d'ailleurs, dès avant son expiration, on eut soin d'en peser les résultats économiques. On arriva ainsi à constater, qu'en 1847 les caisses douanières de la Belgique accusaient par suite des allègements de droits accordés à l'association allemande, un déficit de 76,528 florins, tandis que pour la même année le sacrifice imposé au Zollverein par les faveurs dispensées à la Belgique se chiffrait par 842,377 florins. Aussi paraissait-on fortement incliner au sein de l'Union vers une dénonciation du traité, tandis que la Belgique s'évertuait à faire maintenir les prérogatives douanières, dont elle avait joui jusqu'alors, et même à en obtenir l'extension à d'autres articles. Parmi les membres du Zollverein se produisirent cependant des vues divergentes sur l'attitude qu'il convenait de prendre, et si la Bavière, appuyée sous ce rapport par la Saxe, la Hesse Electorale et Francfort se montrait favorable aux droits de faveur pour le fer d'importation belge, et aurait volontiers souscrit à la continuation du traité, amendé seulement par de plus larges concessions de la part de la Belgique, la Prusse au contraire ainsi que Bade et Nassau s'en

prenaient à l'importance de l'avantage consenti sur le fer en demandant l'exhaussement de la taxe de cinq gros d'argent à 7 gros et demi, et le Wurtemberg, plus intraitable encore, réclamait la suppression d'une mesure exceptionnelle. Dans ces conditions, la Prusse agissant au nom du Zollverein dénonça le traité à Bruxelles dans le courant du mois de juin 1850, en montrant en perspective une prolongation provisoire de cette convention pour le cas où un nouvel arrangement ne serait pas conclu avant la fin de l'année 1850. Mais les gouvernements alliés ne réussirent pas à se mettre de sitôt d'accord sur les bases des négociations à reprendre avec la Belgique, et ce n'est que le 10 avril 1851 qu'on put consigner à Wiesbaden dans un procès-verbal spécial leurs déclarations à cet égard, sans même que les négociateurs respectifs parvinssent à s'aboucher ensemble avant le mois d'octobre de la même année.

Les négociations qui se poursuivaient entre temps entre le Zollverein et les Pays-Bas, et qui étaient entrées déjà dans une phase des plus satisfaisantes, firent espérer du côté de la Belgique, sur laquelle elles devaient agir comme un stimulant énergique, un prompt dénouement qui fut cependant différé.

La Prusse ne réussit pas à amener cette dernière puissance à traiter à l'entrée les fils et tissus de laine du Zollverein sur le pied d'égalité avec ceux des puissances les plus favorisées, parmi lesquelles la France avait été rangée cependant en 1845; et néanmoins,

comme elle ne persista pas dans cette prétention, on put élaborer un projet de convention additionnelle, communiqué par la Prusse à ses associés dans les premiers jours du mois de janvier 1852, mais qui fut traversé encore par certaines exigences, bientôt abandonnées d'ailleurs, du Wurtemberg, portant sur l'admission, en franchise de droits, du sel gemme de provenance unioniste introduit sous pavillon belge en Belgique par les cours d'eaux intérieurs et l'Escaut, et qui fut adopté seulement et signé à la date du 18 février 1852 à Berlin. Cette convention additionnelle faisait droit à la motion de la Prusse, en relevant de moitié la taxe de faveur payée à l'importation des fers belges ; elle fixait en outre à 1 fr. 40 le droit sur le sel brut à son entrée en Belgique par le Rhin et l'Escaut, elle affranchissait définitivement les vaisseaux belges de la taxe de pavillon extraordinaire perçue en Prusse, qu'avait établie le traité de 1844, elle concédait enfin des facilités de transit sur les deux territoires, mais elle devait être dénoncée quatre mois avant la fin de l'année 1852, et cesser dans ce cas d'être en vigueur en même temps que le traité du 1 septembre 1844, à partir du 31 décembre 1852.

Toutefois, comme le traité franco-belge du 13 décembre 1843, qui portait ombrage au Zollverein, tant que celui-ci ne serait pas appelé à participer aux immunités accordées par la Belgique à la France, arriva à terme le 10 août 1852 sans être re-

nouvelé, la Prusse proposa, du consentement de la Belgique, de prolonger la période de dénonciation jusqu'au 20 décembre 1852. La mise en demeure adressée dès lors par les Tuileries au cabinet de Bruxelles afin qu'il prît, dans les 24 heures, parti sur les propositions françaises, n'eut pas, il est vrai, le résultat désiré, mais elle ne mit pas au moins obstacle au pacte du 9 décembre 1852, qui fit revivre la convention du 13 décembre 1845 jusqu'à la conclusion d'un traité de commerce formel. A la demande de la Belgique, la Prusse ne procéda pas à la dénonciation, mais il fut convenu que cette dénonciation pourrait avoir lieu à toute époque, de manière à retirer dans les quatre semaines tout effet au traité de 1844 et à la convention additionnelle. Les négociations continuées avec la Belgique échouèrent toutes contre ses propres prétentions et contre la division qui régnait parmi les gouvernements associés, et vers la fin du mois de décembre 1853 la Prusse dut se résoudre à mettre un terme au traité avec la Belgique et à couper court pour le moment à tout débat.

Les négociations avec les Pays-Bas prirent au contraire un tour plus favorable. Plusieurs années s'étaient passées sur la dénonciation du traité du 3 juin 1837, sans que les rapports commerciaux des Pays-Bas avec le Zollverein eussent donné lieu au moindre incident ni commentaire ; des deux côtés on s'était abstenu de toute mesure hostile, et on

s'était évertué à maintenir intacte une situation de fait, qui après avoir cessé d'être conventionnelle était restée bien ordonnée et amicale.

Dans le cours du mois de mars 1850 le cabinet de la Haye, prenant texte d'une discussion des chambres prussiennes sur les suites du traité de navigation néerlandais-belge, du 29 juillet 1840, fit connaître au ministère prussien son désir de s'entendre avec le Zollverein sur les relations commerciales réciproques, et ce ministère fit aussitôt élaborer et réunir les points sur lesquels devait s'engager le débat, en les portant à la connaissance du gouvernement hollandais et des gouvernements associés. Mais, avant même que les pourparlers s'ouvrirent sérieusement, le gouvernement néerlandais édicta une série de lois, qui devaient entrer en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1851, et qui faisaient table rase de tous les droits différentiels, qui jusque-là avaient favorisé la navigation nationale, de tous les droits de transit ainsi que de toutes les taxes, qui étaient perçues sur le Rhin et sur l'Yssel, de la défense enfin de délivrer des lettres de mer à des vaisseaux construits ailleurs qu'en Hollande. Cette législation nouvelle venait renverser le système prohibitionniste et protectionniste anxieusement entretenu dans les Pays-Bas depuis des siècles et ouvrait les ports hollandais aux bâtiments de toutes les nations. Les droits de navigation prélevés dans les eaux hollandaises du Rhin et l'Yssel et qui, depuis

1816 et malgré l'acte de navigation du Rhin du 31 mars 1831, avaient été l'objet des plus vives doléances furent supprimés, sans que le gouvernement eût fait même la moindre tentative pour se faire indemniser du chef d'une concession, que lui conseillait d'ailleurs son intérêt bien entendu. De pareilles dispositions étaient faites pour amener une solution favorable. Ce qui rendait surtout hésitante l'association douanière, c'était la suppression ou la réduction des péages du Rhin dus aux États allemands, parmi lesquels le gouvernement de la Hesse grand-ducale essaya tout d'abord de faire prévaloir sur ce sujet un contredit, auquel il renonça cependant dans les conférences générales de Wiesbaden. Le traité de commerce et de navigation n'avait d'ailleurs pas encore été discuté sérieusement, que déjà le cabinet de Prusse avait lors des négociations auxquelles donna lieu le chemin de fer d'Amsterdam à Arnhem, formé avec les Pays-Bas à la date du 11 juillet 1851, un cartel douanier compendieux. Quant à ce traité de commerce, dont la conclusion fut accélérée par l'esprit accommodant des deux parties, il fut signé à la Haye le 31 décembre 1851, et consacra conventionnellement les allègements et libérations de droits consentis sur le Rhin et sur les eaux néerlandaises. La perception du droit fixe, réservé encore pour le transit immédiat, fut abandonnée sans conditions; les droits de pilotage, de pontonage et d'écluse furent réduits de 50 0/0 et toutes les concessions con-

senties pour la navigation furent étendues aux communications par eau de la Hollande avec le bassin de l'Escaut. Il était convenu aussi que la ville de Rotterdam deviendrait le siège d'un entrepôt libre pour les échanges des contrées associées dans la direction des Pays-Bas, aussi bien que dans la direction transatlantique. De son côté le Zollverein accorda diverses facilités pour le transit, et admit le pavillon hollandais à participer aux allègements de navigation sur le Rhin et aux réductions de droits dont jouissaient les membres de l'Union. Et comme de la sorte ce traité présentait des avantages réciproques pour les deux parties contractantes, la limite première assignée à sa durée avec le 1^{er} janvier 1854 fut franchie, sans qu'aucun des deux territoires ait songé jusqu'ici à user de la faculté qui leur était impartie de dénoncer année par année la convention intervenue.

Nous sommes arrivés au déclin de la seconde période d'existence du Zollverein, car l'année 1854 était le terme fixé pour la dénonciation des traités sur lesquels reposait l'association. Le danger d'une rupture définitive étant devenu imminent, la Prusse avait songé aux moyens, de parer à une éventualité aussi alarmante pour ses rapports et à fortifier sa position, menacée par la stratégie de l'Autriche et les sympathies de bon nombre de gouvernements alliés pour l'Empire. Le principal embarras tenait à l'isolement des deux grands lambeaux de la monar-

chie prussienne, entre lesquels les relations commerciales ne pouvaient être entretenues qu'à l'aide du transit à travers des territoires étrangers. Aussi dans l'hypothèse d'une dissolution du Zollverein le premier souci du cabinet de Berlin devait-il être de sauver au moyen d'une ligne de douanes commune et arrondie la contiguïté des deux moitiés du royaume, ce qui n'était réalisable que par l'accession de la Hesse Électorale ou du Hanovre au système douanier de la Prusse. Mais comme en raison du caractère indécis de son gouvernement et de son penchant pour l'Autriche, la Hesse Électorale n'offrait pas de garanties suffisantes, la Prusse se trouvait tout naturellement conviée à tenter d'entraîner le Hanovre dans son orbite, même au prix des sacrifices les plus sérieux. Sans doute le résultat négatif de négociations antérieures suivies pendant de longues années depuis les assurances données par le Hanovre en 1841 n'était pas trop encourageant pour de nouvelles tentatives, mais force était à la Prusse d'essayer de trouver dans le Nord soit une compensation pour le Sud, au cas où les régions méridionales de l'association battraient en retraite, soit un contrepoids à l'opposition toujours plus accentuée à laquelle il fallait s'attendre de la part du Midi, s'il devait persévérer dans les liens de l'alliance. Elle pouvait s'assurer le triomphe de cette politique en se conciliant le Hanovre et l'Oldenbourg, suivis dès lors sûrement par la Hesse Électo-

rale, dont les intérêts ne gravitaient pas d'ailleurs du côté du Midi. Le succès, un succès aussi rapide qu'inattendu vint récompenser les efforts opiniâtres de la Prusse et ne contribua pas pour peu à dénouer dans un sens favorable à cette puissance une crise parvenue à son apogée et à provoquer une entente, qui, si peu qu'elle en eut l'apparence au début, n'en devint pas moins un des fondements essentiels de la prospérité prussienne dans la sphère de la politique commerciale. Au milieu d'une attente vague et pénible, l'Allemagne apprit en effet tout à coup avec étonnement, que la Prusse avait obtenu l'accession du Hanovre par un traité en date du 7 septembre 1851, qui faisait entrer ce dernier royaume conjointement avec ses associés du Steuerverein, Oldenbourg et Schaumbourg-Lippe, dans l'association des douanes allemandes, et les rattachait à l'union prussienne d'impôts indirects, à partir du 1^{er} janvier 1854 et pour une période de 12 ans. Il va sans dire que, pour que la solution eût été si vite enlevée par la Prusse, elle avait dû se résoudre à accorder de notables avantages à ses cocontractants, qui n'auraient pas mieux demandé, que de rester sous l'empire d'un traité du 16 octobre 1845, lequel avait pour la dernière fois réglé les rapports entre le Zollverein et le groupe septentrional du Steuerverein.

La politique prussienne n'eut pas d'ailleurs seulement à lutter contre la mollesse et l'indiffé-

rence, mais encore contre la tourmente constitutionnelle du Hanovre, qui n'était guère propice à un mouvement d'accession et contre l'influence de l'élément aristocratique, qui dans le même pays se montrait aussi hostile que par le passé à tout rapprochement intime. Aussi à peine se fut-elle rendue maîtresse de ces obstacles, en appelant à son aide tous les moyens de séduction, dont elle pouvait disposer, qu'on s'empressa de part et d'autre à procéder à la ratification, qui eut lieu dès le 11 septembre, jour auquel la Prusse donna également à tous les gouvernements associés communication du traité récemment conclu, accompagné d'un memorandum, dans lequel elle s'abstenait néanmoins de réclamer d'eux une déclaration d'acceptation ou de rejet, de telle sorte que la réponse de la plupart de ces gouvernements se réduisit à un simple accusé de réception.

C'est dans le premier article de ce traité que le Hanovre s'engageait à former de concert avec les autres membres du *Steuerverein* une union douanière qui prendrait date au 1^{er} janvier 1854, avec la monarchie prussienne et tous les États, que rapprocherait à ce moment de la Prusse un système de douanes commun. Dans un des autres articles de la même convention, qui en comprenait quinze, le Hanovre s'obligeait à adopter à partir de la même date l'impôt prussien sur la fabrication de l'eau-de-vie. Mais comme le Hanovre ne voulait introduire chez lui

ni le monopole sur le sel, ni même une aggravation de droits sur cette substance, il se borna à seconder par des pénalités sévères la défense d'en introduire dans les contrées voisines de l'association. On se contenta aussi, malgré l'obligation contenue dans l'article 13 des pactes du Zollverein, d'exiger du nouvel allié, qu'il n'exhaussât pas ses droits de chaussée alors en vigueur ; et on l'affranchit encore de tout versement rétroactif pour les marchandises étrangères qui se trouveraient dans le Hanovre lors de l'accession, contre la promesse faite par lui, qu'à partir déjà du 1^{er} mars 1853, il élèverait jusqu'à un taux déterminé les taxes sur les principaux articles d'importation.

Mais les principaux sacrifices, faits au Hanovre, consistaient en ce que pour le cas d'un renouvellement de l'association douanière entre ses anciens membres, les droits sur l'eau-de-vie de France, le café, le sirop, le tabac en feuilles, le thé et le vin seraient sensiblement modérés, et au contraire la taxe sur le sucre indigène élevée ; en ce que les rails de chemins de fer destinés à la confection des voies ferrées hanovriennes seraient exempts de tout droit d'entrée, et en ce que, dans les répartitions à venir des revenus de l'union, un préciput important lui serait alloué. Quant à ce préciput dont le principe avait rencontré peu de faveur en 1841, il devait être établi de façon, qu'après fixation du produit des droits de douane et de la taxe sur les betteraves, la

part advenant au Hanovre proportionnellement à sa population, fût augmentée de 75 p. 100, sans que cependant, au regard de la participation dans les droits d'entrée et la taxe sur la betterave, l'accroissement de recettes pût comporter pour un an plus de 20 gros d'argent par tête d'habitant.

Malgré ce privilège, le Hanovre ne devait, conformément à l'article 11, concourir aux dépenses d'administration qu'au prorata du nombre des régnicoles.

Ce traité, que la Prusse avait été si pressée de conclure comme y voyant une revanche des échecs que la politique autrichienne lui avait fait essuyer et comme y trouvant l'avantage particulier de mettre en communication, par le Nord, ses frontières orientales et occidentales, n'avait pas été passé par cette puissance au nom du Zollverein et ne contenait non plus aucune disposition, ayant trait à l'assentiment des autres gouvernements associés, si bien que, pour lui donner effet, le cabinet de Berlin devait subordonner à son acceptation le renouvellement du Zollverein, régi par un pacte, qui expirait au 31 décembre 1853. C'est pourquoi le memorandum prussien faisait apparaître la dénonciation du pacte comme une éventualité, qu'une ratification du traité du 7 septembre pourrait seule conjurer.

Le gouvernement prussien, tout en faisant part de la récente convention à ses associés, l'avait adressée aussi au gouvernement impérial, en exprimant

l'espoir, qu'à Vienne on y verrait, comme il était dit d'ailleurs dans son préambule, un pas vers la réalisation d'une union douanière générale de l'Allemagne, et on partagerait cette conviction, que la fusion acquise du Zollverein et du Steuerverein était de nature à amener plus facilement une entente universelle. Mais le cabinet de Vienne ne fut pas dupe de ces démonstrations, et ne vit, comme le reste de l'Allemagne, dans le traité de septembre, qu'une évolution habile, dictée par des considérations essentiellement politiques, et dirigée avant tout contre l'Autriche.

D'ailleurs, comment le caractère politique du traité aurait-il pu faire doute, quand on voyait octroyer au Hanovre des avantages matériels et financiers qui étaient sans exemple jusqu'ici dans les relations du Zollverein et qui créaient à la Prusse elle-même les difficultés administratives les plus sérieuses en même temps qu'ils lui imposaient les sacrifices pécuniaires les plus sensibles ?

Tandis que le monopole du sel fonctionnait chez les autres États de l'Union, le Hanovre était autorisé à conserver au débit de cette denrée le ressort de la libre concurrence ; des entrepôts libres étaient consentis à ses villes maritimes ; les îles hanovriennes ainsi qu'Emden, Harbourg et Geestemünde étaient laissés en dehors du réseau douanier ; les navires de cette contrée acquéraient en Prusse un droit de cabotage, longtemps inutilement convoité ;

on lui laissait sa taxe modique sur la bière et ses droits élevés de chaussée; une réduction importante devait être opérée sur les droits frappant à l'entrée les marchandises les plus importantes; les produits minéraux et agricoles par elle exportés à Hambourg, Altona et Brême pouvaient être réimportés en franchise de droits; on l'exemptait de toute prestation rétroactive, et le fisc ne devait avoir rien à voir à l'entrée de tout le métal nécessaire à l'achèvement de ses voies ferrées; des primes étaient accordées à ses constructeurs de navires comme compensation des déboursés plus considérables motivés dans la construction par des droits désormais supérieurs sur les métaux; et à toutes ces faveurs, si préjudiciables déjà aux revenus de l'association, on ajoutait encore un préciput de 75 0/0!

Évidemment de pareilles concessions, déclarées autrefois inadmissibles par la Prusse elle-même à plusieurs reprises, ne pouvaient être attribuées cette fois ni à des raisons économiques, ni surtout à des raisons tirées de l'intérêt que le gouvernement prussien aurait porté à ses associés, et ce gouvernement faisait donc un effort gratuit, quand il essayait de justifier ses complaisances par l'espoir, que le déficit éventuel occasionné dans les recettes serait sans doute couvert par les économies réalisables sur les dépenses d'administration à la suite de l'adjonction du Hanovre et d'Oldenbourg.

Mais le cabinet de Berlin n'en avait pas moins at-

teint son but ; car le traité passé avec le Hanovre lui permettait de tenir en échec ceux des associés, qui insistaient pour l'admission de l'Autriche, comme aussi d'envisager sans appréhension une rupture définitive avec le Midi, qui aurait été impuissante à faire désormais avorter complètement sa politique douanière. Le public ne se trompa pas en Prusse sur l'importance du résultat acquis et en éprouva, comme le gouvernement, la plus vive satisfaction, quel que fût d'ailleurs le prix auquel il eût été obtenu et qui ne fut pas jugé excessif !

Les libres échangistes surtout prirent vivement le parti du traité qui semblait devoir en effet les conduire à une victoire définitive, non-seulement par la réduction des droits sur les principaux objets d'importation de grande valeur, mais encore par les barrières qu'opposeraient inévitablement aux tendances protectionnistes des contrées alliées du Sud des recrues qui, comme le Hanovre et l'Oldenbourg, n'avaient pas à sauvegarder les intérêts d'une industrie nationale et qui étaient de longue date accoutumées à avantager le commerce extérieur.

L'accueil fait au traité fut par contre moins chaleureux dans le Hanovre lui-même où il ne contenait véritablement aucun des partis en présence. Le parti aristocratique avait, quant à lui, résisté de tout temps à une alliance, qui devait se traduire par une plus grande dépendance du pays vis-à-vis de la Prusse et restreindre sa propre situation. Mais

le parti libéral, qui avait soit à la tribune de la chambre des États, soit dans les organes de la presse plaidé la cause de l'union douanière, trouva également beaucoup à reprendre au traité, quand il fut devenu un fait accompli, et s'éleva surtout contre l'exhaussement des droits sur beaucoup d'articles de consommation étrangers, soumis jusque-là dans le tarif hanovrien à des taxes très-infimes.

Le gouvernement du Hanovre avait toutefois, comme tel, aperçu des motifs suffisamment graves de traiter. Il lui avait paru, à juste titre, fort difficile de persister longtemps encore dans l'isolement où le plaçait la ligne politique suivie jusqu'alors dans le domaine commercial.

Mais la condition des chemins de fer nationaux était plus déterminante encore; car le réseau des voies ferrées hanovriennes, loin de pouvoir subsister par lui seul, exigeait au contraire des raccordements de toutes parts, et tant que serait ajournée la liberté des échanges avec le Zollverein, il y avait peu d'espoir que les contrées voisines et notamment la Prusse se prêtassent à l'établissement d'un contact, qui dans l'état des rapports de douane ne leur ouvrait que des perspectives médiocrement séduisantes du côté du Hanovre. Bien plus, ne pouvait-il pas arriver même que le système des chemins de fer contigus vint à tourner complètement ce royaume, et que celui-ci perdît les avantages qu'il devait au transit des marchandises?

On saisit donc avec empressement l'occasion que n'eût jamais offerte le cours régulier des événements, de battre monnaie avec une adhésion, qui se recommandait d'elle-même ; et les équivalents conquis par le gouvernement hanovrien furent tels qu'ils finirent par triompher des déclamations et des préventions et par obtenir à la fin de janvier 1852, les suffrages des États du Royaume, tandis que des deux autres membres du *Steuerverein*, *Schaumbourg-Lippe* avait accédé dès le 22 septembre 1851, et *Oldenbourg* retardait son adhésion jusqu'au commencement de mars 1852.

Mais c'est surtout au sein même du *Zollverein*, qu'une certaine irritation et certaines craintes se firent jour. Les populations avaient bien en général acclamé le traité de septembre comme un pas effectif vers l'unité, et plus d'un esprit ardent réunissait déjà au système des douanes allemandes le *Mecklenbourg*, les duchés danois et jusqu'au *Jutland*. D'ailleurs, sans s'abandonner à des illusions, les intérêts avaient lieu d'être satisfaits, puisqu'un nouveau débouché de deux millions de consommateurs allait s'ouvrir à l'industrie allemande, puisque les impôts qui protégeaient cette industrie étaient restés intacts, et puisque les diminutions de droits opérées sur les denrées exotiques avaient été l'objet constant de tous les vœux.

Cependant bon nombre de gouvernements, qui avaient dans le principe paru partager la satisfac-

tion de leurs administrés, se sentirent à la réflexion blessés par la conduite de la Prusse, qui avait entouré la négociation du mystère le plus profond et se montrèrent en même temps préoccupés de l'accroissement, que trouverait l'influence prussienne dans l'introduction au sein du Zollverein de ce nouvel élément.

Parmi ces gouvernements la Saxe manifesta son opposition avec une vivacité toute particulière par l'organe de son ministre M. de Beust, qui ne cachait nullement ni ses griefs à l'endroit de la prédominance prussienne dans l'union douanière, ni ses efforts pour la paralyser. Cet homme d'État trouva un écho complaisant auprès de l'administration bavaroise, à la tête de laquelle était placé depuis le commencement de l'année 1849 un homme d'une valeur considérable et d'une grande énergie de caractère, gâtées cependant par une nature violente et un esprit réactionnaire, M. de Pfordten, qui conseillait avec l'autorité qu'il avait su acquérir de résister à la convention de la Prusse avec le Hanovre sans se laisser intimider par la menace de la dénonciation du pacte fédéral. Le cabinet de Stuttgart, sans s'emporter comme les précédents et sans se butter autant qu'eux au côté politique du traité de septembre, récriminait plutôt contre les sacrifices pécuniaires, qui incomberaient à l'association et contre la route ténébreuse suivie par la Prusse. Quant au ministère badois, qui s'était prononcé ori-

ginairement pour le traité, on le vit aussi insensiblement passer, par suite sans doute d'influences extérieures, du côté de ses adversaires. Mais aucun Etat n'en ressentit le contre-coup aussi vivement que l'Autriche, qui ne manqua pas d'attiser et au besoin même d'allumer partout le feu de la réaction, et qui chargea M. Hock, au moment où il se rendait en qualité de commissaire impérial à Francfort-sur-le-Mein, de se concerter avec la Saxe, la Bavière et le Wurtemberg sur une ligne de conduite commune à suivre dans les diverses négociations auxquelles pourrait donner lieu le renouvellement du Zollverein. M. Hock mit en avant un traité de commerce entre l'association douanière et l'Autriche, et proposa, que les gouvernements saxon, bavarois, wurtembergeois, ainsi que les autres gouvernements, qui voudraient faire cause commune avec ceux-ci, subordonnassent la restauration du pacte fédéral à la conclusion de ce traité, de la même façon que la Prusse faisait de la ratification de la convention hanovrienne la condition *sine qua non* de son propre concours. Le traité conseillé par l'Autriche aurait deux parties, dont la première formerait le véritable traité de commerce en facilitant les rapports, rapprochant les tarifs, et octroyant des faveurs douanières jusqu'à concurrence de 25 0/0 des fixations établies, mais dont la seconde contiendrait les linéaments d'une union définitive. Toutefois, en prévision d'une fin de non-recevoir opposée par la Prusse audit traité

ou d'un obstacle quelconque contre lequel viendrait se briser le Zollverein, brusquement arrêté de la sorte dans sa carrière, l'organe autrichien insistait sur l'urgence d'une entente *immédiate*, relativement à une union douanière et commerciale entre l'Autriche d'une part, la Bavière, la Saxe, le Wurtemberg et selon les circonstances le grand Duché de Bade et les deux Hesses d'autre part ; et cet avis ayant été généralement goûté, on choisit Vienne comme la ville où les États intéressés devaient se réunir pour l'élaboration et la signature des traités en expectative.

Ainsi se passèrent le mois d'octobre et la première moitié du mois de novembre, quand à la date du 15 novembre la Prusse, anticipant de six semaines sur le terme extrême, fit faire par son ministère des finances la dénonciation du pacte fédéral pour le 1^{er} janvier 1854, en la fondant sur le dessein non de rompre les liens sociaux, mais de provoquer un échange de vues et des modifications propres à les affermir, et pour qu'une solution rapide pût être obtenue, elle invita ses alliés à concourir à des conférences, qui devaient se tenir à Berlin dès les premiers mois de l'année 1852. Cependant c'est à Vienne qu'eurent lieu les premiers débats sur la question de politique commerciale. Déjà le 6 novembre 1851, des lettres patentes de l'Empereur avaient introduit en Autriche un nouveau tarif concernant l'importation, l'exportation et

le transit; et le 25 du même mois, tous les États appartenant à la Confédération germanique furent conviés à venir prendre part à Vienne aux négociations, dont l'objet avait été ébauché auparavant. A part ces convocations adressées à tous les membres de la Confédération indistinctement, des ouvertures d'un caractère plus intime furent faites en même temps aux gouvernements de Bavière, de Saxe et de Wurtemberg, avec lesquels le cabinet autrichien songeait à poursuivre des arrangements particuliers pour le cas où certaines éventualités viendraient à se réaliser, telles que le refus de la Prusse de consentir à un rapprochement avec l'Autriche, ou de modifier celles des clauses du traité conclu avec le Hanovre, qui étaient par trop préjudiciables aux intérêts financiers des autres États de l'Union, la manifestation impérieuse de visées fiscales privant l'industrie d'une protection jugée nécessaire, la réclamation opiniâtre de changements organiques mettant en péril l'indépendance des membres du Zollverein.

Le gouvernement prussien déclara, il est vrai, dès le 5 décembre 1851, vouloir rester étranger à toute discussion jusqu'à la reconstitution de l'association douanière, mais cette attitude trouva peu d'imitateurs chez les autres invités, qui si mince que pût être leur confiance dans un résultat final, n'auraient pas osé répondre à l'instar de la Prusse, par une fin de non-recevoir catégorique à l'appel de l'Au-

triche, et la première réunion put donc être tenue à Vienne le 4 janvier 1852, sous la présidence du prince de Schwarzenberg, qui prononça à cette occasion un discours d'ouverture, animé d'ailleurs de sentiments fort conciliants, en présence des commissaires de la Bavière, de la Saxe, du Hanovre, du Wurtemberg, du grand Duché de Bade, des deux Hesses, de Brunswick, de Nassau, d'Oldenbourg, de Hesse-Hombourg, des villes Hanséatiques et de Francfort, mais en l'absence de représentants de la Prusse, comme aussi des deux Mecklembourgs, de la Thuringe, d'Anhalt, de Lippe et de Lichtenstein.

On procéda ensuite, sans plus tarder, à la distribution des deux projets de traités A et B, auxquels on n'accorda pas cependant une attention bien sérieuse, persuadé qu'on était que la position à prendre par l'Autriche vis-à-vis du Zollverein ne pouvait guère être fixée par l'assemblée composée comme elle l'était. Les conférences secrètes suivies de la part de l'Autriche et des plénipotentiaires de la Bavière, de la Saxe, du Wurtemberg, des deux Hesses, de Bade et de Nassau en vue d'un traité particulier désigné sous le nom de traité C à conclure avec l'Empire excitèrent un intérêt de beaucoup plus soutenu, mais furent quelque peu paralysées par les scrupules, qu'éprouvaient bon nombre de gouvernements à se rapprocher de l'Autriche, tant que la Prusse se tiendrait à l'écart, comme aussi

par le médiocre désir que témoignait l'Autriche d'offrir aux gouvernements fédérés la garantie pure et simple de leurs revenus de douane, exposés à la vérité à un très-grand *alea* en cas de dissolution du Zollverein.

Une réunion à laquelle prirent part les ministres de Bavière, de Saxe et de Wurtemberg, s'assembla à Bamberg le 25 mars 1852, afin d'aplanir les difficultés, qui s'opposaient à l'entente, mais elle mit à jour l'opposition de la Saxe à l'adoption immédiate du traité C; et en conséquence une nouvelle réunion ministérielle fut jugée nécessaire, qui eut lieu en effet à Darmstadt à partir du 4 avril 1852 avec le concours supplémentaire des ministres des deux Hesses et du Nassau.

Mais les délibérations étaient encore peu avancées, quand se répandit la nouvelle lugubre et d'une action si directe sur la question pendant ainsi que sur la marche ultérieure de la crise allemande, de la mort subite du prince de Schwarzenberg, avec qui disparaissait le représentant le plus ferme de la politique active de l'Autriche, et à défaut duquel l'Empire, livré sans le contre-poids d'une si forte individualité, à son élément apathique et résistant, paraissait menacé de retomber dans un prochain avenir dans sa somnolence traditionnelle.

Les ministres assemblés à Darmstadt n'eurent rien de plus pressé, sous l'impression de cet événement

que d'en finir avec leurs travaux, et quoique la nécessité d'une entente entre les États de grandeur moyenne fût très-vivement ressentie, l'accord ne put, en présence de vues par trop divergentes, être établi que sur les sujets figurant au premier plan, sans qu'il devînt possible seulement, ce qui importait cependant surtout de concerter une action commune vis-à-vis de la Prusse, pour le cas probable où cette puissance persisterait à se renfermer dans le traité de septembre. Au bout de trois jours déjà les séances furent closes, et les négociateurs se séparèrent, après avoir signé, le 6 avril, trois conventions appelées bientôt à un grand retentissement.

Par la première, les gouvernements de Bavière, de Saxe, de Wurtemberg, de Bade, de Hesse-Cassel, de Hesse-Darmstadt et de Nassau s'obligeaient à accepter et à faire signer par leurs plénipotentiaires, sous réserve de la fixation définitive du tarif, le protocole final des délibérations de Vienne relatives aux projets A et B, à exprimer, dès l'ouverture des conférences de Berlin, la nécessité d'une négociation avec l'Autriche sur la base de ces projets, à les y présenter et à demander pour ce point l'admission aux dites conférences du cabinet autrichien, et à refuser, jusqu'à ce que ces négociations eussent eu lieu, de concourir au renouvellement et à l'extension du Zollverein.

Par la seconde, les mêmes gouvernements, moins celui de Bade, qui ne crut pas pouvoir aller au

delà de la présentation et de la recommandation des projets de Vienne, déclarèrent toujours obligatoires entre eux, nonobstant la dénonciation de la Prusse, les traités d'association de 1833 et de 1841, ainsi que les délibérations, qui s'y étaient venues ajouter ; ils s'interdisaient en conséquence réciproquement de prendre avec tout autre État quelque arrangement, ou de conclure quelque traité que ce fût en matière douanière ou commerciale, sans l'assentiment et le concours de chacun d'eux ; et, tout en repoussant énergiquement le soupçon, de vouloir aggraver la scission en Allemagne, quand la plus grande unité possible ne cesserait au contraire d'être dans la sphère économique le but constant de leurs efforts, ils contractaient l'engagement, dans le cas où une association de douane avec un ou d'autres États n'aurait abouti avant la fin de 1853, de former à eux seuls une association, qui réduite de la sorte à la Bavière, à la Saxe, au Wurtemberg, à la Hesse Électorale, au grand Duché de Hesse et à Nassau serait régie par les pactes antérieurs.

La troisième et dernière convention relative au projet de traité C exprimait la résolution des contractants, de poursuivre avec l'Autriche des négociations, tendant à faire modifier ce projet, qui devrait devenir ensuite, remanié ou non, la loi des parties, pourvu qu'il continuât à astreindre le cabinet de Vienne à la garantie de leurs recettes de douane, et de s'abstenir rigoureusement, de leur

côté, en faveur de l'empire, jusqu'au 1^{er} janvier 1853, de tout traité de prorogation du Zollverein avec la Prusse, si avant cette date aucune entente n'avait pu être établie entre l'Autriche et tous les membres de l'association, au sujet des intérêts commerciaux et douaniers.

Bien que les délibérations de Darmstadt eussent été, quant à leur résultat, entourées d'un mystère profond, les confidences indiscretes d'un personnage subalterne, dit-on, permirent dès le 24 avril à un journal de Berlin d'initier le public aux déterminations qui venaient d'être prises ; mais ces communications ne causèrent en Prusse ni une bien grande surprise ni une bien grande inquiétude. Pourquoi en effet se serait-elle émue outre mesure d'une coalition, qui était travaillée dans son sein par d'assez graves dissentiments, et dont les membres paraissaient eux-mêmes appréhender suffisamment la rupture du Zollverein, tant ils se sentaient peu appuyés par leurs populations respectives, lesquelles professaient un détachement de plus en plus complet pour les intérêts dynastiques, quelque peu menacés, il est vrai, des gouvernements placés au second rang, et ne se montraient nullement disposées à sacrifier à ces intérêts étroits les intérêts matériels, réunis en faisceau, des classes industrielles.

Tandis que le 20 avril les conférences provoquées par l'Autriche terminaient leurs opérations par la

signature à Vienne, du protocole final, en conformité d'une des résolutions arrêtées à Darmstadt, les conférences de Berlin s'ouvraient dès la veille, 19 avril, sous la présidence du baron de Manteuffel, président du conseil, après que la Prusse leur eût assigné au préalable comme objectif, non pas la création d'une union à établir sur des principes nouveaux, à doter d'institutions et de lois nouvelles, mais bien la continuation et l'élargissement de l'union existante sur la base des institutions et des lois anciennes, qui devraient être maintenues, tant qu'un changement n'y aurait pas été apporté. Joignant d'ailleurs l'exemple au précepte, la Prusse avait annoncé vouloir soumettre au congrès, dans l'esprit indiqué, diverses motions, ayant trait aux modifications que la fusion du *Steuerverein* avec le *Zollverein* comportait dans les pactes fondamentaux, à la formation entre gouvernements fédérés de décisions obligatoires, à des mesures concernant le commerce du blé en temps de disette et à l'établissement de consulats fonctionnant pour le compte de l'association.

Aux propositions émanées du cabinet de Berlin vinrent s'en ajouter d'autres, dues à l'initiative soit de la Bavière, qui réclamait une extension d'attributions pour le bureau central du *Zollverein* siégeant à Berlin, la réforme des dispositions arrêtées au sujet des privilèges de foire, la révision du droit de passage sur le vin et le tabac, et de la bonification

de droits pour l'eau-de-vie, la réglementation des sommes à recouvrer sur les recettes de douanes par chaque État pour des dépenses d'intérêt général (Bauschsummen), et la détermination du mode de versement des revenus communs de douane, soit de la Saxe, qui appelait l'attention sur l'article 5 du traité du 8 mai 1841, portant confirmation des engagements de 1838 en matière de monnaies, et sur l'article 18 des traités de 1833, concernant le négoce fait dans les foires, marchés et ailleurs, soit enfin de Bade, requérant un abaissement des droits de passage sur le vin et le tabac, ainsi que des dispositions, dont les unes traitassent de la prestation des parts advenant aux intéressés dans les recettes douanières, dont les autres s'occuperaient avec plus de détail des conférences générales annuelles.

Mais étant données les conditions au milieu desquelles le débat allait s'engager, il n'y avait vraiment pas, à moins de vouloir se faire illusion, à en attendre de résultats tant soit peu satisfaisants. La session n'était pas plutôt ouverte, que la grosse question à l'ordre du jour de la position à prendre par le Zollverein vis-à-vis de l'Autriche et de la priorité à accorder à l'examen de ce sujet, surgit dans l'Assemblée, et y agita tous les esprits. Après avoir, au nom de son Gouvernement, protesté dans son discours d'ouverture du désir de maintenir le lien fédéral, qui avait valu à tous les États auxquels il s'étendait les bienfaits les plus abondants, M. de Manteuffel vint à ac-

centuer la déclaration, que les délibérations concernant la continuation du Zollverein avec le renfort de ceux des membres nouveaux, dont le concours était déjà assuré par convention devaient avoir abouti, avant qu'il y eût lieu de se concerter sur la façon, dont des traités commerciaux importants seraient passés entre l'association renouvelée et les autres États se rattachant à l'Allemagne par la totalité ou une portion seulement de leur territoire.

Cette déclaration amena le commissaire bavarois à mettre en regard le point de vue dissident des alliés de la Bavière en émettant, au nom de ses collègues, le vœu d'une extension du Zollverein, nonseulement vers le Nord de l'Allemagne, mais encore vers le Midi, et de manière à englober l'Autriche.

La contradiction de la Bavière reparut d'ailleurs à la première séance d'affaires du 26 avril, quand la Prusse proposa à l'Assemblée de passer à l'étude du traité de septembre, mais cette nation finit toutefois par admettre que le traité passé avec le Hanovre servit de texte aux délibérations communes, à condition que des négociations simultanées fussent poursuivies avec l'Autriche sur la base des projets issus des conférences de Vienne.

Le représentant du Hanovre avait d'ailleurs assisté aux premières réunions, où il avait paru vouloir se borner à fournir sur la convention relative à son pays les éclaircissements qui pourraient être de-

mandés et quand il se laissa aller à dire, que le Hanovre n'avait nullement ressenti la nécessité de ce traité, dont l'initiative avait été prise uniquement par la Prusse, cet aveu, quoique divulguant un secret qui n'en était plus un pour personne, dut causer un certain étonnement.

Dans la séance du 1^{er} mai les organes de la Prusse persistèrent à penser, qu'il fallait donner au développement de l'association douanière par l'accession du *Steuerverein* le pas sur des négociations ayant pour objet un traité de commerce avec l'Autriche, et malgré cette fin de non-recevoir le commissaire bavarois, tout en maintenant au débat les idées énoncées de la part de son gouvernement, ne s'opposa pas à laisser provisoirement rouler une discussion non obligatoire sur l'œuvre de septembre.

Depuis la mort du prince de Schwarzenberg, le cabinet de Vienne s'était renfermé dans un rôle à peu près passif et ne s'en était départi vis-à-vis de la Prusse, que pour lui communiquer à la date du 7 avril le protocole final des conférences de Vienne, accompagné des projets A et B, et pour réclamer l'admission d'un chargé de pouvoirs autrichien aux conférences prochaines de Berlin.

A la même époque le gouvernement prussien faisait parvenir à Vienne une communication conçue avec une habileté ainsi qu'une liberté de langage infinies, dans laquelle, se basant sur l'historique du *Zollverein*, il se défendait d'avoir trouvé dans

cette institution des avantages financiers ou d'y avoir cherché un levier politique, et affirmait n'avoir dès l'origine poursuivi jamais qu'un but économique d'intérêt national, dans laquelle aussi il reprenait le traité de septembre et les motifs qui lui avaient imposé de ce chef la plus grande discrétion, et dans laquelle enfin, signalant en face notamment de la France les périls de cette rivalité au moins apparente entre les deux grandes puissances germaniques, il conviait l'Autriche à déconseiller aux nations allemandes, ses amies, une opposition, qui en ajournant la reconstitution du Zollverein créait le seul obstacle au désir sincère de la Prusse, de former des liens nouveaux avec l'Empire.

Or bien que ce factum mémorable n'obtint le 14 mai qu'une réponse assez peu précise, où l'on insistait à nouveau, pour que la Prusse consentît, *hic et nunc*, à l'examen des propositions autrichiennes, et qu'il ne pût dès lors produire un effet immédiat, il n'inaugura pas moins la période d'évolution de la crise, en préparant en quelque sorte le terrain, sur lequel des négociations directes purent ultérieurement s'engager entre la Prusse et l'Autriche.

Mais auparavant, le cabinet de Berlin, affermi dans sa politique par le sentiment à peu près unanime des États de Prusse, réunis précisément à ce moment, échangea le 17 mai contre la dernière note autrichienne qu'il avait reçue, l'expression réitérée et invariable de son ancienne manière de

voir — ce qui détermina l'Autriche à couper court à toute correspondance et à employer auprès des coalisés de Darmstadt l'influence dont elle pouvait disposer.

Aussi le 25 mai, la coalition, en déposant les projets A et B avec leurs annexes, demanda-t-elle qu'indépendamment de la continuation et de l'agrandissement du Zollverein, la conférence appliquât à ses délibérations lesdits projets, en présence et avec le concours de plénipotentiaires autrichiens.

La Prusse fit connaître sa réponse à la séance du 7 juin. Elle s'y prononçait péremptoirement contre toute négociation sur le projet d'union douanière B, en invoquant l'état économique différent du Zollverein et de l'Autriche, le monopole du tabac dans cette dernière contrée, l'insuffisance de la base proposée pour le partage des recettes communes, l'absence d'un projet de tarif pour l'union future, le défaut de garantie pour la perception régulière des droits de douane, l'inconvénient pour le Zollverein d'entrer en communauté avec des pays géographiquement éloignés et placés dans des conditions de production et de consommation tout autres que les siennes ; mais elle ne voyait aucun empêchement à la conclusion d'un traité de commerce, qui pourrait être négocié dès après le rétablissement du Zollverein, sans toutefois devoir l'être auparavant, attendu que ses stipulations exigeraient un examen détaillé, entraînant de longs délais, et que les égards dus aux

intérêts matériels, déjà gravement atteints par la crise, commandaient d'accélérer une solution, que l'antériorité de ces débats n'aurait pour effet que de retarder indéfiniment. En même temps elle faisait partir pour Vienne son représentant d'alors à la diète germanique, M. le comte, depuis prince de Bismarck-Schönhausen, que nos lecteurs nous dispenseront sans doute de leur présenter autrement, et qui passait pour très-dévoué à la politique douanière suivie jusque-là par le gouvernement de son pays. Or bien que ce diplomate, aujourd'hui fameux, se fût rendu dans la capitale de l'Autriche, sous le prétexte de faire un intérim en l'absence temporaire de l'ambassadeur prussien, comte d'Arnim, sa mission réelle paraît avoir été de convertir le cabinet de Vienne aux vues de la Prusse et notamment d'arriver à un arrangement entre les deux grandes puissances, en dehors des États moyens de l'Allemagne. L'opinion commune attribuait certainement à la Prusse la pensée de vouloir sortir de l'impasse créée par les résistances réciproques, et de vouloir directement s'entendre avec l'Autriche sur un traité de commerce. Il est vrai, que cette façon d'agir, par laquelle se trouvait écarté le concours des États de second ordre, ne devait guère répondre ni à leur attente ni à leurs vœux, mais au cas où elle eût conduit au but, il n'eût pu être question pour eux de compromettre un résultat tant désiré. Il n'y avait pas non plus à redouter de la part de ces États de

grandes entraves à l'intention clairement manifestée de la Prusse d'ajourner encore pour le moment toute discussion sur le projet B, qui avait fait naître déjà bien des scrupules dans le cours même des conférences tenues auparavant à Vienne. Néanmoins le gouvernement autrichien ne parut pas plus enclin à traiter isolément avec la Prusse, qu'à renoncer à l'idée d'une union douanière, de façon que M. de Bismarck, éclairé sans doute sur ces dispositions par un premier entretien avec le ministre d'Autriche, comte Buol, se tint pendant tout son séjour à Vienne sur la réserve la plus grande, évitant toute démarche, toute manifestation, qui eût pu être interprétée dans le sens d'une avance ou d'une concession faite par la Prusse, et se gardant de toute proposition directe tendant à vider le différend.

Une proposition de cette nature fut au contraire faite par le chargé d'affaires du Hanovre, mais elle éveilla la méfiance, et n'eut pas le moindre succès, si bien que M. de Bismarck partit de Vienne dans les premiers jours de juillet, sans que son voyage eût opéré de rapprochement appréciable entre la Prusse et l'Autriche.

Cet intervalle avait été, sauf quelques interruptions, consacré par les commissaires assemblés à Berlin à la continuation de leurs travaux, et notamment au traité de septembre, à la taxe sur le sucre de betteraves, et à quelques sujets importants d'administration ; et comme les coalisés différaient de faire con-

naître leur avis sur la déclaration du 7 juin, une nouvelle note de la Prusse les pressa, le 1^{er} juillet, de mettre fin à l'incertitude qui pesait sur toutes les affaires en faisant savoir dans le délai le plus bref, s'ils persistaient ou non dans leur proposition du 25 mai. Par suite de cette sommation, qui détermina une rencontre des ministres de Bavière, de Saxe, de Wurtemberg, de Hesse-Darmstadt et du Nassau à Kissingen, une réponse collective fut concertée et remise à la séance du 20 juillet : elle exprimait le regret de voir la Prusse décliner de nouveau toute part à la négociation d'une association douanière avec l'Autriche et se mettre ainsi en opposition avec les actes constitutifs du Zollverein, qui prévoyaient le cas de la fusion de tous les États allemands, ce qui donnait lieu de craindre que le renouvellement des actes m'impliquât l'abandon de cette stipulation fondamentale ; elle ne néconnaissait pas d'ailleurs les difficultés de l'union avec l'Empire, mais ces difficultés, soumises à un mûr examen à Vienne, ne paraissaient pas insurmontables aux coalisés. Ceux-ci ne pouvaient non plus, disaient-ils dans la même déclaration, que déplorer le refus de la Prusse d'ouvrir immédiatement, au sujet du traité de commerce, une négociation, qui leur promettait des compensations aux préjudices résultant pour eux du traité de septembre, et qui était, par conséquent, une condition essentielle de leur adhésion à ce traité. Aussi, quelque désir qu'ils eussent de voir cesser les

incertitudes de la situation, pensaient-ils qu'une solution satisfaisante pour tous devait seule y mettre un terme.

Dans la même séance du 20 juillet, le gouvernement prussien ajourna les conférences au 16 du mois suivant, en déclarant préjudiciel pour la reprise des délibérations et le concours ultérieur des gouvernements aux travaux, le règlement de deux points, à savoir : l'adhésion des puissances alliées à l'association douanière avec le *Steuerverein*, c'est-à-dire au traité de septembre, et leur consentement à renouveler le *Zollverein* préalablement aux négociations avec l'Autriche. Mais un pareil procédé, qui tendait à imposer en quelque sorte par avance aux gouvernements opposants les conditions de la continuation des séances, et à mettre de côté les propositions autrichiennes, était peu propre à impressionner favorablement les parties intéressées, et l'aigreur, qui en résulta, perce assez dans la circulaire que le cabinet de Vienne adressa le 29 juillet à ses ambassadeurs auprès des Cours amies, et dans laquelle les vues et les déterminations de l'Autriche étaient affirmées avec une netteté et une rigueur, calquées évidemment sur le langage tenu par la Prusse dans sa déclaration du 20 juillet.

Quand les séances reprirent leur cours, les coalisés avaient eu eux-mêmes le temps de s'entendre et d'aviser au sujet de cette déclaration, qui impliquait réponse à celle qu'ils avaient faite le même

jour, et qui en appelait nécessairement une autre. Leur réponse, présentée à la réunion du 21 août, après avoir été délibérée antérieurement à Stuttgart entre les ministres de Bavière, de Saxe, de Wurtemberg, de Bade, des deux Hesses et de Nassau était conçue d'une façon aussi placide et aussi objective que possible, évitant soigneusement de fournir un prétexte à la rupture des négociations, que la ligne de conduite tracée par l'Autriche dans sa dernière circulaire du 29 juillet aurait certainement compromises, si elle avait été fidèlement suivie.

Le premier desideratum de la Prusse concernant la fusion entre le Steuerverein et le Zollverein n'était pas repoussé comme un obstacle au renouvellement du Zollverein, et la ligue offrait d'y souscrire, sous quelques réserves de détail, comme à une des clauses de l'association nouvelle, si l'on pouvait s'entendre sur les autres points encore en suspens, et notamment sur les relations commerciales avec l'Autriche.

Passant ensuite aux négociations avec l'Autriche, les membres de cette ligue, sans mettre en doute le bon vouloir exprimé à ce sujet par la Prusse, ne pouvaient cependant pas se contenter du renvoi, fait principalement par celle-ci, aux bases posées dans le protocole de Wiesbaden du 7 juin 1851, attendu que, depuis les conférences de Wiesbaden, des bases plus précises avaient été élaborées à Vienne, et ils priaient en conséquence le cabinet de Berlin de bien

vouloir dire, s'il se ralliait ou non, pour les relations à établir, à ce dernier point de départ.

Dans la séance du 30 août, qui avait été organisée à cet effet, le gouvernement prussien gagné à la cause de la conciliation par les avis du Hanovre, vint faire des déclarations, auxquelles le Hanovre, Brunswick, Oldenbourg et les principautés thuringiennes s'associèrent. Il ne faisait aucune difficulté pour consentir à se rattacher ultérieurement au projet de Vienne, dont il incriminait seulement certaines dispositions, sujettes à révision, et il attendait, dès lors, que les cabinets, s'ils étaient satisfaits des explications données, voulussent bien présenter eux-mêmes dans la première quinzaine de septembre une déclaration définitive, exprimant leur confiance. En même temps, comme leur dernière note avait accusé l'intention d'abrégier la période nouvelle du Zollverein, il signifiait que, vu les traités antérieurs et le traité passé avec le Steuerverein, il ne pourrait se prêter à aucun arrangement ayant une durée de moins de 12 années.

L'impression favorable et les espérances qu'avait fait naître le ton général de ce document furent toutefois promptement dissipées par une circulaire adressée en même temps de la part de la Prusse à ses légations, où elle exprimait itérativement sa volonté de voir donner au renouvellement du Zollverein le pas sur les négociations avec l'Autriche, et réclamait à cet égard des coalisés de Darmstadt une affir-

mation aussi franche et aussi catégorique que possible, à défaut de laquelle dans un sens satisfaisant, tous pourparlers devraient être interrompus.

Les gouvernements coalisés, pour préparer leur détermination, organisèrent une nouvelle réunion ministérielle, qui se tint cette fois à Munich du 17 au 19 septembre, sans se préoccuper du terme extrême, qu'avait assigné la Prusse en se fondant sur ce que, d'après le traité conclu avec le Hanovre, certaines dispositions n'étaient obligatoires que si elles étaient arrêtées avant le 1^{er} octobre 1852. Aussi quand les commissaires sollicitèrent une séance à Berlin, pour y présenter en conférence la réponse délibérée à Munich, le cabinet de Berlin déclara brusquement, dans une lettre adressée le 27 septembre aux légations prussiennes près les diverses cours allemandes, qu'il considérait les négociations comme rompues, et qu'il ne les poursuivrait désormais qu'avec chaque État en particulier. Cette lettre était encore rappelée dans une dépêche ultérieure de M. de Manteuffel du 8 octobre, qui, reprenant l'historique des dernières conférences, maintenait ouverte la voie des négociations à ceux des États dissidents, qui consentiraient à ne traiter avec l'Autriche qu'après la reconstitution du Zollverein, et qui vint ainsi clore cette phase de la question austro-allemande.

Aussitôt les représentants des nations coalisées à la conférence de Berlin s'éloignèrent ; le Hanovre lui-même rappela le sien, et manifesta d'ailleurs à

plusieurs reprises son désappointement au sujet d'une rupture aussi inattendue. Par contre, le grand duché de Brunswick ne tarda pas à faire officiellement acte d'adhésion au traité de septembre.

Mais ce dénouement imprévu, amené par une pure question de forme, dans laquelle s'agitait uniquement l'antériorité d'un traité sur l'autre, produisit aussi une sensation profonde, en même temps qu'il jeta l'alarme au sein de l'Allemagne. Une inquiétude fiévreuse s'empara naturellement des classes industrielles, troublées dans leurs intérêts par la dissolution éventuelle du Zollverein, et dont les préoccupations étaient entretenues par la polémique quotidienne d'une presse ardente et par les remontrances ou conceptions plus ou moins judicieuses des publicistes. C'est ainsi que certain écrivain, s'adressant aux populations des États dissidents, leur rappela non sans quelque raison la prospérité dont elles étaient redevables à la ligue douanière, en insistant sur le débouché offert par le nord de l'Allemagne, en particulier par la Prusse et par la Thuringe, aux vins les meilleurs du Palatinat, de la Hesse et de Nassau, aux tabacs de la Franconie, de Bade et du Palatinat, aux fruits du Wurtemberg, de la Franconie, du Rhin supérieur et moyen, aux fromages de la haute Bavière et de la Souabe, dont la production avait plus que doublé en vingt ans, à l'élève du bétail de la Franconie et de Nassau ; sur l'essor que l'industrie de Nuremberg et de Furt

avait pris depuis l'abolition des péages intérieurs ; sur les grands établissements de tissage et de filage en Bavière et à Bade, auxquels la Prusse procurait le principal écoulement de leurs produits, sur l'immense fabrication de l'Erzgebirge et du Vogtland saxon et sur tant d'autres industries créées et vivifiées par l'association.

Cette thèse rencontrait cependant des détracteurs, qui, loin de vanter les bienfaits de l'union douanière, lui attribuaient des effets désastreux, et qui suggéraient des combinaisons nouvelles destinées dans leur pensée, à la remplacer avantageusement. Une de ces combinaisons, qui se présentait le plus naturellement à l'esprit, tendait au dualisme du nord et du midi, au parquemet de la Prusse avec les États du nord d'une part, à celui de l'Autriche avec les coalisés de Darmstadt d'autre part, à la pratique du libre échange dans la région septentrionale, à celle de la protection dans la région opposée. On vit surgir encore l'idée d'une association indépendante et centrale se plaçant entre les deux systèmes du Nord et du Midi et devant comprendre les petits États non entraînés dans l'orbite de la Prusse et hors d'état, pour le moment, de se fondre dans le système autrichien. Mais devait-on appréhender sérieusement, qu'une institution, dont les preuves étaient déjà faites, qui, par les services rendus à la cause allemande, avait fait jeter des racines profondes aux tendances unitaires et sur laquelle avait passé sans

l'agiter l'orage de 1848, vint à donner raison aux prophètes de malheur, à favoriser, par sa disparition, un groupement économique nouveau des contrées de l'Allemagne, à se dissoudre enfin sous l'action d'un différend, qui n'avait nullement mis en présence des prétentions diamétralement opposées ? L'événement devait bientôt prouver que non, et que, selon l'heureuse expression d'un auteur, il n'y avait là que les symptômes trompeurs d'une désorganisation imminente, qui révélaient à un examinateur réfléchi une de ces crises laborieuses, où les agitations et les souffrances du présent sont la condition et le prix de l'avenir.

Ce qui est certain néanmoins, c'est que les choses en étaient arrivées par suite de la clôture des conférences berlinoises, à ce point, qu'on se trouvait acculé à une dislocation ou à un rapprochement en quelque sorte immédiat. Déjà le gouvernement prussien avait commencé à faire inspecter les frontières du côté de la Hesse Électorale en vue apparemment de bureaux de douane à y établir, ce qui ne laissa pas, au gré sans doute de ce gouvernement, que de produire une certaine agitation parmi la population menacée. D'un autre côté, l'Autriche, s'autorisant de ce que la rupture des conférences de Berlin réalisait une des conditions auxquelles avaient été subordonnées, d'après le concert établi à Vienne et à Darmstadt, des négociations ultérieures avec l'Empire, mettait tout en œuvre pour faire faire aux cabinets

coalisés un pas décisif, et dans ce dessein elle fit parvenir à ses alliés de nouvelles invitations dans sa capitale, à la suite desquelles les plénipotentiaires de la Bavière, de la Saxe, du Wurtemberg, de Bade, des deux Hesses et de Nassau se réunirent à Vienne le 30 octobre 1852, sous la présidence du ministre des affaires étrangères d'Autriche, comte de Buol Schauenstein. Le président, dans son discours d'ouverture, repoussa bien loin, au nom de son pays, la pensée de désirer la dissolution du Zollverein ou bien la continuation d'une lutte, qui divisait l'Allemagne en deux camps. Il fut convenu qu'on prendrait pour base des négociations, qui s'ouvriraient, le projet de traité C, qui avait été agité déjà dans la première réunion de Vienne, pour le cas où la Prusse déclinerait toute espèce de rapprochement commercial avec l'Autriche, et qui contenait les éléments d'une union douanière à fonder à partir du 1^{er} janvier 1854 entre les États coalisés d'une part et l'Empire d'autre part, renforcé par les États de Modène et de Parme, que rattachait déjà à lui le lien douanier.

Cette union devait être régie, sauf divers changements, par les dispositions conventionnelles et les institutions en vigueur dans le Zollverein allemand ; par contre, c'était en principe suivant le tarif autrichien que devaient se percevoir les taxes d'entrée, de sortie et de transit. Les droits prélevés sur le tabac en feuilles, sur le tabac manufacturé et sur la pou-

dre n'entraient pas en communauté. Pour la répartition du revenu net entre l'Autriche, Parme et Modène d'une part et les États associés restants d'autre part, on se réglerait sur les chiffres proportionnels, résultant de la multiplication par *deux* du nombre d'habitants de l'Autriche, de Parme et de Modène, et de la multiplication par *trois* du nombre d'habitants des autres États de l'Association. En même temps l'Autriche était astreinte à garantir aux adhérents, qu'elle recherchait, le montant des recettes, qui étaient jusque-là entrées dans leurs caisses respectives. Il serait oiseux, d'ailleurs, de s'appesantir outre mesure sur les bases de la ligue projetée, car dans le cours même des débats auxquels elle donna lieu, les deux grandes puissances allemandes, reconnaissant les périls que le conflit existant faisait courir au commerce et à l'industrie, redoutant chez leurs sujets l'esprit de révolte, que le spectacle affligeant de leur désunion ne pouvait qu'encourager, pleines d'appréhensions au sujet du nouvel Empire français, et conseillées, dit-on, par l'empereur de Russie, eurent le bon esprit de chercher à en finir avec des déchirements, qui compromettaient la prospérité non moins que la sûreté intérieure et extérieure du pays, et si les premières ouvertures vinrent de l'Autriche, elles trouvèrent au moins la Prusse toute préparée à les recevoir. Le cabinet de Berlin chargea en effet son ambassadeur à Vienne, M. le comte d'Arnim, de s'aboucher avec

le ministre Buol, ce qu'il fit à la date du 15 novembre, en certifiant l'intention de son gouvernement de vouloir négocier sans retard un traité de commerce avec l'Autriche, pourvu que cette dernière puissance exprimât *par écrit* le désir d'une entente ; quant aux négociations, elles devraient avoir lieu à Berlin, et pour le moment, en dehors du concours de tout autre État quelconque, de façon que la Prusse représenterait les intérêts du Hanovre et de Brunswick, et l'Autriche ceux des coalisés de Darmstadt, qui, pour être ainsi menacés d'exclusion dans des conférences où allaient se traiter leurs affaires, n'en témoignèrent cependant aucun dépit et furent, au contraire, tout entiers à la joie que causait en Allemagne la perspective d'un prochain accord.

Dès les premiers jours de décembre le gouvernement autrichien, répondant à ces vues, fit partir pour Berlin M. le ministre baron de Bruck, l'auteur lui-même du plan d'union austro-allemande, dont le choix indique assez l'importance que ce gouvernement attachait à l'affaire et à son prompt dénouement et qui reçut à cette occasion des instructions que le comte Buol prit soin de communiquer au moins verbalement aux partisans de l'Autriche, afin que celle-ci ne parût pas poursuivre un accommodement isolé avec la Prusse.

Les premiers rapports entre les négociateurs respectifs furent assez pénibles, par la double raison

que l'Autriche entendait maintenir l'ancien projet A comme la base des négociations actuelles et ne vouloir se prêter à un traité de commerce, qu'autant que le Zollverein serait renouvelé avec les États coalisés et que ceux-ci accéderaient à l'alliance commerciale; mais l'entrevue qui eut lieu à Berlin entre les deux monarques dans la seconde moitié du mois de décembre ne contribua pas peu à rapprocher les parties dans un sentiment de conciliation.

Néanmoins, toutes les difficultés ne s'évanouirent pas d'un coup, et comme la Prusse, mue par son ressentiment contre les dissidents de Darmstadt, ne voulait pas se départir de négociations isolées avec l'Autriche, allant même jusqu'à faire de l'exclusion des autres gouvernements une condition *sine qua non*, l'Autriche, pour ne pas rompre les pourparlers, fléchit en ce sens, qu'elle n'insista pas sur le concours de représentants des gouvernements alliés, mais subordonna sa propre ratification à leur assentiment. Et comme il ne fallait pas être pris au dépourvu, pour le cas où ces pourparlers, toujours aléatoires, n'aboutiraient pas, il fut entendu entre l'Autriche et les plénipotentiaires douaniers, réunis à Vienne, qu'on y pousserait aussi très-activement l'élaboration du traité C, de façon à pouvoir, en tant que besoin serait, l'avoir à sa disposition vers le mois de février 1853. Le traité C, étant arrivé à maturité, grâce à l'ardeur qu'on déploya à son égard, fut effectivement revêtu à la date du 17 fé-

vrier 1853 de la signature des États en cause, mais il était destiné à demeurer lettre morte, puisqu'il ne devait avoir force que si les États alliés ne pouvaient se mettre d'accord sur la continuation du Zollverein, et puisque cette éventualité se trouvait écartée par le traité commercial et douanier qui fut conclu enfin le 19 du même mois de février entre l'Autriche et la Prusse, traité dont les coalisés avaient fait la condition préalable du renouvellement de l'association de douanes.

Cet acte diplomatique, désigné souvent sous le nom de traité de février, vint ainsi marquer un temps d'arrêt dans la lutte de l'Autriche et de la Prusse sur le terrain de la politique commerciale, tout en recélant le germe de dissentiments plus graves encore que ceux qui l'avaient précédé. Inspiré, d'après son préambule, par le désir de développer à un haut degré les relations de commerce entre les deux États, d'assurer le recouvrement de leurs recettes de douane et de préparer l'union de toute l'Allemagne, il reproduisait dans ses parties essentielles le projet de traité A délibéré lors des premières conférences de Vienne. Sa première disposition contenait l'engagement réciproque de ne créer aucune entrave au commerce entre les deux territoires, à moins qu'il ne s'agit de tabac, de sel, de poudre à canon, de jeux de cartes, de calendriers ou de défenses fondées soit sur des considérations de police sanitaire, soit sur des nécessités

de guerre dans des circonstances exceptionnelles.

Les parties contractantes s'interdisaient ensuite de concéder à d'autres États des avantages douaniers supérieurs à ceux qu'elles s'accordaient entre elles, sauf pour chacune d'elles à s'attribuer en propre, sans prestation équivalente, les concessions faites par l'autre au mépris de la limite établie, et ce principe n'était tenu en échec que par les faveurs, imparties à des contrées qu'un lien douanier aurait unies à une des nations en cause, ou que par les faveurs qui auraient été octroyées à d'autres pays par des traités communiqués avant celui du 19 février.

Mais l'intérêt principal de la convention se trouve dans les droits auxquels étaient assujettis les objets du trafic international lors de leur passage immédiat d'un domaine douanier dans l'autre. En conformité des arrangements pris à cet égard, une série d'articles était exemptée de tout droit, que ceux-ci fussent ou non soumis à une taxe d'entrée dans le tarif général; et dans le nombre figuraient naturellement pour la meilleure part des matières premières, des matériaux de fabrique, des demi-produits, et des produits de minime importance. Une quantité d'autres articles, défrayant les échanges, étaient admis à un taux réduit : ici se placent presque tous les objets appartenant à des branches d'industrie à peu près similairement développées dans les deux territoires, les fils et les tissus de co-

ton, la broserie, les produits chimiques, les travaux les plus variés en fer et en autre métal, à l'exception des machines et des fragments de machines, le verre et la verrerie, le bois travaillé, les produits agricoles, le beurre, le fromage, les fourrures et les ouvrages en cuir, les huiles, les graisses, la papeterie, diverses denrées alimentaires, les articles en pierre et en argile, le fil et les tissus de lin, le lainage, la soierie, la mercerie et, en un mot, presque tout ce qui rentrait dans la sphère de l'industrie dite manufacturière. La réduction des droits s'opérait en général sur le pied de 25 0/0 du tarif général, et dans quelques cas sur le pied de 50 0/0; ce qui revenait à l'établissement, au profit de chacun des deux groupes dans leurs rapports réciproques, d'un système de droits de douane différentiels, dont le développement de plus en plus large devait conduire à une union douanière complète. Quant à cette union, il n'en était parlé d'une part que dans le préambule du traité qui, ainsi que nous l'avons vu, s'y référerait comme à l'objectif final des deux gouvernements et, d'autre part, qu'à la fin de ce même traité dont l'article 25 organisait pour l'année 1860, une rencontre de commissaires des parties contractantes, qui délibéreraient sur une ligue douanière à établir entre elles et les États faisant au point de vue des douanes corps avec elles, et qui, pour le cas où pareil résultat ne pourrait être obtenu, s'appliqueraient à introduire des facilités plus grandes encore dans les relations,

et à rapprocher, à égaliser le plus possible les tarifs respectifs.

On rencontrait en outre dans le traité une série d'autres dispositions, concernant les droits de sortie, le traitement de marchandises introduites en vue d'un perfectionnement à recevoir, la réunion des bureaux de douane réciproques, des taxes de consommation à l'intérieur, l'usage des voies d'eau, des routes et des chemins de fer, etc., etc.

Enfin la durée du traité était fixée à 12 années, du 1^{er} janvier 1854 au 31 décembre 1865, et le bénéfice de ses stipulations réservé d'un côté à tous ceux des États allemands, qui dès le premier janvier 1854 ou plus tard feraient partie du Zollverein avec la Prusse, et d'un autre côté aux États italiens, englobés dans le système douanier de l'Autriche.

La nouvelle de la conclusion du traité de février fut accueillie par toute l'Allemagne avec une évidente satisfaction. Le cabinet de Berlin se félicitait, pour sa part, de voir un terme à une crise aussi prolongée, dont le caractère était devenu de plus en plus alarmant, et dont la persistance lui aurait créé nécessairement de sérieux embarras du côté du Hanovre, qui pouvait être tenté de rompre la convention de septembre, si cette convention ne recevait une base fixe par des arrangements avec l'Autriche et l'éventualité ainsi affermie du maintien du Zollverein. Mais le contentement se manifesta surtout parmi les industriels de l'Union qui auraient

été les premiers atteints par sa rupture, et qui en échappant à un péril imminent voyaient encore s'accroître de toute l'étendue de l'Empire le débouché de leurs produits. Ce n'est pas que l'industrie autrichienne fût, dans toutes les branches, inférieure à celle du Zollverein, car elle se signalait dans la fabrication de la laine, et elle excellait dans celle de la soie, à ce point que les fabricants de soieries en Prusse ne dissimulaient pas la crainte que leur inspiraient leurs rivaux de Lombardie. Mais, dans cette mêlée ardente, qui allait s'engager entre les travailleurs du Nord et du Midi, appelés en quelque sorte à desservir simultanément, dans la mesure de leur supériorité relative, l'Europe centrale, entre les parties de laquelle le traité du 19 février venait d'opérer un sensible rapprochement, l'avantage semblait devoir rester aux établissements manufacturiers du Zollverein, accoutumés depuis longtemps à la liberté des allures et à une protection moindre, aguerris et fortifiés par leur compétition avec l'Angleterre, la France et la Belgique, et placés par cela même dans des conditions meilleures que le pays voisin, où un système par trop protecteur avait généralement arrêté tout essor et énervé toute initiative. Cependant, encore une fois, les produits autrichiens n'étaient pas tous indistinctement délaissés par les consommateurs, auxquels ils se recommandaient quelquefois par des qualités supérieures; d'ailleurs, le temps et les efforts aidant, les facilités

d'entrée dans le Zollverein offertes aux articles de l'Autriche devaient finir par perdre de plus en plus pour les importateurs leur intérêt purement idéal ; et, en tout cas, le tarif intermédiaire établi par le traité n'abandonnait pas complètement les manufactures autrichiennes à elles-mêmes. Peut-être même le cabinet de Vienne trouvait-il, que l'union immédiate avec le Zollverein, qui lui avait été refusée, n'était pas réclamée encore par les conditions économiques de la monarchie, à laquelle il devait suffire d'avoir obtenu un traité de commerce très-étendu et d'avoir pris vis-à-vis du Zollverein une position privilégiée au regard des autres États, position qui ne lui permettait pas seulement d'agir en une certaine manière sur la législation intérieure de l'Association, mais encore de s'y introduire insensiblement. Ce qui n'est pas douteux, c'est que l'Autriche venait de remporter, sinon économiquement, au moins politiquement un succès marqué sur sa rivale. Car bien même que la Prusse n'eût cédé que sur un point de pure forme, à savoir : la conclusion anticipée d'un traité de commerce avec l'Autriche, comme la querelle n'avait pas eu d'autre terrain, le fait seul de cette conclusion équivalait pour la première de ces puissances à un échec, qui devait diminuer sa position morale dans le Zollverein. Pour avoir refroidi les rapports de la Prusse avec le plus grand nombre des gouvernements alliés et rapproché ceux-ci de sa propre politique

commerciale, l'Autriche pouvait espérer enrayer la marche lente mais continue de son compétiteur vers la suprématie.

En ce qui concerne enfin les coalisés de Darmstadt, dont l'appui avait été si profitable aux visées autrichiennes, ils n'avaient pas lieu, il est vrai, d'être particulièrement ravis de la forme, sous laquelle l'arrangement s'était effectué, puisque le procédé suivi tendait à faire prévaloir également dans le champ de la politique commerciale le principe du dualisme avec le discrédit des États moyens, qui se voyaient condamnés, une pareille pratique s'acclimatant, au sacrifice de leur importance propre, et à la perte de leur influence sur les affaires du Zollverein, au sujet desquelles ils avaient été habitués à poursuivre leurs intérêts personnels avec une autorité plénière et souveraine. Mais comment se seraient-ils moins réjouis pour cela, de la clôture en elle-même, d'un débat, qui contenait en germe la dissolution du Zollverein, des dommages pécuniaires et économiques considérables, des difficultés bien menaçantes avec les corps politiques et les populations de chacun d'eux ? Car la dissolution du Zollverein était décidément conjurée, depuis que le traité du 19 février avait réussi à établir entre les deux grandes puissances une entente, qui, en écartant la principale cause de dissentiment, pouvait seule, à en juger d'après les délibérations antérieures, assurer un lendemain à l'association douanière, légalement expirante,

et nous pouvons en conséquence passer maintenant à la nouvelle phase, dans laquelle un pacte de reconstitution imminent allait faire entrer cette vaste agglomération d'États, encore accrue de récentes et importantes adjonctions.

CHAPITRE III

PÉRIODE DE 1854 A 1865.

L'Autriche ayant itérativement fait savoir avant et pendant la conclusion du traité de février, qu'en y concourant, elle comptait sur un prochain pacte de prorogation du Zollverein entre la Prusse et les autres gouvernements alliés, et qu'elle se réservait de ne ratifier ledit traité qu'autant que la nouvelle alliance douanière serait passée à l'état de fait accompli, ou ne pourrait plus faire l'objet d'un doute sérieux, la Prusse, pour donner à cette puissance une satisfaction, qui répondait d'ailleurs à ses intérêts et à ses visées propres dut songer à renouer la conférence de Berlin interrompue au mois de septembre 1852. Les invitations qu'elle adressa dans ce but pour le 10 mars à tous les membres de l'association douanière, en y comprenant le Hanovre et l'Oldenbourg, furent favorablement accueillies par les destinataires, qui se montrèrent unanimement disposés à y répondre par leur présence.

Dès la première séance qui eut lieu le 12 mars, l'assemblée fut saisie d'un projet de traité d'union élaboré par la Prusse et dont la discussion avançait rapidement, malgré les prétentions qui se produisirent

de divers côtés. Les trois États alliés du Midi en avaient notamment formulé deux, portant l'une sur les taxes de circulation afférentes au vin et au tabac, l'autre sur l'inadmissibilité du droit de rétention s'exerçant par rapport aux recettes de douane communes. Le traité de septembre contenait une réduction du droit d'entrée sur le vin, réduction à laquelle ces États avaient déclaré consentir, en demandant seulement en même temps par voie de conséquence celle du droit de circulation sur le même liquide et s'ils désiraient que la délibération portât à présent sur cet objet aussi bien que sur la convention de septembre, c'est que précisément déjà pendant l'été de l'année 1852, les taxes de passage sur le vin et le tabac avaient été agitées dans les conférences de Berlin conjointement avec la même convention. Mais la Prusse résista énergiquement à la modération réclamée et se borna à laisser dire au protocole final, que le remaniement des droits de passage ou de circulation ne devait pas être prématurément abordé.

Elle se montra au contraire bien plus accommodante sur l'autre point, qui mettait en cause les retenues de parts advenant aux divers alliés dans les perceptions communes, retenues, dont la Prusse, appelée par sa situation à encaisser les droits sur la majeure partie des denrées coloniales, et par conséquent invariablement comptable de sommes plus ou moins fortes envers la plupart des contrées intérieures, s'était arrogé jusque-là l'exercice vis-à-vis

des gouvernements, ses créanciers, alors même que ses propres prétentions n'auraient pas eu leur fondement dans les rapports sociaux, créés par le Zollverein. Cédant enfin, comme nous l'avons au surplus indiqué déjà par anticipation dans la précédente période, aux nombreuses et peut-être assez légitimes représentations qui lui furent faites de ce chef, elle renonça à opérer par elle-même de pareilles compensations, et cette renonciation, inscrite également dans le protocole final, ne contribua pas peu à l'amélioration des rapports respectifs.

Il restait d'ailleurs, pour bénéficier de l'apaisement des esprits, plusieurs questions délicates à régler, telles que celle par exemple des relations avec le Hanovre. A la suite du traité de septembre, la disproportion entre les droits de douane beaucoup plus élevés du Zollverein et ceux du Steuerverein avait fait songer à l'organisation d'une période intermédiaire, qui aurait été destinée à ménager la transition; mais, bien que le tarif concerté pour cette période l'année précédente ne pût plus, les délibérations d'alors ayant été interrompues, recevoir son application, il parut avantageux, au point de vue économique et industriel, de se servir du laps de temps, qui s'écoulerait jusqu'à la fusion intime des deux groupes douaniers, pour l'introduction de facilités plus grandes dans les communications réciproques, comme aussi pour l'exhaussement des droits sur certains articles à leur entrée dans le Steuer-

verein. Mais les observations échangées à la conférence firent reconnaître, qu'en ce qui concernait au moins le district brunswickois dit « de Harz et Leine » resté jusqu'ici en dehors du Zollverein à cause de sa situation particulière, pour suivre encore provisoirement les destinées du Steuerverein, le parti le plus judicieux consistait à y faire fonctionner sans retard le tarif de l'Association douanière, amendé seulement dans la mesure, dans laquelle les fixations de ce tarif allaient se trouver elles-mêmes ultérieurement réduites par suite de l'application du traité de septembre.

Parmi les sujets soumis aux délibérations communes, l'impôt sur le sucre de betteraves tint une place des plus considérables. Le Hanovre, étranger jusque-là à cette industrie et qui ne frappait le sucre des colonies que d'un droit léger, s'efforça naturellement d'affaiblir les égards, que la fabrication sucrière du Zollverein avait toujours rencontrés au sein de l'Association, et de faire prévaloir surtout les considérations de nature fiscale. En se reportant au traité d'union de 1841, on voit que les principes dirigeants en cette matière revenaient, d'une part, à assurer à la communauté une recette douanière suffisante, conforme à une proportion déterminée, et, d'autre part, à protéger l'industrie fédérale du sucre de betteraves vis-à-vis du sucre de provenance coloniale. Or, si jusqu'à ce moment, le deuxième de ces objectifs l'avait constamment emporté sur le

premier en cas de conflit, ce fut désormais le tour au système inverse, ainsi qu'il résulta d'une rédaction quelque peu modifiée, accueillie dans la nouvelle charte.

Déjà l'impôt établi en 1844 et maintenu au même taux durant six années avait été porté au double en juin 1850, de telle sorte, qu'à partir du 1^{er} septembre 1850, le sucre de betteraves eut à supporter 2 thalers au lieu d'un par quintal, ou la betterave elle-même destinée à la fabrication, 3 gros d'argent au lieu de 1 gros 1/2 par quintal, soit 75 centimes par 100 kilogrammes au lieu de 38 centimes; et cette augmentation tirait son motif de ce que la recette provenant des deux sucres n'avait pas atteint le minimum conventionnel admis en 1843 de 0 fr. 75 par tête d'habitant du Zollverein (plus exactement 6,²⁶¹⁶ gros d'argent par tête).

Mais l'annexe au traité pour la prorogation et l'extension du Zollverein, annexe dans laquelle les membres des conférences de Berlin déposèrent leur convention spéciale sur cet objet, éleva encore ses exigences à l'égard d'une industrie en progrès, en doublant de nouveau sur la betterave brute un impôt, démontré insuffisant, qui fut de la sorte fixé invariablement pour une période d'au moins deux ans, à partir du 1^{er} septembre 1853, à 6 gros d'argent par quintal (1 fr. 50 par 100 kilogrammes).

Enfin le 4 avril 1853, on passa à la signature du pacte de renouvellement, qui outre le corps du traité

principal, l'annexe mentionnée à l'instant même, des articles séparés et un protocole final se rattachant à ce traité, embrassait encore notamment des dispositions favorisant fiscalement les matériaux métalliques employés dans les constructions navales, ou concernant l'entretien des agents dépossédés de leur emploi par suite de la réunion du Steuerverein au Zollverein, ainsi que des conventions entre la Prusse, la Saxe, les contrées appartenant au groupe thuringien et le Brunswick au sujet du partage du droit de transit commun, entre la Prusse, le royaume de Saxe et les contrées composant le groupe thuringien pour la continuation du traité du 8 mai 1841 relativement à la taxation uniforme des produits intérieurs, entre la Prusse, la Saxe, le Hanovre, la Hesse Électorale, les États, autres que la Prusse et la Hesse Électorale, participant à l'agglomération thuringienne, les duchés de Brunswick et d'Oldenbourg par rapport à une égale imposition du vin et du tabac, à un échange réciproquement libre de ces articles et à la mise en commun des droits de passage les concernant, entre la Prusse enfin, la Saxe, les membres du cercle thuringien d'une part, et le duché de Brunswick de l'autre, se référant au maintien de stipulations antérieures, qui avaient trait à des rapports réciproquement libres pour la bière, et à la mise en commun des droits de passage auxquels cette boisson donnerait lieu.

Peu de jours après, le 7 avril, on consacra même

encore un débat spécial aux rapports avec la ville libre et hanséatique de Brème, qu'il s'agissait de faire entrer, pour quelques-unes des portions de son territoire, dans le Zollverein, à l'établissement dans cette même ville d'un bureau de douane fédéral, et à la formation d'une commission exécutive chargée de présider à l'union de Steuerverein avec la grande Association douanière.

Ce n'est toutefois que le 2 juin 1853 que furent échangées les ratifications portant sur le traité du 4 avril, tandis que celles du traité de février l'avaient été déjà quelque temps auparavant entre l'Autriche et la Prusse.

La conséquence immédiate de ces deux grands actes fut un répit de 12 années pour le Zollverein avec l'établissement entre les deux grandes monarchies allemandes, d'une situation politique déterminée appelée à se développer par la voie contractuelle, si toutefois pareil développement n'était pas impossible. La crise interne du Zollverein, qu'alimentait la guerre entre le libre échange et le protectionnisme n'était pas sans doute arrivée encore à son terme, par la défaite de l'un ou de l'autre des principes engagés dans la lutte, mais le traité avec l'Autriche comportait tout au moins par rapport aux réformes de tarifs un certain temps d'arrêt, commandé encore par les espérances que le tarif intermédiaire avait fait concevoir dans l'agrandissement des échanges du côté de l'empire, et que ne

pouvait vérifier qu'une expérience préalable, plus ou moins prolongée de la convention. Ces espérances ne furent pas complètement déçues, et toutefois, la mesure, dans laquelle elles se réalisèrent n'était pas de nature à amener entre les deux territoires douaniers un rapprochement économique assez notable pour servir de base à une union douanière ultérieure.

Si pour les articles, auxquels s'appliquait le tarif intermédiaire, les rapports réciproques se trouvèrent quelque peu vivifiés, leur importance accrue était bien loin encore de correspondre au contact intime des deux zones. L'Autriche plaça un peu plus de matières premières telles que laine et fils de lin et aussi un peu plus de tissus de lin, mais les importations et exportations respectives de produits manufacturés tels que le papier, la mercerie, les cotonnades, les objets en bois, en fer, en acier, en cuir ne subirent pas, comparativement, de variation bien appréciable, et les expéditions du Zollverein en Autriche n'augmentèrent sensiblement qu'au regard des fils de coton et de laine, du fer et de quelques articles métalliques ou d'argile. La masse totale des échanges demeura, en somme, beaucoup au-dessous de l'attente, fondée sur l'étendue des frontières communes et sur la grandeur des deux territoires, autorisant ainsi à croire, qu'il n'y avait pas de différence par trop forte entre les industries correspondantes, mais que le taux des droits intermédiaires était toujours encore trop élevé.

Il n'y eut que la branche des échanges, entretenue par la recherche de travaux de perfectionnement (Veredlungs-Verkehr) qui finit par engendrer peu à peu sur tous les points des frontières fédérales, séparatives de l'Autriche, une activité irrécusable, à l'encontre de laquelle s'élevèrent sans doute de temps à autre au sein de ce dernier pays des objections protectionnistes, que les besoins manifestes d'autres branches industrielles réussirent cependant à condamner au silence.

Mais on peut s'étonner, que le Zollverein, dont les approvisionnements en céréales sont généralement, pour une bonne partie, de provenance autrichienne, ne soit pas parvenu encore à solder ces arrivages avec ses propres produits, et comme, depuis l'année 1853, son industrie, loin de rétrograder ou même de rester stationnaire, a révélé précisément une force d'expansion particulière et a su prendre une place à part sur tous les marchés du monde, il semble que c'est au delà de ses limites, et par exemple dans l'élévation absolue des droits, dans les rapports de ces droits avec la valeur, dans les procédés parfois gênants de l'administration douanière de l'Autriche, ou dans d'autres circonstances semblables, qu'il fallût chercher la cause de la langueur relative de ses relations avec l'Empire.

Les points secondaires, ayant été lors du renouvellement du dernier pacte d'alliance intentionnellement écartés du débat, le Zollverein se trouvait

aussi en présence de diverses questions, qui ne pouvaient être tranchées que dans des conférences générales. C'est ainsi notamment que l'expiration du traité avec la Belgique mettait les gouvernements associés en demeure de se prononcer sur le maintien ou le retrait des faveurs douanières accordées à cette contrée sous forme de droits différentiels à l'importation de ses fers. A peine donc l'œuvre du 4 avril 1853 eut-elle été ratifiée, que le cabinet prussien prit des dispositions pour recevoir les commissaires d'un nouveau congrès, le dixième, qui s'ouvrit dès le 6 janvier à Berlin, avec la mission de faire face à un programme très-chargé, où l'étendue des problèmes à résoudre le disputait au nombre. Indépendamment, en effet, de la question belge, de la fixation du tarif fédéral, qui devait être appliqué à partir du 1^{er} janvier 1854, de l'exhaussement des droits sur le sucre de betteraves, de la formation des nomenclatures administratives de marchandises à l'usage du tarif fédéral et du trafic intermédiaire avec l'Autriche, de l'élaboration enfin d'un règlement pour les entrepôts francs des places maritimes, il y avait encore à l'ordre de la session une foule de motions émanées de divers gouvernements, dans lesquelles ceux-ci soulevaient principalement des questions se rattachant à l'exécution et l'interprétation des traités d'association. De ces motions se dégageaient, par leur signification plus grande, celles qui de la part des États méridionaux tendaient inva-

riablement à la modification des droits de passage, celle de la Hesse Électorale, relative à la taxation de la production intérieure du tabac, et celle encore de la Prusse visant l'admission de résolutions prises à la majorité; de plus, un intérêt sérieux s'attachait également à l'entrée du district Brunswickois de Harz et Leine dans la ligne douanière commune, ainsi qu'aux débats motivés par la découverte des fraudes qui se pratiquaient aux foires de Leipzig.

Mais, bien que les séances se succédassent jusqu'au 20 février 1854, les dissentiments, qui s'étaient fait jour auparavant, n'étaient pas encore suffisamment apaisés, la confiance mutuelle et les dispositions conciliantes n'étaient pas assez revenues, pour que le programme pût être entièrement rempli d'une façon satisfaisante.

C'est ainsi, qu'un assez bon nombre de propositions formulées en sens inverse contre le tarif existant vinrent à échouer soit par l'hostilité des États septentrionaux à l'encontre de toute augmentation de droits, soit par le mauvais vouloir des contrées méridionales, qui ne voulaient entendre parler de l'abaissement des taxes établies, et qu'il fallut par exemple à la Prusse renoncer à la réduction désirée des droits sur les fers, tandis que cette même puissance se refusait non moins catégoriquement à toute concession au sujet du droit de passage sur les vins : ce qui en fin de compte amena le maintien du *statu quo* pour le tarif.

Aussi le résultat pratique de la 10^e session se réduisit-il à peu de chose, et ne se traduisit-il guère, à part la détermination des tarifs, des nomenclatures de marchandises et de la taxe sucrière, que par la réglementation des entrepôts francs dans les places maritimes, la discussion des mesures d'exécution relatives à l'incorporation du district brunswickois de Harz et Leine, un accord sur la suspension du droit perçu à l'entrée des céréales et quelques dispositions administratives d'ordre secondaire.

Dans le cours de cette session, il avait été entendu d'ailleurs, que les prochaines conférences générales s'ouvriraient à Darmstadt, et qu'on en éloignerait tout sujet, ne présentant pas un caractère d'impérieuse urgence, ce qui ne s'expliquait que trop par l'expérience qu'on venait de faire de la froideur subsistant entre les gouvernements alliés et de l'impossibilité pour eux de se mettre d'accord sur des points dominés par des divergences de principes. Parmi les questions dont la solution n'admettait pas de retard, la Prusse rangeait le dégrèvement des droits d'entrée sur les fers, les suifs et les bestiaux; le différend que la foire de Leipzig avait fait éclore; les faveurs accordées aux fabriques teignant les fils en rouge d'Andrinople; les modifications que le traité passé avec l'Autriche rendait nécessaires dans le tarif fédéral, ainsi que les controverses d'ordre exécutif encore pendantes au sujet du Ha-

novre ; tandis que les régions du Sud entendaient de leur côté remettre notamment en discussion la modération des droits de passage sur le vin, de ces droits, qui ont continué jusqu'à une époque assez récente à embarrasser les rapports à l'intérieur et à entretenir la zizanie entre les zones méridionale et septentrionale de l'Union.

C'est avec une vivacité excessive, frisant la passion, qu'avait été jusque-là agité de part et d'autre le grief puisé dans les faits signalés à la charge de la foire de Leipzig. Dès la fondation même du Zollverein, des privilèges avaient été accordés à ladite foire sur la demande insistante de la Saxe, dont le concours paraissait devoir être acheté au prix de concessions, sans lesquelles un des rendez-vous les plus célèbres du commerce cosmopolite eût été menacé dans les sources mêmes de sa prospérité. Or ces faveurs, consenties à contre-cœur et à leur corps défendant par la plupart des alliés originaires, à cause du dommage, qu'en devaient éprouver leurs propres marchés, et qui pour cette raison furent aussi condamnées en principe dans le renouvellement ultérieur d'association du 16 mai 1865 (art. 24) paraissaient avoir conduit même à de notables abus, sans peut-être pour cela revêtir un caractère frustratoire proprement dit ; car s'il y avait eu sans doute substitution de même espèce de marchandises à celles, sur lesquelles reposaient les droits, au moins n'était-il pas avéré qu'il y eût eu introduc-

tion de marchandises étrangères, n'ayant dans aucune mesure acquitté les taxes d'entrée. Quoi qu'il en fût, les premières représentations faites de ce chef par le Wurtemberg furent très-mal accueillies par le gouvernement saxon, qui mit d'ailleurs la plus grande tiédeur à réprimer les écarts signalés, et qui, par son attitude, loin d'assoupir, entretenait au contraire l'irritation des cabinets méridionaux et leur résolution de donner à cette affaire la suite qu'elle comportait. La Prusse de son côté chercha à intervenir comme médiatrice, portée qu'elle était à ce rôle tant par sa sollicitude quelque peu rigide pour l'observation des lois douanières que par la circonstance, que bon nombre des plus importantes maisons de commerce de Berlin étaient impliquées dans les abus en question ; mais, tandis qu'elle voulait sérieusement le redressement de ces abus, le cabinet de Dresde ne songeait qu'à éluder toute explication, et pour cela qu'à retarder l'ouverture du congrès, qui au lieu de se réunir à Darmstadt dès le 1^{er} juin, n'y entra effectivement en séance qu'à partir du 15 septembre.

Or, malgré qu'il eût été convenu, qu'on limiterait le champ de ces nouvelles conférences, de nombreuses propositions arrivèrent de tous côtés ; il est vrai, que comme précédemment, on ne parvint à se mettre d'accord que sur un petit nombre d'entre elles. Une certaine tension s'était dès le début manifestée notamment dans les rapports entre les char-

gés de pouvoirs hanovriens et les autres commissaires qui avaient cru devoir répondre aux procédés peu coulants de leurs collègues du Hanovre par le refus d'obtempérer à leurs désirs autrement que si le Hanovre tenait également compte des vœux des autres gouvernements. La Prusse échoua à nouveau dans sa campagne pour la réduction des droits sur les fers ; rappelons à cet égard, en précisant un peu plus qu'auparavant, qu'en ce qui concerne les *fers forgés* pour ouvrages fins, les droits d'entrée avaient été portés en 1836 de 1 thaler par quintal à 3 thalers ; et que si la Prusse s'était elle-même prêtée à l'établissement à partir de 1844 d'un droit de 10 gros sur la *fonte brute* et à l'élévation, à partir de la même époque, de 1 thaler à 1 thaler 15 gros et à 2 thalers 15 gros, des droits sur les diverses espèces de *fers en barres*, elle avait cependant déjà en 1843 poursuivi inutilement l'abaissement de la taxe de 3 thalers, dont étaient frappées à leur entrée les qualités de fer supérieures, et avait, depuis, négligé peu d'occasions de plaider la cause de l'adoucissement du tarif par rapport à ce métal. Mais si cette fois encore ses vues sur ce point se heurtèrent à des résistances, parmi lesquelles ne se rencontrait plus cependant celle de la Bavière, elle ne se fit pas faute non plus de faire avorter les réclamations formulées à l'effet d'obtenir la modération des droits de passage sur le vin, ainsi que des remises de droits plus fortes que celles qui sous le

nom de Weinzollrabatte étaient accordées sur le vin à certaines personnes, telles que les marchands en gros. La Saxe non plus crut ne devoir en rien d'essentiel modifier son point de vue dans la question de la foire de Leipzig; et on ne s'entendit pas davantage sur les immunités dont les établissements appliquant aux fils la teinture du rouge d'Andrinople avaient été dotés, en ce sens, que la Prusse avait concédé à ses teintureries le droit, que les gouvernements méridionaux se refusèrent à reconnaître, de se faire venir en franchise de l'étranger des fils bruts pour les exporter, ensuite de nouveau contre un droit de transit de 5 gros d'argent. C'est vainement encore qu'on agita derechef la taxation ou le monopole du tabac, et on n'aboutit non plus à aucun résultat dans la question des péages fluviaux et de leur réduction, réclamée en face de la concurrence des voies de terre. Aussi, quand, à la date du 18 décembre 1854, les membres de cette 11^e session se séparèrent, les résolutions qu'ils avaient pu prendre à l'égard des fixations du tarif tendirent uniquement à l'abaissement des droits d'entrée sur les suifs, l'oxyde de cobalt, les articles en os et en ivoire, et pour le reste ils avaient dû se contenter, après quelques déterminations d'un intérêt assez minime, d'établir les comptes et de procéder à la liquidation.

Mais comme on se quittait seulement à la fin de l'année 1854, on ne songea pas à se revoir dans le

courant de l'année suivante, et ce ne fut qu'à la date du 17 juin 1856, que les commissaires du Zollverein se rencontrèrent dans la ville d'Eisenach, substituée à celle de Weimar qui avait été désignée originairement comme résidence de la 12^e session.

Le temps écoulé n'avait pas amélioré toutefois les dispositions réciproques, car cette nouvelle session, bien que saisie des mêmes demandes que ses deux devancières ne leur fit pas un meilleur accueil.

Des débats aussi prolongés qu'infructueux s'y produisirent néanmoins au sujet par exemple de l'impôt sur le tabac, débats qui avaient été amenés par la présentation, de la part de la Prusse, d'un projet de loi étendu, visant la taxation du tabac national, et conformément auquel chaque journal de terre, où on se livrerait à la culture de cette plante, devrait supporter un droit de 10 thalers; quant au tabac de provenance étrangère, le même pays proposait que le droit y relatif fût porté à 6 thalers par quintal, et il fournissait d'ailleurs des motifs circonstanciés à l'appui de ses diverses propositions. Or, si la Bavière, le Wurtemberg, la Hesse Électorale et Bade s'étaient prononcés en faveur de l'introduction du monopole du tabac, ces contrées se montrèrent cependant finalement disposées à entrer dans les vues de la Prusse, pourvu qu'à l'exportation des produits de fabrique, il y eût bonification intégrale soit de la taxe perçue à l'intérieur, soit du droit auquel avait donné lieu l'importation du tabac brut.

Mais comme le Hanovre se refusa absolument à tout exhaussement du droit d'entrée sur le tabac en feuilles, il fallut bien aussi renoncer à grever la production intérieure, et quand les conférences générales, dont le siège avait été dans l'intervalle transféré d'Eisenach à Weimar arrêlèrent le cours de leurs travaux, il devint facile de supputer les résultats plus que modestes, qu'elles avaient donnés, tout en ayant fonctionné du 17 juin au 17 décembre 1856, c'est-à-dire pendant 6 mois tout entiers.

Le bilan de ces résultats se réduisait en effet à la modération des droits sur le blé, les légumes et la farine, à un certain remaniement des prescriptions concernant le traitement des échanges par chemins de fer, au perfectionnement de la statistique commerciale et au calcul des préciputs attribués au Hanovre, à Oldenbourg et à Francfort ; mais, par rapport à la foire de Leipzig, on parvint au moins encore à admettre comme principe, que le retrait d'un compte ne serait pas la conséquence fatale, inévitable de la découverte de toute irrégularité, et que l'examen particulier de chaque espèce pourrait seul amener la suppression de cet avantage ; de plus l'admission en franchise du riz, qu'il s'agirait de faire passer, en modifiant son état, par diverses espèces de moulins, admission, qui avait été proposée par le Hanovre, mais combattue par la Bavière, fut résolue sinon dans le cours, au moins à la suite de ces conférences générales, par la voie de la correspondance.

C'est le 12 août 1858 seulement qu'ouvrit dans la ville de Hanovre, pour prendre fin le 3 décembre de la même année, la 13^e session, durant laquelle les désirs de la Prusse au sujet des droits sur les fers reparurent en face des vœux des États méridionaux de l'Allemagne par rapport aux droits de passage, sans que les réclamants se montrassent aucunement disposés à se départir de leurs points de vue respectifs. Rien ne caractérise même mieux cette époque, qu'une pareille opiniâtreté, qui en fait ne reposait nullement sur des motifs impérieux. Quand par exemple la Prusse renonça en 1865 à la taxe de circulation sur le vin et le moût, il devint évident, que c'est sans fondement qu'elle avait jusqu'alors représenté cette taxe comme faisant partie intégrante du système de contributions prussien, comme n'admettant aucune atteinte qui ne fût accompagnée d'une réforme complète et générale dans l'imposition des vins, ou que du moins l'inviolabilité dudit droit n'était pas telle qu'à son profit il fallût vivre en mésintelligence avec les alliés du Sud, ou porter préjudice à des intérêts essentiels de l'Union. Mais où se trouvaient d'un autre côté les raisons péremptoires, pour lesquelles on faisait une opposition invincible à la réduction des droits sur les fers, alors que cette réduction répondait aux intérêts des provinces orientales de la Prusse et de l'agriculture et que l'état de la production du fer en dedans de l'Union la rendait parfaitement

admissible? Un certain degré d'exaspération réciproque avait donc évidemment tari de part et d'autre la source de toute bienveillance et de toute concdescendance!

Parmi les sujets, s'imposant à la sollicitude du Congrès de Hanovre se plaçait en première ligne la question des rapports avec l'Autriche, c'est-à-dire du rapprochement plus intime, prévu par un des articles du traité du 19 février 1853, entre le système douanier de ce pays et celui du Zollverein. Les négociations avaient une base solide dans des propositions formelles, libellées par l'Empire et livrées dès la fin de décembre 1856 à la publicité par des articles de la gazette d'Augsbourg, propositions que, vu leur importance, nous allons reproduire ici d'après une traduction de Richelot:

« L'Autriche déclare avant tout son désir de voir se resserrer et s'affermir dans les négociations qui se préparent, les liens qui l'unissent au Zollverein. Elle est décidée à soumettre à l'examen le plus attentif tout vœu qui serait émis à cet effet par les États associés et à l'accueillir autant que le permettent les besoins de son industrie, sous la condition que ses propres vœux trouveront chez les États le même accueil, et que des modifications permettant des modérations de droits dans les relations réciproques seront apportées aux tarifs de douane respectifs vis-à-vis de l'étranger. Par les dégrèvements qu'elle a opérés dans la présente année, l'Autriche a mon-

tré avec éclat combien elle est disposée, même au prix de sacrifices financiers, à faciliter l'importation des matières brutes, des produits demi-fabriqués et des articles communs. Mais en ce qui touche les articles *fins* et *très-fins*, elle désire que le Zollverein adopte des droits un peu plus élevés, qui permettent à une industrie nationale de subsister, et qu'en général il se rapproche du système autrichien.

« Pour faciliter les échanges réciproques et préparer l'union douanière à venir, il serait utile de confier à une commission spéciale le soin d'assimiler l'un à l'autre les deux tarifs, en ce sens que, quelle que soit la différence de la classification, les articles soient libellés de la même manière, et que, par suite, la même déclaration puisse servir pour l'Autriche et pour le Zollverein.

« L'Autriche désire une autre facilité commerciale, qu'elle est prête à réaliser. Sur le modèle des bureaux frontières, dont les avantages ont déjà été reconnus, seraient établis dans certaines places de commerce, notamment près des grands chemins de fer et des grandes voies navigables qui unissent l'Autriche et le Zollverein, à Vienne par exemple, à Prague, à Brünn, à Berlin, à Leipzig et à Regensburg, des bureaux communs, où les marchandises acquitteraient les droits pour le compte de l'autre territoire douanier, et sans s'arrêter nulle part, seraient expédiées pour le lieu de destination, d'où

même, sans payer les droits et sur un simple acquit à caution, elles seraient dirigées vers le lieu de destination, non-seulement sur l'autre territoire douanier, mais encore au delà. De cette manière, sans expéditeurs intermédiaires ou tout au moins sans nouvelles formalités de douane, des envois directs pourraient s'effectuer de Berlin à Trieste ou de Vienne à Hambourg.

« A cette facilité s'en rattache une autre, sur laquelle l'Autriche a déjà insisté lors de la négociation du traité du 19 février 1853 ; elle concerne les droits de transit. Ce que l'Autriche désire et ce qu'elle est prête à réaliser peut se formuler en peu de mots. L'Autriche et le Zollverein seraient, sous le rapport du transit, considérés comme un seul et même territoire douanier, et, quant aux péages fluviaux, le commerce avec l'Autriche serait assimilé à celui de la Prusse et de la Saxe entre elles.

« Si cette proposition était adoptée, les marchandises qui se rendent par l'Autriche dans le Zollverein ou par le Zollverein en Autriche ne seraient soumises à aucun droit de transit ; celles qui traversent les deux territoires, ne payeraient de droit de transit que dans le premier où elles entreraient. Les recettes de transit ne seraient pas l'objet d'un partage.

« L'industrie de l'Autriche, dans les provinces du nord et de l'ouest, est obligée d'emprunter, pour les matières premières qu'elle tire de l'étranger, le territoire du Zollverein. S'il faut qu'elle acquitte

pour ces matières le droit de transit ou le péage fluvial qui le remplace, il sera impossible d'apporter aux droits du tarif intermédiaire sur les produits fabriqués des réductions sensibles, qui l'exposeraient à la concurrence privilégiée des manufactures du Zollverein.

« L'Autriche demande en outre des modérations de droits sur les produits suivants : vin, houblon, animaux de boucherie et de trait, beurre, graisses de porc et d'oie, lard, produits chimiques, articles de quincaillerie, fil de fer, ouvrages en écorce et en paille, ouvrages de placage et parquets, voitures pour le transport des personnes, tissus de laine foulés, verreries et poteries. Elle demande aussi au cartel de douane diverses modifications dont l'expérience a fait reconnaître la nécessité. Enfin les négociations prochaines auraient à effacer dans les tarifs intermédiaires de petites différences de tarification, dont les unes ont été mentionnées dans le protocole du 20 février 1854 et les autres signalées plus tard. »

Ces ouvertures émanées du cabinet autrichien, dont l'initiative contrastait avec la langueur et l'inertie de l'association, et qui, ainsi qu'on vient de le voir, plaçaient le développement momentané du traité de février dans l'assimilation du tarif du Zollverein à celui de l'Autriche quant aux distinctions de qualités et quant au libellé des articles, dans l'établissement de bureaux communs de

douane sur chacun des deux territoires, dans l'union de l'un et de l'autre pour le transit avec le dégrèvement de ce commerce, dans la réduction des droits sur certains produits autrichiens à leur entrée dans le Zollverein ainsi que dans le remaniement du cartel de douane, ces ouvertures étaient parvenues trop tardivement à la connaissance de la session de Weimar, pour que celle-ci pût en connaître; mais bien qu'en mars 1857, les commissaires du Zollverein eussent été convoqués à Berlin pour délibérer sur leur contenu, précisé à certains égards par une nouvelle communication, ils n'avaient pas tardé à se séparer sans prendre de résolution, excepté sur quelques détails de tarif. La reprise, à Vienne, à partir du mois de janvier 1858, de ces pourparlers entre l'Autriche elle-même et trois envoyés, l'un de Prusse, l'autre de Bavière, le troisième de Saxe chargés des intérêts du Zollverein, n'avait abouti non plus, le 10 avril, qu'à un protocole constatant le défaut d'entente, cette entente ayant échoué notamment contre l'exigence, élevée à juste titre d'ailleurs, de la part de l'Autriche, de voir supprimer irrémissiblement tous les droits de transit dont les effets compromettants pour les relations continentales apparaissaient d'une façon indéniable depuis l'ouverture d'un grand nombre de lignes ferrées. Or la troisième tentative, opérée précisément dans le cours de la 13^e session à Hanovre, ne devait pas avoir une issue plus favorable.

Ce n'est pas que le gouvernement prussien continuât à insister comme il l'avait fait jusqu'alors, sur les objections d'ordre fiscal, que rencontrait la suppression des droits de transit; sans doute le Zollverein aurait à supporter un sacrifice financier assez considérable, soit 380,000 thalers (1, 425,000 fr.) sur des droits, qui frappaient surtout le transit de et vers l'Autriche, alors cependant que l'Autriche, pour tout dire, perdait elle-même 60,000 florins (150,000 fr.); seulement les réclamations du commerce à l'encontre de cette entrave étaient devenues si intenses, et tant d'autres États s'en étaient déjà émus; que la Prusse, sans vouloir s'opposer plus longtemps à l'abolition des droits d'exportation, faisant fonction de droits de transit, embrassa au contraire ouvertement une cause qui ralliait tant de suffrages. Aussi ce changement de front fit-il concevoir, au moment où il se produisit, de fort belles espérances, qui malheureusement devaient être encore déçues pendant plusieurs années. Tandis, en effet, que la Prusse s'était décidée, après les hésitations mentionnées, à proposer non plus la réduction, mais l'abandon complet de ces droits, non-seulement sur toutes les routes qui mènent vers l'Autriche, mais sur toutes les routes indistinctement et que les autres associés adhéraient à cette proposition populaire, le gouvernement badois déclarait subordonner son assentiment à lui, à la suppression des péages du Rhin, perçus par les duchés de Hesse et de Nassau,

et comme la Hesse-Darmstadt repoussa absolument toute atteinte aux recettes qu'elle faisait de ce chef, le projet autrichien succomba, pour la troisième fois, par suite de cet incident inattendu.

Quelque fondée que pût être en elle-même l'exigence du Grand-Duché de Bade, on ne saurait approuver assurément un procédé qui faisait dépendre le sort d'une amélioration, réclamée par l'intérêt général, de la réalisation d'une amélioration similaire; et toutefois, la pratique s'était si bien acclimatée chez tous les alliés de consulter avant tout leur avantage propre, de n'accorder qu'une attention distraite aux vœux des autres membres de l'association, et la méfiance réciproque comme conséquence naturelle de ces agissements avait si bien fait son œuvre, que des raisons matérielles ou des considérations de bonne confraternité ne suffisaient plus à emporter des déterminations, et qu'un accord, qui n'aurait pas été imposé par des nécessités urgentes, ne pouvait être établi qu'après la laborieuse supputation par chaque participant des profits et des concessions personnels. C'est donc à juste titre que toute cette époque a été caractérisée par certains auteurs comme une époque de *stagnation*, puisque le Zollverein s'y est montré impuissant à développer et perfectionner d'une façon essentielle soit son système, soit sa législation, et puisqu'il n'est parvenu même à y maintenir son organisme et à y suivre sa marche régulière qu'au prix des négocia-

tions les plus pénibles et qu'avec une dépense tout à fait anormale de temps et d'efforts.

Il faut d'ailleurs ranger encore dans la même époque, par la modestie de ses résultats, la 14^e session, qui fut inaugurée à Harzbourg le 5 juillet 1859, mais qui alla dès le 25 septembre tenir ses réunions à Brunswick où elle les clôtura le 17 novembre. Les tarifs étaient encore une fois à l'ordre du jour des nouvelles conférences générales, auxquelles était soumis un grand nombre de motions variées, qui ne s'élevaient pas à moins de 40 pour les droits et à moins de 77 pour les nomenclatures de marchandises.

Cependant la majeure partie de ces motions restèrent sur le carreau, soit qu'elles en eussent renouvelé d'anciennes, écartées déjà jusqu'alors, soit qu'elles tendissent, par exemple, comme l'une d'elles, émise par la Prusse, à l'abaissement du droit d'entrée sur le papier, ou une autre, soutenue par le Grand-Duché de Bade, à l'élévation du droit d'entrée sur le café, ou une troisième, émanée d'Oldenbourg, au retranchement du droit d'exportation sur les chiffons, et, quant aux modifications, qui furent véritablement effectuées dans le tarif, leur importance fut loin d'être considérable, en ce qu'elles se restreignirent à quelques modérations de droits, dont bénéficièrent notamment le suif, l'huile en futailles, les tubes en fer forgé, les plaques en caoutchouc et en gutta-percha et à une bonification moins large pour

la tare, quand il s'agirait de ballots, pesant un poids brut supérieur à 8 quintaux.

Nous touchons heureusement, pour rompre quelque peu avec la monotonie de ce récit, lequel depuis le nouveau traité de prorogation du Zollverein n'a guère révélé que des déceptions périodiques, à un moment qui, pour avoir donné naissance au fameux traité de commerce entre l'association douanière et la France, forme le point culminant de la période qu'embrassent nos développements actuels, et ne peut manquer d'arrêter l'attention du lecteur français, désireux même sans aucun doute de nous voir aborder d'aussi haut que possible les relations commerciales de l'Allemagne avec notre pays. Si l'on peut regretter et s'étonner que le lien étroit qui s'établit alors entre deux grands territoires voisins dans le domaine des intérêts matériels, n'ait pas réussi à prévenir une récente et terrible conflagration, on peut croire au moins, pour se consoler et se rassurer, que la logique des faits, qui fait découler la bonne harmonie de la communauté des intérêts, n'aurait pas été prise en défaut à supposer que les peuples en cause eussent été absolument maîtres de leurs destinées.

Les négociations qui précédèrent la formation de la grande association douanière allemande émurent plus d'une grande puissance européenne, mais notamment l'Angleterre, qui appréhendait à juste titre dans l'avènement d'un Zollverein étendu la prospérité ascendante de l'industrie germanique et la

limitation de la concurrence étrangère. C'est qu'en effet il n'y avait guère jusque-là que la Grande-Bretagne, qui eût tiré un parti avantageux de la condition douanière de l'Allemagne, en nourrissant activement la contrebande avec ses marchandises, ou bien en refoulant, grâce à des droits infimes, les produits nationaux et en entravant la création d'établissements manufacturiers. Aussi travaillait-elle de toutes ses forces à faire avorter une combinaison aussi menaçante pour ses intérêts, et à en restreindre en tout cas l'extension démesurée par la conclusion de divers traités de commerce avec des régions d'une importance secondaire, telles que par exemple l'île de Francfort-sur-le-Mein. Quant à la France, il est vrai que son système de douanes isolant, édifié sur bon nombre de prohibitions, la mettait rarement aux prises avec le commerce extérieur et faisait renchérir assez sensiblement la production indigène, pour qu'à l'exception peut-être des articles de modes et de luxe et de ses vins, peu d'autres de ses produits parvinssent en masses compactes, par voie d'exportation, en Allemagne; mais elle ne restait pas pour cela indifférente au mouvement qui s'accomplissait de l'autre côté du Rhin, bien qu'elle n'en pénétrât sans doute pas encore à ce moment toute la portée, et les agents qu'elle avait accrédités auprès des cours allemandes, fidèles sur le terrain économique aux doctrines d'équilibre, de pondération, de division, qui avaient cours chez

nous en matière politique, ne manquèrent pas dans le milieu où s'exerçait leur mandat de faire naître des scrupules à l'encontre des rapports intimes projetés avec la Prusse et de raviver le souvenir d'anciennes alliances avec la France comme aussi celui des avantages y attachés. Toutetois les perspectives intimidantes d'une souveraineté, amoindrie par la Prusse, pas plus que les offres de certaines concessions de tarif ne firent beaucoup de prosélytes, et si le seul duché de Nassau ne se montra pas sourd aux ouvertures et aux remontrances de notre pays, les considérations dynastiques et les conséquences redoutées d'un Zollverein y firent certainement plus, que l'octroi de faveurs douanières. Ces faveurs n'étaient pas, en effet, bien considérables, par la raison que le gouvernement de juillet, entièrement acquis au système protecteur, et soucieux avant tout des intérêts de la bourgeoisie industrielle se serait bien gardé de porter une atteinte tant soit peu profonde aux droits exorbitants, que la tutelle administrative avait fait établir, et, au demeurant, elles se réduisirent à de légers avantages pour les eaux minérales du duché.

Quand en 1834 le Zollverein allemand se fut définitivement constitué, il devint impossible au gouvernement français, dont la politique venait d'essuyer cet échec, de méconnaître que, dans ses relations commerciales avec l'Allemagne, il lui faudrait désormais compter avec un facteur bien autrement

imposant et résistant que ne l'avaient été jusqu'ici les infimes gouvernements d'Allemagne, mus la plupart du temps par les considérations les plus mesquines. Aussi songea-t-il, avant tout, à se procurer une connaissance approfondie de cette création et à se renseigner sur l'état des esprits en Allemagne. C'est dans ce but qu'il chargea en 1835 M. Engelhardt, commissaire de la navigation sur le Rhin, de parcourir une partie du sol allemand, et d'y recueillir des observations. L'envoyé français séjourna quelque temps à Berlin, et se borna à exprimer verbalement le désir de son gouvernement d'arriver avec le Zollverein à une entente de nature à faciliter les rapports commerciaux. Les communications officielles ne furent pas poussées plus loin, car, bien que le cabinet de Berlin eût tendu depuis quelque temps déjà vers la conclusion d'un traité de navigation avec la France, dans lequel il se serait agi notamment de doter les deux pavillons des mêmes prérogatives, il avait rencontré dans l'esprit étroitement et sévèrement protectionniste de l'administration française une résistance, qui ne lui permettait pas d'espérer pouvoir asseoir un arrangement sur des bases équitables.

Cependant, en 1839, le traité de commerce passé entre le Zollverein et les Pays-Bas excita de nouveau l'attention de nos gouvernants, chez lesquels les faveurs particulières accordées à la Hollande dans l'importation du sucre éveillèrent la crainte que

l'association douanière ne projetât sérieusement d'établir un système de douane différentiel, d'user de représailles envers la France et de lui ravir les bénéfices notables découlant de l'introduction en Allemagne de ses produits naturels ou manufacturés. M. Engelhardt reparut en août 1839 à Berlin, où il se rencontra avec MM. Bowring et Dodge, les délégués de l'Angleterre et de l'Amérique du Nord, qui avaient également choisi l'époque à laquelle les conférences générales organisées périodiquement par l'association douanière allaient avoir lieu de nouveau, pour observer la tournure des événements, et pressentir les dispositions, qu'en se prolongeant, le Zollverein manifesterait dans la question des tarifs. On approchait en effet de l'expiration de la première période d'existence convenue, et le système encore inachevé des taxes fédérales devait entraîner des discussions et subir des fluctuations d'un intérêt manifeste pour les nations étrangères auxquelles l'Allemagne avait offert jusqu'ici un débouché des plus dociles et des moins dispendieux. Tandis que l'envoyé britannique ne paraissait occupé que d'un traité postal avec la Prusse, et que le commissaire de l'Amérique septentrionale reprenait d'anciennes propositions relatives à une réduction des droits sur le tabac en feuilles, M. Engelhardt se déclarait autorisé à préparer le terrain d'un traité de commerce étendu avec le Zollverein, mais il n'avait pas reçu mission de faire des ouvertures

précises ; aussi quand le gouvernement prussien eut mis un de ses fonctionnaires, M. Westphal, en communication verbale avec lui, il fut entendu entre les négociateurs, que les explications réciproques ne lieraient nullement les deux cabinets, et ces explications furent finalement consignées dans un « résumé écrit des paroles officieuses et personnelles échangées entre MM. Westphal et Engelhardt. »

L'issue n'en fut rien moins que satisfaisante. L'organe de la France, qui insistait pour la modération des droits d'entrée sur nos vins et nos spiritueux, toutes nos variétés de tissus, nos tapis, notre porcelaine, nos glaces et nos articles de bronze, pour l'assimilation du sucre français au sucre hollandais, et pour des facilités de transit considérables, n'avait en effet qualité que pour offrir des concessions fort restreintes par rapport aux droits sur les étoffes de soie, aux bestiaux et à la levée de la prohibition frappant l'importation des objets de coutellerie, et croyait devoir plus ou moins complètement écarter les demandes tendant à des rapports limitrophes plus commodes, au retrait de la mesure qui s'opposait à l'importation des tissus de coton, et à la réduction des droits établis sur les toiles. D'un autre côté, dans les rapports par voie d'eau, le représentant de la Prusse réclamait un traitement absolument identique pour les deux territoires, ainsi que l'adoption d'une clause, en vertu de laquelle les ports situés à l'embouchure de l'Elbe, du Wéser,

de l'Ems, de l'Escaut et du Rhin devraient être considérés comme des avant-ports de l'association douanière; et cette égalité parfaite qu'il s'agissait de réaliser dans un traité de navigation paraissait à M. Engelhardt devoir par trop exclusivement favoriser la Prusse pour que la France pût prêter la main à semblable traitésans des concessions de tarif importantes.

Toutefois le cabinet des Tuileries, ne désespérant pas de voir aboutir à une entente finale les pourparlers qui avaient eu lieu, fit proposer par son chargé d'affaires, M. Humann, de les reprendre à Paris même; mais la Prusse, qui, en réponse à cette ouverture, demanda à se concerter au préalable avec les autres membres du Zollverein, n'y donna pas d'autre suite, soit que les espérances fondées par le gouvernement français sur les premières négociations ne fussent pas partagées de l'autre côté du Rhin, soit que la situation politique, et l'expiration imminente des traités d'union parussent aussi rendre la prolongation du débat sur ce point quelque peu inopportune. Cet accueil n'était pas fait sans doute pour disposer favorablement l'administration française dont la politique commerciale ne se recommandait pas d'ailleurs par un grand libéralisme et de sages ménagements, et voilà comment l'ordonnance du 24 septembre 1840 éleva à 8 fr. le droit sur les aiguilles, qui selon leur finesse s'était mû jusque-là entre 1 et 2 fr. par kilogramme. Une telle mesure, à laquelle étaient venues s'ajouter encore d'autres

aggravations de droits sur les hameçons, les fils de lin et de chanvre et le linge de table, devait naturellement avoir son contre-coup en Allemagne où la Prusse se fit l'interprète du sentiment dominant, en présentant le 25 janvier 1841 devant les conférences générales en cours à Berlin une motion tendant à la surtaxe correspondante des articles les plus importants d'importation française pour le cas où des négociations ouvertes avec la France ne la feraient pas revenir sur les déterminations qui faisaient grief. Mais, comme la motion prusienne échoua contre l'irrésolution de certains alliés et comme les pourparlers projetés n'eurent pas lieu, la France, enhardie en quelque sorte dans son attitude, frappa d'un droit de 2 fr. par pièce, les horloges en bois, qui n'en avaient jamais acquitté jusque-là que d'un franc. Il est vrai que la loi rendue chez nous le 8 mai 1841 n'assujettissait à la taxe de 8 fr. que celles des aiguilles dont la longueur ne dépassait pas 4 centimètres; mais comme c'étaient principalement des aiguilles de cette sorte, que l'Allemagne introduisait en France, les aiguilleries allemandes, qui ont pour sièges essentiels Iserlohn dans la Westphalie rhénane, Altona et surtout Aix-la-Chapelle, n'étaient guère appelées à bénéficier de nos tempéraments législatifs. C'en était plus que n'en voulait supporter l'association douanière qui prenait ces modifications fiscales pour autant de défis, alors qu'en France on obéissait bien aussi à une pensée

de sollicitude, regrettable sans doute, pour des branches de travail, dont; pour ne parler que des aiguilleries, une protection excessive n'a pu empêcher l'infériorité relative de se révéler manifestement dans les premières expositions universelles de Londres et de Paris, et sous l'empire d'une irritation, soigneusement entretenue par la Prusse, qui avait eu cependant des manques de procédés à se reprocher dans cette circonstance, les commissaires du Zollverein assemblés à Stuttgart décidèrent, ainsi que nous croyons l'avoir dit déjà ailleurs, qu'à partir du 1^{er} janvier 1843, le double des droits d'entrée établis par le tarif serait perçu sur divers objets de mercerie, ainsi que sur les gants de peaux, les eaux-de-vie de vin, et les papiers peints, tant que le gouvernement français n'aurait pas rendu à l'introduction des produits allemands malmenés, ses facilités antérieures, et n'aurait pas non plus retiré la surtaxe, qui venait tout récemment d'aggraver également l'entrée du zinc. En présence de cette décision peut-être inattendue, l'ambassadeur de France à Berlin reçut l'ordre d'entreprendre un nouveau rapprochement avec le Zollverein, et adressa à cet effet, le 8 décembre 1842, une note au ministère prussien, dans laquelle, revenant sur les conversations échangées en 1839 entre MM. Westphal et Engelhardt, il les proposait à son tour comme base de l'arrangement à intervenir. Cette note était accompagnée d'un mémoire dont l'auteur, ministre du

commerce de France, s'appliquait à affaiblir, comme n'étant fondées qu'en partie, les récriminations des fabricants allemands, à l'encontre des résolutions douanières prises par son pays, tandis que les mesures arrêtées à Stuttgart, considérées dans leur intégralité, comporteraient, selon lui, un accroissement de charges variant entre 65 et 136 p. 100. Aussi la suspension de ces dernières mesures était-elle réclamée de la part de la France, comme une condition à laquelle était subordonnée absolument la poursuite des négociations entreprises; mais la Prusse ne témoigna pas un grand empressement à répondre pour lutter sans doute de hauteur avec une nation qui se croyait, au dire des écrivains allemands, tout permis dans le domaine du commerce extérieur, en considérant par contre la moindre tentative de rétorsion de la part de l'Allemagne comme un attentat à sa dignité; et, quand la réponse parut enfin à la date du 7 mars 1843, on n'y put rencontrer qu'une réfutation des assertions émises par le *factum* français, avec la déclaration, que le retrait des droits supérieurs jugés nécessaires par le Zollverein devrait être précédé d'une satisfaction donnée aux *desiderata* tels qu'ils avaient été formulés par la Prusse dans le *résumé* dont il a été question plus haut.

Devant une divergence de vues aussi tranchée, toutes démarches furent des deux côtés momentanément interrompues, et ce n'est que le 8 septembre 1843, que notre ambassadeur à Berlin recom-

mença une campagne contre les délibérations de Stuttgart, dont il demandait la mise à néant, en apportant de son côté de nouveaux éléments de conciliation.

C'est ainsi que, tout en déclinant une réduction de droits sur les horloges en bois, il offrait notamment comme reculant les sacrifices de la France à leur dernière limite, certaines concessions comprenant :

1° Une nouvelle classification des limes et râpes, dont l'Allemagne non moins que l'Angleterre pourvoient abondamment la France, et qui selon qu'elles étaient rangées parmi celles à *grosse taille* dites *communes* ou celles à *polir* dites *fin*es étaient soumises à un droit d'entrée de 80 à 265 fr. par 100 kilogrammes; or, de ce qu'une loi du 26 juin 1842 considérait comme fines les limes présentant plus de 8 tailles par centimètre, une sorte d'interdiction était venue à peser sur l'entrée en France, cette entrée amenant à sa suite pour les qualités usuelles une augmentation de droits de 216 0/0.

2° L'abaissement dans la proportion d'un sixième, par suite du traité du 16 juillet 1842 passé avec la Belgique, du droit d'entrée sur les fils de lin et de chanvre, et l'assimilation des importations fédérales à celles de la Belgique, sous la condition que le Zollverein prohibât le transit vers la France de fils et tissus de lin étrangers, et établit le tarif français relatif à ces objets à toutes les frontières ne confinant pas à la France.

3° L'éventualité de quelques adoucissements par rapport aux aiguilles à coudre, adoucissements que devait procurer un projet de loi déjà introduit devant les chambres ou bien une ordonnance intervenant à titre provisoire.

4° Enfin la suppression de la surtaxe, dont était grevé le zinc importé sous pavillon étranger.

Ces propositions furent portées par le cabinet berlinois devant l'assemblée des commissaires douaniers, qui siégeait justement à ce moment dans la capitale de la Prusse, mais, comme les commissaires, prévenus contre les suggestions de la France par leurs hôtes, manquaient d'ailleurs la plupart d'instructions nécessaires, ils ne prirent pas de délibération à ce sujet et se trouvèrent seulement d'accord pour vouloir riposter à de nouvelles agressions dont l'industrie fédérale deviendrait l'objet, par d'énergiques représailles accentuées sur les vins, les soieries et les porcelaines de France.

La France quoique rebutée, et sans pouvoir toutefois s'arracher à cet engouement protectionniste et prohibitionniste, qui se livrant carrière sans l'excuse d'une provocation bien caractérisée venait d'attirer d'assez dures disgrâces à notre propre industrie, revint à la charge l'année d'après, en invitant son nouveau représentant à Berlin, le marquis de Dalmatie, à offrir, ce que celui-ci fit effectivement le 30 décembre 1844, des conditions un peu plus avantageuses. Au sujet des cinq points, qui avaient

principalement alimenté la critique du Zollverein, ce diplomate, retirant la promesse faite autrefois de l'abolition de la surtaxe sur le zinc, faisait au moins pressentir une solution, conforme aux vœux de l'association, pour les horloges en bois, se rendait aux modifications désirées par rapport aux limes et râpes, en demandant seulement des garanties contre l'importation de produits de provenance tierce, maintenait également sous des garanties identiques, la réduction antérieurement proposée, d'un sixième sur le droit acquitté par les fils et tissus de lin, et s'engageait à assurer une modération de droits de 25 0/0 aux aiguilles, ayant une longueur égale ou inférieure à 4 centimètres.

Le gouvernement français consentait en outre, fidèle en cela aux dispositions qu'atteste déjà le *Résumé*, à diminuer d'un cinquième le droit sur le cuivre laminé, et d'un tiers le droit sur le fromage, à se conformer au poids pour la perception de la taxe sur le bétail, à user à la douane de procédés meilleurs lors du transit d'articles de soieries ou de marchandises affectant certaines manières d'être et à conclure enfin un traité de navigation.

Mais, en échange de ces actes de libéralité, la note française entendait, que le Zollverein se départît des aggravations inscrites depuis Stuttgart à la suite de son tarif, qu'il abaissât de moitié le droit de sortie sur la laine, et qu'il modérât les droits établis sur les dentelles françaises, sur la batiste et

sur les tissus de laine et de coton; et finalement elle provoquait, en le combinant avec le traité de commerce et de navigation, un accord relatif à la garantie de la propriété littéraire et artistique.

Les gouvernements associés furent mis au courant des nouvelles bases par le ministère prussien, qui tout en ayant fait tenir aussi simultanément à l'ambassadeur français un mémoire destiné originairement à son devancier, s'était réservé un examen et une appréciation ultérieurs. Mais, avant que ces gouvernements, jaloux sans doute d'entretenir leur antique réputation de lenteur, eussent pris un parti, une loi relative aux douanes était rendue le 9 juin 1845 en France, qui créa de nouvelles entraves à l'introduction de marchandises fédérales, en élevant notamment le droit sur les graines oléagineuses, de 1 à 3 francs par 100 kilog., selon la provenance de ces denrées et la différence des pavillons. C'est sous l'impression de cette loi qu'eut lieu aux conférences douanières de Carlsruhe la discussion des propositions françaises, et bien qu'on n'y méconnût pas, que ces propositions étaient en progrès sur les anciennes, on ne considéra comme complètement satisfaisantes que les assurances données pour les horloges en bois, et après avoir contesté l'efficacité des concessions concernant les fils et tissus de lin, après avoir jugé insuffisantes les avances relatives aux limes et râpes, après avoir trouvé les exigences de la France en disproportion,

par leur importance, avec les modérations de droits qu'elle consentait sur le cuivre, le fromage et le bétail, on déclara ne vouloir laisser tomber les résolutions de Stuttgart qu'autant qu'une satisfaction complète serait promise sur les cinq points particulièrement précisés. En conformité de cette détermination, le ministère prussien fit le 5 décembre 1845 une réponse définitive à la note du 30 décembre 1844, réponse de laquelle il résultait que le Zollverein, au regret de ne pouvoir suivre sur des offres trop dépourvues encore d'ampleur, verrait avec plaisir la France lui en soumettre de nouvelles plus acceptables. Mais la manifestation que sollicitait cette réponse n'eut pas lieu, et rien ne paraissait désormais devoir être changé au *statu quo*, quand un décret du 10 juin 1848 vint encore empirer les relations réciproques, par cela qu'il élevait de 50 centimes toutes les primes d'exportation existant en France, entre autres celles destinées aux fils et aux étoffes de coton, ainsi qu'aux fils et aux étoffes de laine et accordait aussi de nouvelles primes à l'exportation des fils et tissus de lin et des articles de soieries. Sur des plaintes formulées à cette occasion par les fabricants allemands, les gouvernements composant l'union douanière résolurent de surtaxer d'une manière correspondante ceux de nos articles d'exportation, entrant dans le Zollverein, sur lesquels il avait été alloué des primes. Il est vrai que le ministre de France à Berlin ayant fait savoir

dans le courant du mois de novembre, que le décret du 10 juin 1848 cesserait d'être en vigueur à la fin de la même année, on laissa tomber les surtaxes, qui de la sorte ne survécurent pas aux primes temporaires, qui leur avaient donné naissance.

Le silence se fit derechef dans la sphère des négociations et se prolongea même assez longtemps, car c'est à peine s'il y a lieu de noter les incidents qui marquèrent les années 1850 et 1851. Si en effet la Prusse tenta en 1850 d'aborder tout à fait distinctement la question d'un traité de navigation avec la France, alors que depuis la fondation du Zollverein, respectivement depuis 1839, cette question avait toujours été liée à celle d'un traité de commerce, et si à cet effet un mémoire spécial fut remis, après plusieurs entretiens, à l'ambassadeur français M. de Persigny, la réponse donnée familièrement fut, que la négociation d'un traité de navigation devait être accompagnée de concessions de douane à faire par le Zollverein. Mais la Prusse ne fut pas plus heureuse, lorsque le 7 septembre 1851, par suite du traité avec le Hanovre, elle prit encore une fois les devants, en ouvrant même la perspective d'une modération du droit sur le vin à partir du 1^{er} janvier 1854: ces avances ne lui valurent même pas cette fois de réponse de la part de la France, intimement persuadée que, dans la crise que traversait alors le Zollverein, la Prusse serait contrainte à remplir quand même l'engagement pris par elle vis-à-vis du

Hanovre dans le sens de la réduction du droit établi sur le vin, sans qu'il fût nécessaire pour cela de lui offrir des compensations. Par contre, la Prusse résista aux vues de notre ambassadeur M. Lefèvre, lequel s'était borné, au mois de novembre 1851, à rechercher un arrangement, qui protégeât les auteurs contre la contrefaçon de leurs œuvres, voulant ainsi reprendre mais isolément la proposition, que le marquis de Dalmatie avait patronnée dans sa note du 30 décembre 1844 de concert avec un traité de commerce.

Aussi bien, le vent d'orage, qui soufflait en ce temps sur l'association et qui mit même son existence future en péril, n'était aucunement propice à des débats de cette nature avec l'étranger. Mais après que les conventions du 19 février et 4 avril 1853 eussent rendu quelque calme à cette association, qui venait d'assurer son avenir pour douze nouvelles années et d'établir avec un voisin aussi considérable que l'Autriche des relations particulières constituant à vrai dire un système de droits différentiels, appliqué réciproquement sur une très-vaste échelle, il fallait s'attendre à ce qu'elle attirât l'attention des États du dehors, en communication d'intérêts avec l'Allemagne. Cette prévision se réalisa notamment pour la France qui, si sollicitée qu'elle fût à cette époque par sa réorganisation intérieure, ne pouvait rester indifférente devant l'alliance intime que le traité de février consacrait en-

tre le Zollverein et l'empire d'Autriche et devant l'union douanière complète, qui devait succéder à ce rapprochement. Le chargé d'affaires, M. de Gabriac, ne manqua pas en effet de faire tenir au cabinet de Berlin, en mai 1853, un exposé des vues, selon lesquelles pourraient être fixées les relations tant *maritimes* que *commerciales* entre les deux puissances; car, d'après cet exposé, il devait être pourvu en même temps aux rapports commerciaux et maritimes, et la conclusion simultanée d'un traité réciproquement protecteur de la propriété littéraire et artistique y était élevée à la hauteur d'une condition *sine qua non*. Au fond, et dans le domaine commercial proprement dit, le factum en question appuyait en premier lieu sur l'anéantissement des décrets depuis longtemps incriminés de Stuttgart, et en second lieu, en compensation du traité éventuel de navigation, sur des réductions de droits qui, d'une certaine importance au sujet de la porcelaine, des dentelles et des glaces, en avaient moins, appliquées aux effets de corps, aux peaux préparées, au vin, aux boutons, aux machines, aux articles de verrerie, de mercerie, de poterie, d'argile et de cuir; enfin, il réclamait aussi pour la France, sans indemnité de ce chef, l'attribution des avantages, qui par suite de la convention passée avec l'Autriche seraient désormais accordés à d'autres États. De son côté, la France s'offrait à conclure un traité de navigation sur le pied des propositions antérieures,

notamment d'un traitement égal dans les transports directs, à réduire les droits pour la laine brute, le cuir laqué, les horloges en bois, les jouets d'enfants, les limes, les râpes, et les aiguilles à coudre et à ne les percevoir que sur le poids du bétail introduit.

Mais sans même croire nécessaire de se concerter avec ses associés, le gouvernement prussien prit sur lui de répudier des bases qu'il trouvait impropres à un arrangement commercial, et dès lors, quoi de surprenant que tant de tentatives demeurées infructueuses aient engendré la lassitude et amené dans les négociations un nouveau répit des moins fugitifs? Aussi ne fallait-il peut-être rien moins qu'une véritable révolution économique, accomplie d'un côté ou de l'autre, pour aplanir les difficultés qui s'étaient jusque-là opposées à toute entente, et cette révolution devait, pour notre honneur, commencer par s'opérer dans notre pays, car si dans le tarif originaire de la Prusse de 1818, et dans les fixations ultérieures de droits, basées sur ce tarif, auxquelles avait procédé le Zollverein, on s'était, de l'autre côté du Rhin, tenu par principe assez longtemps éloigné du système protecteur, il est certain que depuis on s'en était encore une fois rapproché dans une certaine mesure. Mais ce serait une erreur que de croire, que l'état de choses antérieur à cette ère nouvelle et fondé sur de pures relations de fait n'ait donné que des résultats indignes d'attention!

En consultant, suivant l'avis de Richelot, les relevés de notre administration des douanes à partir de 1827, année depuis laquelle la statistique de notre commerce extérieur est faite régulièrement et sur des bases uniformes, et en embrassant un espace de trente années consécutives, divisibles en trois périodes décennales, on obtient pour ces trois périodes les moyennes suivantes, se référant d'une part au commerce *général* à l'importation, c'est-à-dire à celui qu'alimentent toutes les marchandises importées d'Allemagne en France, quelle qu'en ait été la destination, d'autre part au commerce *général* à l'exportation, c'est-à-dire à celui qui comprend à la fois les marchandises françaises et les marchandises étrangères envoyées de France en Allemagne :

	Importation.	Exportation.
1827-36.....	56 millions 8	60 millions 0
1837-46.....	75 — 4	75 — 0
1847-56.....	76 — 9	63 — 3

Quant au commerce *spécial*, qui à l'importation se borne aux marchandises d'Allemagne destinées à la consommation française, et à l'exportation, ne porte que sur les marchandises françaises adressées à l'Allemagne, il fournit les moyennes que voici :

	Importation.	Exportation.
1827-36.....	19 millions 9	42 millions 5
1837-46.....	34 — 9	50 — 8
1847-56.....	46 — 9	50 — 6

Comme ces chiffres représentent des valeurs *officielles*, reposant sur les mêmes bases depuis 1827, nous pouvons par eux apprécier exactement le mouvement des quantités. Or ils attestent des relations plus actives durant la seconde période où le Zollverein fonctionnait avec une ardeur toute juvénile, que durant la première où il se constituait peu à peu. Il est vrai, qu'en entrant dans le détail, on aperçoit des affaissements temporaires dans le commerce de certains articles, en particulier dans l'envoi de nos vins, auxquels la rivalité des vins allemands fortifiée par les surtaxes, que les crus de France supportaient depuis Stuttgart, enlève en peu d'années plus du tiers de leur ancien débouché. Mais, en définitive, sans s'accroître avec rapidité, le commerce des deux contrées n'a été nullement atteint, dans l'ensemble, par le fait de l'association, et lui a été redevable au contraire d'une marche ascendante, confirmant la sagesse de cette conception au point de vue allemand, et l'influence heureuse qu'exerce sur les nations la prospérité de chacune d'elles.

Si la troisième période offre, au premier abord, des résultats moins satisfaisants, cela tient à ce que les moyennes se ressentent de plusieurs années d'agitation politique ayant comme toujours réagi de la façon la plus funeste sur les affaires. Mais les chiffres des dernières années, qui rentrent dans cette période, révèlent une augmentation significative, qui atteint

son apogée en 1857, année où les importations s'élèvent à 235 millions 7 au commerce général, à 80, 8 au commerce spécial, et les exportations respectivement à 133, 3 et 111, 2. Les échanges entre la France et l'Allemagne en même temps que le transit par la France de et vers l'Allemagne ont pris des proportions imposantes, que ne démentiraient certainement pas les relevés allemands des époques correspondantes, si nous avions été ou si les historiens allemands nous avaient mis à même de les interroger.

D'ailleurs, on s'en peut faire une idée plus exacte, au moyen des valeurs *actuelles* ou des valeurs calculées pour l'année même par une commission spéciale. D'après ce mode d'estimation, les chiffres de l'importation pour 1857 sont 281 millions 8 et 120, 7; ceux de l'exportation, 140, 8 et 117, 7; soit au commerce général un total de 422 millions 6, au commerce spécial de 238, 4. Dans la même année 1857, l'association douanière s'est trouvée, pour l'ensemble des opérations, la quatrième en importance des pays, qui trafiquent avec la France. Habituellement du reste, elle a figuré sur cette liste à un rang élevé, n'y cédant guère le pas qu'à l'Angleterre, la Belgique, la Suisse, l'Italie.

Mais afin de nous renseigner aussi sur la nature du commerce entre les deux pays, Richelot a réuni les indications ci-après en valeurs officielles,

qui le répartissent, pour 1841 et pour 1857, entre quelques grandes catégories de marchandises :

I. — Commerce général.

IMPORTATIONS EN FRANCE.				
	1841		1857	
Matières nécessaires à l'industrie..	57 millions	7	56 millions	1
Objets de consommation naturels..	9	— 5	28	— 7
Objets de consommation fabriqués.	20	— 2	150	— 8
EXPORTATIONS DE FRANCE.				
	1841		1857	
Produits naturels.....	12 millions	7	35 millions	5
Produits manufacturés	38	— 5	97	— 7

II. — Commerce spécial.

IMPORTATIONS EN FRANCE.				
	1841		1857	
Matières nécessaires à l'industrie..	38 millions	2	48 millions	9
Objets de consommation naturels..	8	— 4	22	— 7
Objets de consommation fabriqués.	5	— 4	9	— 2
EXPORTATIONS DE FRANCE.				
	1841		1857	
Produits naturels.....	10 millions	8	22 millions	5
Objets manufacturés.....	37	— 1	88	— 5

Ces indications accusent bien les différences qui existent dans les envois des deux territoires. Tandis qu'en 1857 comme en 1841 ceux du Zollverein à la France, commerce spécial, consistent essentiellement

en matières nécessaires à l'industrie et en objets de consommation naturels, ceux de la France au Zollverein portent avec une prédominance marquée sur des produits manufacturés. Les produits allemands, dont l'importation en 1857 représente les valeurs les plus considérables, sont les suivants : bestiaux, houille, bois commun, céréales, laines en masse, peaux brutes, coke. Parmi les produits français, les tissus de soie figurent au premier rang ; viennent ensuite, mais à une grande distance, tissus de laine, mercerie, vins, fils de laine, tissus de coton, bois communs, garancine, peaux préparées ; et dans ce défilé des objets demandés et employés des deux parts se trouvent bon nombre de ceux, autour desquels nous avons vu les négociateurs se livrer combat.

Il ne faudrait toutefois pas conclure de ce contraste mis en relief par le dernier tableau, que nous ayons en présence l'une de l'autre une nation manufacturière et une nation purement agricole. Pour se préserver de cette conclusion et rendre justice même à l'activité manufacturière de l'association allemande, il suffit de relever dans le tableau n° 1, les 150 millions d'objets fabriqués, qu'elle exportait en 1857 par le territoire de France. Seulement les restrictions du tarif français opposaient à la mise en consommation des produits de l'industrie allemande une barrière artificielle, tandis que la libéralité du tarif allemand laissait un champ plus

vaste à la supériorité d'ailleurs incontestée de ceux de l'industrie française.

Ainsi le Zollverein, loin de nous fermer ou de nous rétrécir le marché de l'Allemagne, l'a élargi au contraire, en augmentant le bien-être des habitants et par suite la demande des objets de goût que nous excellons à produire — objets dont, il faut l'espérer, en présence surtout des résultats de l'exposition de Vienne de 1873, nous tiendrons longtemps encore le sceptre, et pour lesquels, non moins longtemps encore, nous rendrons sans doute les autres pays nos tributaires, malgré les encouragements épistolaires que donnait naguère encore à la mode berlinoise un illustre diplomate, à la gloire duquel il peut suffire d'avoir assuré l'indépendance politique de sa patrie, sans que celle-ci pût déjà prétendre s'affranchir de tous les autres assujettissements.

Si les gouvernements associés ont par deux fois, en 1842 et en 1848, organisé contre nous les représailles ou moyens de défense, que nous avons fait connaître plus haut, ces rigueurs qui n'attestaient pas sans doute des dispositions trop bienveillantes à notre égard, mais qui cadraient avec les allures de notre propre politique commerciale, ne nous ont donc pas causé trop de mal. Et cependant des mesures prises spontanément des deux parts, à défaut d'engagements diplomatiques, sont venues heureusement améliorer quelque peu une situation qui ne laissait pas que d'être tendue. Voici notamment ce que fit

le Zollverein. Lors de l'accession du Steuerverein, la plus grave des augmentations votées contre nos produits à Stuttgart, celle qui frappait les eaux-de-vie, fut retirée. Le droit d'entrée sur les vins et le droit de sortie sur les laines ont été réduits assez fortement. De son côté la France a donné satisfaction à d'anciens griefs de l'Allemagne, en ouvrant aux bestiaux un accès facile et en abaissant de nouveau le droit à l'importation des laines. Nul doute, qu'en accordant ces facilités, chacune des deux puissances n'ait consulté uniquement ses convenances ou ses intérêts; mais l'une et l'autre n'en ont pas moins profité.

Il y a loin toutefois de ce *modus vivendi* au jour le jour, tantôt assombri, tantôt agrémenté par des considérations tout à fait personnelles, à ce brusque changement de front, que nous faisons entrevoir avant ce coup d'œil rétrospectif, et qui, en assurant aux relations réciproques un lendemain semblable à la veille par suite de stipulations obligatoires pendant un long temps pour chacune des parties, devait naturellement accroître dans de fortes proportions l'intensité des échanges internationaux. C'est donc ici peut-être le lieu de citer textuellement en guise de transition ces belles paroles, par lesquelles Richelot, au seuil d'une terre promise qu'il appelait de ses vœux et où sa destinée ne lui permit pas d'entrer, prenait congé de ses lecteurs, en terminant un livre, qu'il n'eût pas été besoin de refaire s'il avait été écrit

quinze ans plus tard : « Espérons, disait-il en 1859, que les deux pays n'en resteront pas là, et que l'avenir les rapprochera davantage. Il semble au premier abord, que deux contrées, telles que la France et l'Allemagne dont le climat et les produits ne diffèrent pas très-sensiblement, qui se trouvent à peu près au même degré de civilisation, ne comportent pas, l'une avec l'autre, une grande activité d'échanges. Un examen réfléchi permet de penser le contraire. Sous ces ressemblances il existe assez de diversités, soit dans les productions du sol, soit dans le génie des populations, pour fournir des aliments aux relations les plus actives. Les faits récents le prouvent. Deux grandes nations qui s'enrichissent par le travail ne peuvent manquer de trafiquer entre elles avec profit, surtout lorsqu'elles sont rattachées étroitement l'une à l'autre par le voisinage et par les chemins de fer, par une estime mutuelle et par la paix! »

Ces espérances ne devaient pas être vaines ; et, plus heureux que M. Richelot, prématurément enlevé à la science, nous avons pu assister à leur réalisation, de même que nous avons eu la douleur qui lui a été au moins épargnée, de voir ensuite cette réalisation impuissante à conjurer d'inénarrables désastres, et les traités sombrer au milieu de la conflagration.

Quoi qu'il en soit, dès que le pouvoir issu du coup d'Etat du 2 décembre 1851 se fut suffisam-

ment consolidé en France, il ne tarda pas à manifester une sollicitude des plus vives pour les intérêts matériels du pays, dans lesquels il ménageait un ferme appui de sa cause ; et, pour faire aboutir ses visées économiques, il songea en même temps à délaissier les voies jusqu'alors parcourues par ses devanciers. La branche cadette des Bourbons n'avait pas témoigné moins de tendresse que la branche aînée pour les agissements prohibitionnistes et protectionnistes, en faveur chez nous depuis Colbert, et peut-être même ces pratiques n'avaient-elles manifesté jamais le caractère qu'elles prirent durant la monarchie de juillet, où la haute bourgeoisie, favorisée comme le pivot de ce régime et parmi laquelle se recrutaient les fabricants, exploitait à son profit à peu près exclusif l'influence qui lui était dévolue sur la législation douanière. Mais quelque énergie que l'empereur Napoléon III eût déployé dans la répression du désordre, et quelques titres qu'il eût dès lors acquis à la gratitude des classes moyennes, celles-ci, ne pouvant se détacher par le souvenir de l'époque qui avait été leur âge d'or, ne cessèrent pendant de longues années d'observer vis-à-vis de lui une attitude hostile et boudeuse. Il en résulta que, de son côté, ce monarque se détacha d'elles, et qu'il chercha à leur enlever le rôle prédominant qui leur avait appartenu jusqu'alors dans la sphère de la législation et de la politique douanières. Si soucieux qu'il fût de faire

prosperer l'industrie française, sa manière de voir et de faire n'en différait pas moins essentiellement de celle de ses prédécesseurs, en ce qu'il portait son attention sur l'industrie tout entière, considérée dans son ensemble, et ne se guidait pas de préférence par les intérêts de possesseurs d'établissements industriels. Mais comme ces derniers continuaient à avoir la majorité tant au Corps législatif que dans les chambres de commerce, ses efforts tendirent à convertir cette majorité, ou à la tourner, sans engager avec elle une lutte ouverte. Ne s'était-il pas d'ailleurs, dans la constitution de janvier 1852, attribué le droit de faire à lui seul les traités de paix, d'alliance et de *commerce*? Et le sénatus-consulte du 25-30 décembre de la même année n'avait-il pas, dans son article 3, imprimé force de loi aux traités de commerce faits en vertu de cette constitution, pour les modifications de tarif qui y seraient stipulées? Ce furent des événements accomplis dans la Grande-Bretagne qui procurèrent tout d'abord à la politique impériale l'occasion de s'affirmer dans le sens indiqué.

On sait que pendant des siècles l'esprit le moins libéral avait présidé à la législation anglaise relative à la navigation et aux douanes, et que jusqu'en 1824 l'Angleterre avait maintenu vis-à-vis de tous les navigateurs européens indistinctement des dispositions toujours bonnes à rappeler. Seuls les poissons pêchés par les Anglais pouvaient être importés, et encore ne pouvaient-ils l'être que sur des navires

britanniques. Le commerce le long des côtes n'était concédé qu'à des bâtiments nationaux. Il n'y avait que par bâtiments nationaux ou par bâtiments du pays producteur et importateur que pouvaient être introduits les 28 principaux articles de la production européenne (dits the enumerated articles) à savoir : les mâts, les bois de construction, les planches, le goudron, le chanvre, la stéarine, le lin, le raisin de Corinthe, le raisin sec, les figues, les prunes, l'huile d'olives, le blé, le vin, l'eau-de-vie, le tabac, la laine, le sumac, la garance, la soude, le soufre, l'écorce de chêne, le liège, les oranges, les limons, les graines de lin, de colza et de trèfle; et il en fallait dire autant de toutes les variétés d'objets manufacturés, que l'on considérait comme des produits du pays qui les fabriquait et les importait; seulement quand de pareilles marchandises étaient amenées sous pavillon étranger, celui-ci était assujéti à un péage plus ou moins élevé, qui lui rendait difficile sinon impossible la lutte avec les vaisseaux anglais, taxés moins lourdement ou même complètement exempts de droits. Si des biens de contrées étrangères pouvaient être transportés dans les colonies anglaises sur les bâtiments du pays producteur et exportateur, les bâtiments anglais étaient exclusivement autorisés à opérer la translation en Angleterre d'articles provenant de ces colonies. Les biens de provenance asiatique, africaine et américaine étaient astreints pour leur entrée à l'entremise de navires britanni-

ques ou appartenant au pays producteur. En revanche, tous les navires étrangers pouvaient concourir à l'exportation d'Angleterre des articles anglais; et les droits de sortie plus élevés, qui avaient fonctionné autrefois n'étaient plus appliqués que par rapport à la houille, dont l'expédition ne se faisait en conséquence encore qu'à l'aide de navires britanniques.

De tels procédés devaient porter leurs fruits; et quand, à leur faveur et aussi à celle des conditions locales, la navigation et l'industrie anglaises eurent assuré leur suprématie sur leurs rivales, les hommes d'État de l'Angleterre dont Huskisson tient chronologiquement la tête pensèrent, que le temps était venu de mettre un terme à un système, qui par cela que les autres nations commençaient également à l'appliquer de plus en plus, se retournait contre leur propre pays et créait des entraves au développement ultérieur de son activité industrielle. Le fameux *act of navigation*, cette charte du prohibitionnisme poussé à l'extrême, qui datait de Cromwell, subit en conséquence des modifications, qui en adoucirent les rigueurs, en même temps que des améliorations et une plus grande simplicité étaient graduellement introduites dans le tarif douanier, dont on vit peu à peu disparaître les matières brutes destinées à la fabrication, à l'exception du combustible, les demi-produits et finalement même ceux des objets manufacturés, pour lesquels l'industrie

naionale ne redoutait pas la concurrence, de telle sorte que ce tarif n'offrit bientôt plus qu'un caractère purement fiscal. Mais le gouvernement anglais ne s'était pas plutôt montré prêt à déposer et à mettre en valeur ce nouveau système dans des traités de commerce, que Napoléon III entra dans ses vues et mit toute son influence au service de la réussite des négociations ouvertes, contre lesquelles s'élevaient les clameurs assourdissantes d'une bureaucratie routinière et surtout d'une industrie pusillanime. Ainsi put être conclu le 23 janvier 1860, entre l'Angleterre et la France, ce traité qui en Angleterre formait en quelque sorte la consécration et le couronnement de la nouvelle politique commerciale de ce royaume, tandis qu'en France il marquait une rupture définitive avec les vieux errements prohibitionnistes et protectionnistes. Aussi constitue-t-il peut-être, à côté de l'association douanière allemande, le fait international le plus important qui se soit, durant ce siècle, produit dans le domaine économique. D'ailleurs l'impulsion, qu'il a donnée autour de lui, n'est pas encore arrivée à son terme, elle continue à se communiquer de proche en proche, malgré des alternatives, résultant comme en France même, de nécessités impérieuses mais passagères, malgré des velléités réactionnaires, telles que celles qui se sont manifestées en septembre 1872 dans le congrès économique allemand d'Eisenach (Katheder-Congress) au gré

de l'orgueil unitaire, politiquement assouvi, mais économiquement surexcité et mal inspiré peut-être ; et ce mouvement ne s'arrêtera vraisemblablement, qu'après la transformation radicale de la réglementation douanière sur tous les points de l'univers.

En attendant, c'était une double victoire que l'empereur avait remportée par ce traité. D'une part, en effet, il venait de raffermir une alliance, d'un grand intérêt pour toute sa position politique sur le continent, en fournissant du même coup aux Anglais des raisons majeures de s'y tenir, et n'est-ce pas grâce à la recrudescence des échanges entre les deux nations depuis 1860, que, par un effet à peu près invariable, nous avons vu succéder à des haines séculaires des rapports de bon voisinage et, on peut le dire, d'intimité, que l'avenir — nous aimons à le penser — cimentera encore davantage, pour le plus grand profit de la vraie civilisation ? D'autre part, la tradition protectionniste venait d'éprouver en France un échec, qui s'étendait naturellement à l'influence et à l'importance par là même brisées, des classes bourgeoises, si attachées à la dynastie antérieure.

D'ailleurs, pour avoir froissé ces classes, le gouvernement impérial s'était concilié le nombre bien plus grand de ceux qui soit par intérêt, soit par conviction, étaient contraires aux exagérations du système protecteur, et qui saluaient avec joie dans la France l'initiatrice du progrès dans les voies

commerciales. Il faut savoir rendre en tout cas au même gouvernement le témoignage, qui ne lui est malheureusement pas dû dans toutes les autres circonstances, d'avoir marché à cette grande entreprise avec les précautions nécessaires et une préparation suffisante ; car c'est en vue du traité avec l'Angleterre, qu'il prescrivit la formidable enquête, qui, en portant sur toutes les branches de la production et de la fabrication françaises, vint fournir les renseignements les plus détaillés par rapport aux conditions de production, de concurrence et de prix, et qui de l'aveu même des étrangers, instruits de ses résultats par les sept grands volumes, où ils ont été plus tard consignés, restera comme un modèle non encore égalé d'investigations statistiques consciencieuses précédant des traités de commerce.

Or, en vertu du traité conclu et signé à Paris le 23 janvier, ratifié le 4 février et dont la publication dans notre pays fut autorisée par un décret impérial des 10-13 mars 1860, la France représentée dans les négociations qui l'avaient précédé par MM. Baroche, président du Conseil d'État et Rouher, ministre du commerce, de l'agriculture et des travaux publics, s'engageait par l'empereur, moyennant un droit qui ne devait en aucun cas dépasser trente pour cent de la valeur, les deux décimes additionnels compris, et qui devait même, à partir du 1^{er} octobre 1864, avoir pour limite maxi-

mum 25 0/0, à admettre un grand nombre d'objets, d'origine et de manufacture britanniques, parmi lesquels l'art. 1 cite entre autres : le sucre raffiné, les produits chimiques, dénommés ou non dénommés, le fer forgé en massiaux ou prismes, les savons ordinaires de toute sorte et savons de parfumerie, la poterie de grès fin ou commun et de terre de pipe, les porcelaines, les verres, cristaux, glaces, les fils de coton, de laine, de lin, de chanvre, les tissus de coton, de crin, de laine, de soie, de bourre de soie, d'écorces d'arbres et de tous autres végétaux filamenteux, de lin, de chanvre, de caoutchouc ou de gutta-percha, la bonneterie, la passementerie, la mercerie, les vêtements confectionnés, les peaux préparées, les plaqués de toute sorte, la coutellerie, les ouvrages en métaux, la fonte, les fers, les machines, outils et mécaniques de toute sorte, la tabletterie, les eaux-de-vie, les bâtiments de mer et embarcations, etc.

A ces dispositions était attachée implicitement la levée de toutes les défenses antérieures à la sortie de France, bien que cette suppression ne fût pas formellement énoncée, et de plus nous nous obligeons par l'art. 2 à réduire les droits d'importation en France sur la houille et le coke britanniques au chiffre de 15 centimes les 100 kilogrammes, plus les deux décimes.

Par contre, sa Majesté britannique prenait l'engagement de recourir à son Parlement, pour être

mise à même d'abolir tout droit d'importation sur les objets, dont l'art. 5 présente la nomenclature étendue; de réduire immédiatement les droits à l'importation des vins français, à un taux, qui ne pourrait excéder 3 schellings par gallon jusqu'au 1^{er} avril 1861, à partir de laquelle époque il serait gradué selon une base arrêtée dans l'art. 5, à savoir celle des degrés d'esprit contenus dans les vins introduits; d'accueillir dans le Royaume-Uni des marchandises provenant de France, à des droits identiques à ceux d'accise, qui grèveraient dans le présent ou dans l'avenir les marchandises similaires dans le Royaume-Uni (art. 7), comme aussi d'admettre les rhums et tafias, provenant des colonies françaises, aux mêmes droits que ceux qui pèseraient sur ces produits provenant des colonies britanniques (art. 8).

Mentionnons aussi l'engagement réciproque contracté par les deux puissances, de ne pas interdire l'exportation de la houille et de n'établir aucun droit sur cette exportation, engagement qu'il pourrait paraître puéril d'avoir imposé à l'Angleterre, en présence de son intérêt suffisamment rassurant sur une telle éventualité, si nos plénipotentiaires ainsi qu'ils l'ont eux-mêmes expliqué dans leur très-remarquable rapport à l'empereur, n'avaient voulu se prémunir contre les inquiétudes si complaisamment répandues dans nos centres manufacturiers au début de la récente campagne

d'Italie et garantir par un contrat bilatéral les approvisionnements de nos usines établies sur le littoral et de notre marine marchande à vapeur.

Dans l'art. 19 se rencontre la clause, de laquelle date une évolution dans la politique douanière de la plupart des États européens et que pour cette raison nous voulons reproduire textuellement : « Chacune des deux hautes puissances contractantes s'engage, y est-t-il dit, à faire profiter l'autre puissance de toute faveur, de tout privilège ou abaissement dans les tarifs des droits à l'importation des articles mentionnés dans le présent traité, que l'une d'elles pourrait accorder à une tierce personne. Elles s'engagent, en outre, à ne prononcer l'une envers l'autre aucune prohibition d'importation ou d'exportation, qui ne soit en même temps applicable aux autres nations. »

D'autres articles encore fixaient par exemple les bases d'après lesquelles devaient être calculés les droits *ad valorem* stipulés et les droits à l'importation sur des marchandises, dont les similaires seraient grevés dans le Royaume-Uni de droits d'accise, ou bien réglaient les points de départ des nouveaux tarifs, ou bien prononçaient l'application du traité à l'Algérie, tant pour l'exportation de ses produits que pour l'importation des marchandises britanniques, ou bien le déclaraient obligatoire pendant dix années, à partir du jour de l'échange de ses ratifications; et dans le cas, ajoute l'art. 21,

où aucune des deux hautes puissances contractantes n'aurait notifié douze mois avant l'expiration de la-dite période de dix années, son intention d'en faire cesser les effets, le traité continuera à rester en vigueur encore une année, et ainsi de suite, d'année en année, jusqu'à l'expiration d'une année à partir du jour où l'une ou l'autre des hautes puissances contractantes l'aura dénoncé. Personne n'ignore que de nos jours le gouvernement français, après être passé en d'autres mains, a usé du droit de dénonciation, dès que ce droit a pu être exercé et a ouvert avec le cabinet de Saint-James des négociations qui ont finalement conduit, sous l'administration du maréchal Mac-Mahon, au nouveau traité, du 23 juillet 1873, ratifié par l'assemblée nationale le 29 du même mois et destiné à maintenir la situation antérieure jusqu'en 1877, époque à laquelle nous aurons recouvré entièrement notre liberté d'action vis-à-vis de l'étranger. Deux conventions additionnelles des 12 octobre et 16 novembre 1860 étaient venues d'ailleurs réaliser et compléter celle du 23 janvier, en convertissant pour un grand nombre d'articles les droits *ad valorem* français en droits spécifiques, et en précisant les procédés à suivre lors de la perception de ces droits.

Ces faits une fois remis en mémoire, comment ne pas être frappé de la grandeur des réformes, que l'Angleterre fit subir, par ce traité du 23 janvier et son développement ultérieur à l'ensemble de

son système douanier? Car, rompant avec l'esprit intolérant, qui avait soufflé l'*act of navigation*, c'est au commerce de toutes les nations qu'elle entendait désormais ouvrir son marché intérieur, en n'appelant pas seulement la France à bénéficier du retrait et de la modération des droits, proclamés dans les stipulations de 1860. Toute tendance à la protection disparut complètement de son tarif, où quarante-huit articles seulement sujets à des droits demeurèrent debout, dont quinze, au nombre desquels figuraient le sucre, le thé, le tabac, le vin, le café, le bois, le raisin sec, devaient procurer le gros du revenu douanier. Aussi est-ce par des millions de livres sterlings que se chiffrera le sacrifice financier imposé à la Grande-Bretagne par ses viriles résolutions. Mais le traité n'en répondait pas moins aux intérêts véritables de l'industrie anglaise, dont les représentants possédaient assez de perspicacité pour ne pas se méprendre à leur endroit. Le temps était passé en effet, où cette industrie avait besoin à l'encontre de la concurrence étrangère d'un appui, qui ne pouvait plus guère que lui susciter dorénavant des périls; et pour avoir eu dans les marchés du monde à soutenir la lutte contre les produits correspondants des États industriels les plus considérables, elle était bien plus encore à même de la soutenir chez elle, où toutes les circonstances tournaient à son avantage. Il fallait s'attendre aussi à ce que l'exemple donné ne serait pas perdu pour les

autres régions, incitées naturellement sous son influence à tempérer les rigueurs de leurs systèmes respectifs, pour le plus grand avantage de la laborieuse Angleterre; et c'était là une prévision que l'avenir s'est suffisamment chargé de justifier.

Quant aux réformes introduites par la France, elles étaient loin de présenter l'importance de celles auxquelles avait procédé sa voisine. Si au contact de cette voisine, les anciennes prohibitions s'évanouirent, si les droits exorbitants, équivalant à de véritables prohibitions qui frappaient les marchandises, furent réduits à 30 0/0, plus tard à 25 0/0 et partiellement à 15 et 10 0/0 de leur valeur, le tarif français ne perdit cependant pas assez encore de sa complication antérieure et n'en conserva pas moins au regard du plus grand nombre d'objets manufacturés, le caractère d'un tarif protecteur. En même temps on vit notre administration douanière, qui s'était à toute époque montrée hostile au commerce étranger, persévérer en quelque sorte dans les mêmes voies, comme chargée d'appliquer une foule de dispositions fiscales et mesquines établies au sujet du règlement des droits *ad valorem*. Enfin l'accueil que l'industrie française fit aux innovations ne fut rien moins qu'encourageant, et il fallut toute l'autorité de l'Empereur, tout le talent des hommes d'État, qui avaient attaché leur nom au rapprochement des deux nations, pour tenir en échec les assauts furibonds prodigués au traité.

Jusqu'à l'heure actuelle d'ailleurs, le tarif de la France ne s'est pas relâché, sur bien des points, de ses visées protectrices même à l'excès, et l'écrivain bavarois, M. Weber, n'a pas tous les torts en disant qu'il se rencontre peut-être chez nous plus de protectionnistes qu'en Allemagne et en Autriche.

Le gouvernement français, loin de généraliser, comme le gouvernement anglais, l'application de son nouveau tarif, s'était réservé au contraire de maintenir les anciens droits comme droits différentiels, vis-à-vis de tous les autres pays, qui ne se procuraient pas conventionnellement identité de traitement avec la nation la plus favorisée et auxquels s'imposait dès lors en quelque sorte la nécessité de conclure des traités de commerce avec la France. Le cabinet des Tuileries ne se fit pas au surplus faute d'aller au-devant des bonnes volontés, en manifestant par exemple tant par son ambassadeur à Berlin que par l'entremise de l'ambassadeur prussien à Paris, ses meilleures dispositions en vue d'un arrangement avec le Zollverein. Ces ouvertures ayant été accueillies avec empressement par la Prusse, qui en fit part à ses associés, le plénipotentiaire français, M. Alexandre de Clercq, que nous avons plus récemment revu à l'œuvre, se rendit à Berlin dans les premiers jours du mois de janvier 1861, après que d'amples renseignements eussent été recueillis sur la politique commerciale et la législation du Zollverein, sur la marche de la crise durant les années 1851-1853, sur

les circonstances au milieu desquelles le traité avec l'Autriche du 19 février 1853 avait vu le jour, et après que la dernière main eut été mise aux travaux préliminaires. Il se fit l'organe de propositions, qui par suite du changement survenu dans le système douanier de la France reposaient absolument sur d'autres bases que les propositions antérieures, et qui au lieu de se restreindre à quelques chefs du tarif embrassaient presque le domaine tout entier de l'administration des douanes en présupposant un bouleversement total du tarif pratiqué par l'association allemande. Les points de vue principaux qui commandaient pour ainsi dire l'entrée en matière, étaient au nombre de trois et roulaient, à la requête du négociateur français, autour d'une liberté réciproque complète pour le transit, à vrai dire assurée déjà par la suppression des droits de transit sur laquelle les gouvernements fédérés s'étaient mis d'accord peu de temps après l'ouverture effective des débats, autour de la franchise mutuelle de droits à l'exportation, sauf pour les chiffons, pour lesquels serait concerté un droit de sortie uniforme, et enfin, pour l'importation, autour d'un traitement respectif sur le pied de la nation la plus favorisée et autour de l'assimilation des tarifs — ce qui allait mettre au moins les deux dernières demandes aux prises avec les conditions particulières du Zollverein et avec les dissentiments qui y subsistaient.

En effet, le traité de février avait amené l'Autri-

che et l'association, à se faire pour leurs rapports mutuels des concessions fiscales très-marquées, constituant une sorte de système de droits différentiels, qui devait, il est vrai, préluder, selon l'intention formellement exprimée des parties, à une union douanière sans restriction. Or sans doute, à se pénétrer de cette circonstance que les réductions faites étaient déterminées par la perspective d'une union douanière à venir, il n'était permis à aucune tierce puissance d'argumenter du préjudice, qu'elle éprouverait de l'état d'infériorité, auquel serait réduit son propre commerce par suite de l'application de ce système différentiel ; mais il n'y avait pas moins là un fait en opposition flagrante avec le principe du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée, principe qui venait d'être proclamé par le traité anglo-français ; autrement dit, tandis que le Zollverein ne pouvait cependant pas étendre à d'autres pays les modérations de droits, consenties par lui à l'Autriche dans un tarif intermédiaire, à titre de mesure transitoire, acheminant les contractants vers une véritable association douanière, ces pays devaient de leur côté se sentir portés, une fois faite dans un traité la reconnaissance du principe en question, à faire mettre un terme à la situation privilégiée, que l'association allemande et l'Autriche avaient prise l'une vis-à-vis de l'autre. En cette occurrence il fallait s'attendre à ce que la Prusse, amenée à contre-cœur et par la force des événements,

à accepter le traité de février, se saisit avec vivacité d'une clause, dont l'application faisait luire à ses yeux l'espérance de la destruction de ce traité ainsi que des conséquences plus graves encore, qui y étaient attachées par l'union future avec l'Autriche.

Du moment que, dans une convention passée avec la France, le Zollverein souscrivait sans réserve au traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée, le renouvellement du tarif intermédiaire concerté avec l'Autriche ne devenait plus guère possible à l'expiration du traité, où ledit tarif était consigné, et les préférences qu'on avait pour l'Empire venant à être suspendues, son adjonction au Zollverein ne se trouvait-elle pas reculée dans les perspectives les plus lointaines, si même, au gré de son rival du Nord, elle n'était pas irrémissiblement compromise ?

Mais si d'un côté la suggestion du traitement réciproque le plus favorable ranimait la dernière crise si difficilement apaisée du Zollverein, et touchait à l'endroit vulnérable de ses relations avec l'Autriche, de l'autre, l'*assimilation des tarifs*, également agitée par la France, ne pouvait pas manquer non plus de raviver les contestations qui s'étaient fait jour au sein de l'association, de rallumer la guerre entre la protection et le free-trade. La France était loin sans doute de demander la liberté du commerce ; car elle s'était bornée à promettre à l'Angleterre la réduction de ses droits véritablement prohibitifs à 30 et plus

tard 25 0/0 de la valeur, sauf que dans les deux conventions additionnelles, elle avait réalisé d'une façon libérale les engagements pris, en ne laissant subsister pour la plupart des articles que des droits se mouvant seulement entre 10 à 15 0/0 de leur valeur. Mais sous ce rapport aucune analogie, aucune corrélation ne se rencontrait dans le tarif du Zollverein. Lors de la première confection de ce tarif, qui remontait aux années 1831-1833, on était, comme dans le tarif plus ancien de la Prusse, dont on s'inspira principalement, parti de cette idée, que la protection due au travail national ne comportait que des droits d'environ 10 0/0 de la valeur des produits. Cependant cette proportion n'avait pas été uniformément observée et d'ailleurs, étant les nombreuses différences de finesse et de prix, qu'accusait souvent une même espèce de marchandises, on s'était arrêté plus d'une fois devant l'impossibilité de procéder à des graduations infinies de droits, qui se conformassent, ne fût-ce qu'approximativement, à la donnée fondamentale. Si l'on considère en outre que les prix de la plupart des objets avaient baissé depuis plusieurs périodes décennales, et que la concurrence avait complètement changé d'aspect par suite des facilités nouvelles offertes pour le transport, on s'expliquera aisément par ces raisons et d'autres semblables, que le tarif du Zollverein ait fini par devenir complètement irrationnel, et par ne présenter qu'un assemblage de fixations

arbitraires, qui pour les qualités inférieures d'un article donné revêtaient souvent le caractère de taxes par trop protectrices, tandis que, pour les qualités supérieures du même article, elles ne représentaient quelquefois pas plus de 1 à 2 0/0 de la valeur, ce qui excluait par conséquent toute idée de protection.

Un rapprochement réel n'aurait donc été possible entre le tarif français et le tarif fédéral, que si la France avait fait table rase de ses droits *ad valorem*, ou que si le Zollverein s'était rallié à ce mode de taxation. Mais ni la France ni la majorité des états associés n'inclinaient vers l'un ou l'autre de ces partis, ainsi qu'il résulte positivement d'un mémoire que la Prusse adressait à ses alliés dans le courant du mois d'avril 1861 sur les propositions françaises, et dont les déclarations furent confirmées par bon nombre de ces derniers. Aussi était-ce une tâche fort pénible et en partie même stérile, que celle consistant à remanier le tarif tout entier de l'association, et à le modeler aussi parfaitement que possible sur les chiffres nouveaux portés à celui de la France en conformité du traité de ce pays avec l'Angleterre. La Prusse se butta ici tout d'abord à la résistance de ceux des cabinets associés, qui étaient dévoués au système protectionniste et qui devaient par mesure de précaution se montrer contraires à la réduction capricieuse des droits fédéraux, aussi longtemps notamment, que par ses droits *ad valorem* la France continuerait sa protection aux produits

manufacturés supérieurs. Mais la même résistance était d'ailleurs à prévoir de la part des industriels, aux yeux desquels un abaissement notable des droits existants constituait une prime accordée à la concurrence française, alors que les droits quelque peu réduits de la France n'assureraient tout de même pas à leur fabrication un débouché important dans cette contrée. Pour faire face à ces difficultés, le gouvernement prussien songea d'une part à peser sur ses alliés pour leur arracher une prompte détermination, d'autre part à se passer de l'avis des chambres du commerce au sujet du traité. Mais ce dernier procédé contrastait avec celui, qu'avait observé le gouvernement français, qui avant de rien arrêter avec l'Angleterre ne s'était pas adressé seulement aux corps constitués, mais encore avait sollicité les appréciations des coryphées de l'industrie, et avait vaqué à ce traité avec calme, réflexion et sollicitude. L'absence de toute provocation n'empêcha pas d'ailleurs certaines chambres de commerce ou certaines associations industrielles de formuler des représentations, que les ministères prussiens se bornèrent à déposer simplement *ad acta*.

De leur côté, les membres de l'association ne parurent pas vouloir subir la pression, que la Prusse cherchait à exercer sur eux, et qui fut plutôt de nature à éveiller leur méfiance à l'encontre du traité projeté et de ses tendances. N'avait-elle pas dans ce mémoire qu'elle leur transmettait fin avril 1861, et

où sans présenter de projet de traité, elle s'expliquait au moins sur les principales positions du tarif, établissait une comparaison entre les tarifs issus du traité anglo-français et le tarif fédéral, et déroulait un projet de convention entre la Prusse et la France pour la protection réciproque des œuvres d'art et de la propriété littéraire, n'avait-elle pas réclamé leurs réponses pour une époque, qui ne devait pas en tout cas dépasser la première moitié du mois d'avril? Ce qui, déduction faite du temps nécessaire pour la lecture attentive de la communication et pour les écritures, réduisait à très-peu de jours l'intervalle laissé à l'examen et aux résolutions des intéressés. Et cette manière de procéder pouvait d'autant plus surprendre, que la communication dont s'agit était la première, qui était faite aux alliés sur l'étendue et la nature des négociations, et qu'on n'apercevait non plus aucun motif qui justifiait une pareille précipitation. La plupart des gouvernements ne se firent donc pas faute d'exprimer leurs réserves à l'endroit du délai accordé et d'insister pour de plus mûres réflexions. C'est ainsi que le cabinet de Munich, sur les faits et gestes duquel l'historien bavarois Weber ne manque jamais de nous renseigner, ne faisait parvenir que le 7 juin une réplique, qui après avoir adhéré aux observations générales du mémoire prussien sur la nécessité d'une transformation et d'une révision du tarif fédéral, sur le rejet des droits *ad valorem*, sur la

généralisation du tarif et sa détermination par traité, ajoutait ces mots, que nous transportons dans notre langue par une traduction aussi fidèle que possible :

« Si l'on envisage toute la portée et toutes les conséquences des négociations avec la France, on ne pourra plus guère douter que celles-ci constituent un moment critique pour le développement du Zollverein et qu'un traité avec ce pays l'emporte de beaucoup en importance sur tous les traités de douane et de commerce passés jusqu'à ce jour avec d'autres États étrangers.

« Il faut que l'Association modifie tant sous le rapport de la forme que des principes, le système suivi jusqu'ici par elle pour son tarif; il faut qu'elle porte la main sur les positions les plus importantes de ce tarif; le droit de passage, une des questions les plus difficiles et les plus graves de son organisation intérieure, se trouvera par là directement atteint; elle est tenue aussi de ne perdre de vue aucun des effets du traité sur les rapports contractuels assez compliqués, existant avec l'Autriche, et de compléter ou de retoucher ces rapports en conséquence; enfin il est peu d'industries un peu notables, établies dans son sein, qui n'aient à compter avec les nouveaux droits, de telle sorte qu'une certaine surexcitation des intéressés devient à peu près inévitable.

« Ces circonstances majeures font certainement

désirer, que l'association ne procède qu'avec prudence et maturité à la conclusion d'un traité avec la France et que notamment un accord préalable s'établisse entre les divers cabinets associés sur les points les plus significatifs. Le gouvernement bava-rois tient donc pour indispensable, avant la clôture des négociations pendantes, la convocation de conférences spéciales, auxquelles seraient appelés les membres de l'association, afin d'y préciser les exigences à élever ou les concessions à faire du côté de la France, d'y agiter les conséquences nécessaires du traité par rapport aux conditions internes du Zollverein, aussi bien qu'aux relations de celui-ci avec les États voisins, et d'y concerter les mesures les plus propres à conduire aux résultats voulus. »

Mais la Prusse ne se souciait pas plus de ces délibérations préalables, qu'elle ne s'était souciée de prendre l'avis par exemple des chambres de commerce ; car elle n'en attendait que des retards et des difficultés, et il faut convenir que, depuis une série d'années, les conférences de l'association avaient, dans des questions de principes diversement envisagées comme celles que devait certainement faire surgir la discussion du traité avec la France, démontré jusqu'à l'évidence l'impossibilité pour ses membres de se mettre unanimement d'accord. Écarter la requête de la Bavière n'était toutefois pas non plus sans inconvénients, car cette requête était conforme à la nature des choses, et conforme à la constitution

du Zollverein, un rejet ne pouvait qu'indisposer la puissance qui l'avait présentée, ainsi que celles qui partageaient sa manière de voir et les prémunir en commun contre le traité, en faisant naître le soupçon, que la Prusse poursuivait des visées utiles à soustraire à une enquête et à la controverse.

Quoi qu'il en fût, la Prusse ne tint aucun compte des observations de la Bavière et persista dans la poursuite exclusive des négociations avec la France. L'événement devait cependant justifier les scrupules de la Bavière, et montrer que l'absence de concert préalable était de nature à compromettre l'acceptation uniforme du traité. Le but immédiat que s'était proposé le cabinet berlinois, en voulant précipiter le traité avec la France, ne fut pas atteint, et on est fondé à croire qu'une occasion fournie à ceux des gouvernements alliés, qui plus tard se refusèrent à adopter le traité, d'échanger en commun leurs réflexions à son égard, aurait beaucoup enlevé à la polémique ultérieure de sa véhémence et de son acrimonie. Ce même échange d'idées aurait sans doute aussi préservé la Prusse des entraves auxquelles elle fut assujettie dans le cours des négociations entamées par elle avec le cabinet des Tuileries. Car si même les États imbus du système protecteur se fussent nécessairement élevés contre certaines réductions à introduire dans le tarif, l'opinion libre échangiste ou plutôt la conviction qu'il ne fallait plus de protection aux principales branches de l'in-

dustrie fédérale, avait déjà fait tellement de chemin, qu'elle était assurée de pouvoir soutenir la lutte avec avantage contre le parti protectionniste. La preuve s'en trouve dans les réponses libellées par les divers gouvernements parmi lesquels il ne s'en rencontra aucun, plaçant la question de protection au premier plan, et qui tous se prononcèrent au contraire en faveur d'un profond remaniement du tarif. Des objections ne se firent jour que pour certains articles tels que les vins, les eaux de-vie, les cotonnades, le savon, des objets de verrerie, de mercerie et d'habillement, au sujet desquels les modérations de droits proposées parurent ou inadmissibles ou dépasser la mesure.

Par suite des déclarations faites par les alliés, on renoua à Berlin avec le plénipotentiaire de la France; mais bientôt se produisit dans les rapports un second arrêt assez prolongé qui se renouvela même au commencement du mois de septembre, après qu'une courte reprise eut été amenée vers la fin d'août par de nouvelles instructions adressées à M. de Clerq de la part de son gouvernement. Ce furent surtout les droits sur les vins et les soieries, pour lesquels les offres de la Prusse ne se rencontraient en aucune façon avec les demandes de la France, dont le mandataire mit encore en cause une série d'autres articles, en réclamant pour eux des concessions, allant au delà de celles auxquelles la Prusse avait cru pouvoir souscrire dans la première pé-

riode des négociations. Presque tous les objets un peu importants, alimentant les échanges entre la France et l'Allemagne, passèrent ainsi une nouvelle revue, à l'occasion de laquelle le gouvernement prussien fit espérer des abaissements de droits plus accentués encore que ceux originairement consentis, pour le cas où le gouvernement français voudrait tenir compte de divers désirs, non encore agréés, et portant tant sur la suppression des drawbacks à l'exportation de France de ceux des produits ayant employé des sels à leur fabrication, pour lesquels le Zollverein aurait ouvert la perspective d'une réduction de droits, que sur la modération des droits à l'entrée en France de cuir verni, de diverses étoffes de lin et de chanvre, de passementerie et de rubanerie en laine et de plusieurs tissus mêlés.

La discussion s'étant ainsi promenée et arrêtée sur tous les points, le cabinet prussien voulut savoir s'il pouvait compter sur l'aquiescement du cabinet français aux demandes qui lui avaient été faites, et M. de Clerq fut en conséquence invité à fournir ses explications à cet égard, ou en cas de pouvoirs insuffisants pour la circonstance, à consulter son gouvernement. Notre représentant ne se déclara pas autorisé à résoudre par lui-même la question, et manifesta au contraire le vœu d'être avant tout fixé sur le cas, que le Zollverein entendait faire des réclamations de la France au sujet des

vins et des tissus de soie, auxquels les derniers débats n'avaient pas assuré un traitement plus avantageux que les débats antérieurs; mais comme les négociateurs prussiens se refusèrent à lui donner cette satisfaction, il soumit la décision finale à ceux desquels il tenait son mandat. Cette décision, qui parvint à Berlin à la fin du mois d'août, y causa un véritable désappointement, relativement aux drawbacks mentionnés; elle attribuait en effet à la législation intérieure seule, à l'exclusion des stipulations internationales, le pouvoir de procéder, au regard des sels employés à des usages techniques, à une abolition d'impôt, à laquelle elle subordonnait l'admission de la réclamation présentée; elle n'accueillait qu'en partie la proposition concernant le cuir verni et écartait purement et simplement les autres chefs de demandes. Le gouvernement français résistait d'ailleurs aussi à l'assimilation, sollicitée par la Prusse, des ports du Nord de l'Allemagne à ceux de l'Association; ce qui ne l'empêchait pas cependant de demeurer inébranlablement attaché à ses propres exigences.

Aussi les plénipotentiaires prussiens ne cachèrent-ils pas à leur partenaire français le mécompte qu'on éprouvait, en le rendant attentif aux chances nombreuses, qui se trouvaient ainsi enlevées à l'adhésion des États alliés, auxquels le cabinet de Berlin ne négligea pas au surplus de rendre compte, dès le commencement de septembre, du point où en

étaient les choses. Cette communication elle-même contenait l'expression du mécontentement de la Prusse à l'encontre du médiocre empressement témoigné par la France, vis-à-vis de laquelle le gouvernement prussien affirmait s'être montré aussi conciliant et aussi coulant que possible, en ce qu'il aurait notamment réalisé d'une façon à peu près complète le *nivellement des tarifs* pour tous les objets taxés en France sur le poids, la mesure ou le nombre, tandis que, pour tous ceux soumis en France à un droit *ad valorem*, il se serait du moins rapproché dudit nivellement, en ce sens que les fixations proposées pour être inscrites dans le tarif fédéral auraient été généralement dépassées par les droits français, sans les dépasser que dans un très-petit nombre de cas.

Le cabinet prussien s'y prononçait d'ailleurs contre des mesures de représailles et entraînait ensuite dans des considérations qui méritent, croyons-nous, d'être reproduites ici, comme attestant une certaine hauteur de vues.

« Une autre route, était-il dit encore dans ce factum, a paru indiquée par toute la situation, et la Prusse en a avec plaisir rencontré déjà la mention dans la réponse que lui a fait parvenir le gouvernement grand ducal de Hesse. L'avis du gouvernement royal, avis conforme aux déclarations faites par bon nombre d'alliés, consiste à reconnaître aux concessions à faire à la France, et qui devront dès

lors être généralisées, une valeur en grande partie propre et indépendante de celle que leur donne la satisfaction, qui en résulterait pour la France, dispensatrice d'autres concessions, en ce sens qu'elles impliquent une réforme du tarif, voulue par l'époque, et que sous ce rapport elles répondent déjà à l'intérêt bien compris de l'association elle-même. Si cette appréciation est exacte, l'avortement supposé des négociations poursuivies avec la France ne saurait empêcher le Zollverein de procéder aux modifications nécessaires au moyen de sa législation intérieure, c'est-à-dire de la révision de son tarif.

« Certes le parti le plus désirable en lui-même, et qui s'accorderait parfaitement avec le système de l'association, serait d'admettre toutes les nations indistinctement au bénéfice des facilités plus grandes, ainsi réalisées dans les échanges. Mais comme deux États voisins n'ont pas laissé tomber dès l'abord dans le domaine public les facilités introduites dans leurs rapports avec l'étranger, le Zollverein doit également éprouver des scrupules à généraliser sans retard ses nouvelles fixations, et doit plutôt restreindre l'application de ces dernières aux produits des pays qui en vertu ou même en l'absence d'une convention traiteraient ses propres produits non moins favorablement que ceux de tout autre territoire quelconque; en un mot, un remaniement essentiel du tarif, dirigé vers l'allégement des rapports et mis à la disposition des contrées, qui traiteraient le

Zollverein de la même façon que la nation la plus favorisée, telle est la voie qui aux yeux du gouvernement royal paraît commandée par la situation et paraît seule pouvoir y répondre, etc., etc. »

Cette manière de voir trouva beaucoup d'écho chez les alliés, notamment chez ceux qu'inquiétait la tendance du gouvernement prussien à rompre définitivement avec les positions du tarif d'alors et qui redoutaient de voir ce gouvernement aller trop loin dans cette voie sans ménager peut-être toujours suffisamment leurs intérêts particuliers. Au milieu d'un concert d'adhésions, on ne percevait guère que la voix isolée de la Saxe, demandant que les négociations avec la France suivissent leur cours d'après les errements antérieurs, tandis que d'autres contrées, telles que la Bavière, accordaient d'autant plus volontiers leur préférence à une révision spontanée du tarif sur une révision conventionnelle, comme celle qu'amènerait un traité avec la France, que celle-là s'inspirait avant tout des besoins propres des membres de l'association, laissait toute latitude dans l'avenir pour des changements éventuels et se montrerait plus rigide à l'égard de certains points, agités dans les négociations pendantes.

Aussi les déclarations qui furent faites au représentant de la France de la part de la Prusse, ainsi édifiée sur les sentiments de ses associés, furent-elles suivies d'une nouvelle halte, et quoique les intéressés se revissent à la fin du mois de novembre 1861,

quoiqu'en janvier 1862 le gouvernement français témoignât son bon vouloir par d'autres concessions, les choses ne se présentaient pas de façon à faire espérer un accord dans un très-prochain avenir, si bien que la seconde phase des négociations se trouve à vrai dire close par le rapport prussien adressé en septembre aux cours fédérées.

Mais entre temps s'étaient développés par ailleurs des conditions et des rapports, qui devaient imprimer à ces négociations, presque agonisantes au mois de septembre, une tournure inattendue. L'état politique de l'Allemagne, ou, pour préciser davantage, le dualisme de l'Autriche et de la Prusse qui, à partir du moment où il s'était trouvé en contact avec le Zollverein, y avait provoqué une crise violente et avait menacé jusqu'à son existence, devait à nouveau intervenir d'une manière perturbatrice dans ses destinées.

Si peu que les conditions économiques de l'Autriche se fussent jadis prêtées à la réalisation d'une union douanière entre cet empire et le Zollverein, une grande partie de la population en Autriche, aussi bien que dans les États allemands de petite et moyenne dimension, continuait à caresser cette conception, qui n'était plus guère séparée du souci d'une meilleure organisation politique de l'Allemagne par la raison sans doute qu'une liaison étroite avec l'Autriche paraissait seule pouvoir procurer à l'Allemagne la position qu'elle ambitionnait en Europe,

tandis que, faute de cette liaison, l'Autriche ne pouvait guère manquer de prendre une attitude hostile vis-à-vis des portions restantes de la patrie germanique. Sans doute la mort avait enlevé les deux sommités autrichiennes qui durant la formidable crise de 1851 à 1853 avaient soutenu l'idée de la fusion contre la Prusse aussi bien que contre un certain nombre de leurs propres compatriotes et l'avaient même fait prévaloir jusqu'à lui assurer un point d'appui, une base conventionnelle et positive dans le traité du 19 février 1853; sans doute encore ce double décès avait ramené un régime impropre à déployer la même énergie soit au dedans, soit au dehors, et c'était entre les mains du vieux parti protectionniste qu'avaient passé à nouveau les rênes de la politique douanière et commerciale de l'Autriche. Ainsi par exemple les allègements, qui d'après l'art. 3 du traité de février devaient, à partir du 1^{er} janvier 1854, échoir aux relations commerciales entre le Zollverein et l'Empire ne furent nullement introduits; ainsi encore les négociations subséquentes que l'année 1854 devait voir s'ouvrir conformément au même article furent différées jusqu'en 1858, sans pouvoir produire même à cette époque de résultat appréciable; et alors que l'art. 25 du traité avait marqué l'année 1860 comme celle où devait se traiter la question de l'association douanière, il suffit que la Prusse déclarât vouloir volontiers prêter la main à de plus grandes facilités dans les échanges, mais non à une union de doua-

nes, pour que le cabinet de Vienne s'abstînt de donner suite à cette affaire.

Mais, quelque indifférent que le ministère autrichien parût à l'égard du développement que comportait la convention de février, il ne pouvait cependant pas complètement fermer les yeux sur les rapports diplomatiques qui s'étaient établis entre la France et la Prusse. Les intérêts autrichiens étaient tenus en éveil non-seulement par la perspective, attachée à ces rapports, d'une modération des droits fédéraux, qui pouvait entraîner, selon le traité de février, un exhaussement des fixations inscrites au tarif intermédiaire de l'Autriche, mais encore et surtout par le principe, mis en avant dans les négociations, du traitement réciproque à l'égal de la nation la plus favorisée.

A supposer en effet que ce principe fût adopté par la Prusse, comme tout semblait le faire prévoir, il n'y avait plus à compter ni sur un renouvellement du traité de février, ni sur un acheminement graduel vers une association douanière parfaite entre le Zollverein et l'Autriche, ni en général sur aucun rapprochement particulièrement privilégié des deux territoires douaniers. Le gouvernement impérial se décida à ouvrir la campagne contre les démarches de la Prusse par un mémoire, qu'il distribua dans la première moitié du mois de septembre 1861 à tous les membres de l'Union, et où il déclara vou-

loir simplement faire ressortir les effets, que l'issue des négociations poursuivies avec la France en présence du traité de février produirait soit sur les intérêts matériels de l'Autriche soit sur sa position par rapport au Zollverein. Pour ce qui est d'un préjudice matériel, le mémoire n'en entrevoyait pas de bien sérieux pour l'Empire, mais il ne se dissimulait pas que le traité projeté dût modifier sensiblement les termes dans lesquels l'Autriche se trouvait vis-à-vis de l'association. Toutefois, à ce dernier sujet, rappelant le but final que la convention de février s'était assigné dans son préambule et pour la réalisation duquel les articles 3 et 25 de cette convention avaient fait espérer des arrangements ultérieurs, il faisait observer que l'assimilation de la France à l'Autriche ne paraîtrait plausible qu'autant que par impossible il entrerait dans la pensée des gouvernements associés de former avec la France un territoire unique quant aux douanes, et de préparer ce résultat par le traité en cours de négociation.

C'est vainement d'ailleurs qu'on aurait cherché une trace dans ce mémoire de l'énergie, que recélaient les documents analogues de la même provenance, se rapportant à l'année 1851. L'Autriche n'hésita pas à y proclamer elle-même insurmontables en quelque sorte les obstacles qui s'élèveraient, à ce moment surtout, contre l'union complète, en se bornant à signaler la négligence mise par le Zoll-

verein à dégager les assurances par lui données dans le traité de février, et en exprimant seulement l'appréhension que les liens étroits établis par ce traité, loin de se resserrer, fussent au contraire même rompus par les projets qu'on nourrissait du côté de la France.

Quant à invoquer le droit incontestable à une union douanière ultérieure, qui résultait pour l'Autriche du traité de février, quant à attribuer à l'Autriche la ferme résolution de prendre, en ce qui la concernait, les dispositions nécessaires pour la réalisation de cette union, et d'écarter les difficultés subsistantes, quant à parler au Zollverein de ses obligations contractuelles, qui l'astreignaient également à aplanir les voies conduisant au point d'arrivée, et à s'abstenir de ce qui pouvait enrayer la marche, le mémoire n'y songeait vraiment guère, et son langage n'était donc pas propre à triompher des visées de la Prusse, soucieuse de frapper de stérilité les dispositions qui, dans le traité de février, tendaient à l'association future. La Prusse avait au surplus ouvertement déclaré ne vouloir participer aux débats, que provoquaient les stipulations de 1853, en se fondant, non sans quelque apparence de raison, sur l'inertie manifestée par l'Autriche devant les obstacles à vaincre dans l'intérêt de l'objectif commun, et sur l'attachement opiniâtre de ce pays à un système de droits protecteurs, inconciliable avec les systèmes suivis dorénavant par les grands États

industriels, auxquels le Zollverein devait se joindre.

De plus, en s'abouchant avec la France, et en se ralliant au principe du traitement de la nation la plus favorisée, la Prusse avait manifesté aussi clairement que possible son éloignement pour le renouvellement du traité de février, sur la base d'un tarif intermédiaire spécial. Et dès lors, quelle prise pouvait avoir sur une attitude si résolue, sur une politique commerciale si nettement dessinée, une argumentation aussi faible, aussi peu serrée que celle qui se déployait dans la circulaire de septembre, et qui était tout aussi inhabile d'ailleurs à servir de point de ralliement particulier à certains des gouvernements associés, moins disposés peut-être que la Prusse à renoncer à l'intimité établie conventionnellement avec l'Autriche.

Mais, quelque impuissante que fût la note autrichienne à ce double point de vue, elle avertissait en tout cas la Prusse qu'un danger menaçait ses projets de ce côté, et que l'appui de l'Autriche ne ferait certainement pas défaut aux membres de l'Union, qui pour un motif ou pour un autre seraient contraires à un traité avec la France. Une nouvelle crise s'annonçant de la sorte au sein du Zollverein, il devait convenir à la Prusse de prendre à temps une position assurée, d'autant plus que de gros nuages commençaient aussi à s'amonceler à l'horizon politique de l'Allemagne. Le cabinet de Berlin savait de science certaine, que la vieille confédéra-

tion germanique ne fournissait pas un terrain qui fût favorable à la Prusse, pour l'édification d'une constitution nouvelle, ce qui l'avait déterminé à se dérober invariablement à toutes les tentatives faites en vue de compléter ou d'amender la charte fédérale par des accords préalables. Le dénoûment qu'avaient eu les délibérations constitutionnelles de 1848-1849 lui avait d'ailleurs enseigné la route, sur laquelle pouvait être poursuivie une réorganisation politique de l'Allemagne, qui répondit à ses vœux. Aussi quand des propositions de réforme, qui avaient gardé un long silence après 1849, vinrent à surgir, quand les gouvernements faisant partie de la coalition dite de Wurzburg, quand plus tard Saxe-Cobourg et le royaume de Saxe développèrent des motions, qui revenaient à unifier davantage l'Allemagne, et à concéder à l'Autriche dans cette agrégation plus fortement soudée des États allemands un rôle correspondant à celui qu'elle avait rempli jusqu'ici dans la Confédération germanique, la Prusse ne se méprit nullement sur les périls auxquels ces suggestions non moins que la recherche d'une union douanière avec l'Autriche exposaient son présent et son avenir propres. C'était parmi les liens unissant l'Autriche à l'Allemagne, le lien commercial, qui offrait le moins de résistance; dans le domaine des intérêts matériels, l'Empire s'était généralement replié sur lui-même, et son système douanier était distancé de beaucoup par celui du Zollverein. Le

traité de février ayant été le premier pas fait vers la consolidation de ce lien, si la Prusse pouvait parvenir à effacer les traces de cet essai qui avait partiellement réussi, c'en était fait sans doute aussi des progrès rapides de l'Autriche dans la direction politique.

Or de même que dans la crise de 1851-1853, la promptitude avec laquelle elle conclut le traité de septembre, mit l'avantage du côté de la Prusse, en fortifiant sa position, de même cette puissance pouvait espérer, par une solution expéditive avec la France, déjouer les entreprises de l'Autriche contre le dernier projet de traité, et, grâce aux faits accomplis, prendre à son tour l'offensive. Que le procédé auquel elle allait s'arrêter laissât à désirer par rapport aux autres membres de l'Union, qu'il pût paraître ne pas prendre un souci suffisant de tous les intérêts engagés dans l'Union, son emploi n'en était pas moins d'une opportunité incontestable, et ces diverses considérations se trouvaient refoulées par d'autres considérations plus impérieuses d'ordre politique.

En tout cas, si même les voies ordinaires eussent amené une rédaction quelque peu différente de celle adoptée pour certaines dispositions par le traité, on peut dire, qu'envisagé d'ensemble, celui-ci marquait un progrès véritable, réalisé dans l'intérêt même de l'association.

Aussi pendant que les fonctionnaires et les hom-

mes spéciaux s'escrimaient encore à Berlin (1) sur telles ou telles stipulations et soulevaient, comme d'habitude, des difficultés, le roi et son ministre des affaires étrangères, M. de Bernstorff, qui était engagé dans les négociations avec la France, avaient déjà pris parti pour une entente immédiate et n'avaient pas laissé ignorer leurs dispositions au gouvernement français. Ce gouvernement, que les longueurs antérieures avaient lassé, et qui pouvait redouter aussi le triomphe final, au cas d'une décision trop ajournée, des éléments conjurés contre le traité, ne demanda pas mieux que de seconder ce dessein, même au prix de diverses concessions qui ne manquaient pas d'importance; et voilà comment le silence qui régnait depuis le mois de septembre 1861, et dans lequel certains voyaient peut-être même l'indice d'une rupture définitive, fut brusquement interrompu fin février 1862 par la nouvelle inattendue d'un accord imminent, suivie en effet, à la date du 29 mars, de l'apposition à Berlin, sur les instruments des conventions arrêtées, des paraphes des plénipotentiaires respectifs, qui étaient pour la Prusse, MM. de Bernstorff, de Pommer-Esche, Phillipsborn et Delbruck, et pour la France, le prince de la Tour d'Auvergne et M. de Clerq.

(1) Durant le cours des négociations suivies à Berlin, une commission française où siégeait entre autres l'infatigable et si expert M. Ozenne, fonctionnait au Ministère des affaires étrangères, à Paris.

Dès le 3 avril la Prusse adressait aux cours alliées, par l'entremise de ses ministres accrédités auprès d'elles, un compte rendu du ministre des affaires étrangères, où était retracée en détail la marche suivie par les négociations jusqu'à leur couronnement, et auquel était joint le texte du traité dont la conception littérale parvenait ainsi pour la première fois à la connaissance des destinataires. Ceux-ci étaient en même temps invités à fournir leur adhésion à bref délai, conformément à cette politique de pression que le gouvernement prussien avait pratiquée déjà au début de cette affaire, et qui se prévalait actuellement d'une phrase du protocole rédigé lors de l'apposition des paraphes sur les actes, où il était dit :

« De leur côté les plénipotentiaires de Sa Majesté l'empereur des Français ont déclaré que leur gouvernement ayant pris connaissance des quatre traités ou conventions (traité de commerce, traité de navigation, convention sur le service international des chemins de fer et convention sur la garantie réciproque des œuvres d'esprit et d'art) ainsi que des annexes, qu'ils avaient été chargés de négocier en son nom, les a expressément autorisés à apposer dès aujourd'hui leur signature au bas de ces mêmes traités ou conventions ainsi que de leurs annexes. Ils ont ajouté que, prenant toutefois en considération les motifs exposés par les plénipotentiaires de sa majesté le roi de Prusse, ils consentaient

à ce que, pour le moment et sous la réserve *de ne pas dépasser le délai d'un mois*, on se bornât à constater les termes définitifs et invariables de l'accord établi pour l'ensemble des stipulations précitées, en paraphant les quatre traités ou conventions ainsi que les annexes, qui font l'objet du présent protocole. »

Il est intéressant d'ailleurs de voir, comment dans le document du 3 avril, le cabinet de Berlin se justifie de n'avoir pas donné suite à l'idée qu'il avait lui-même, un peu en désespoir de cause, il est vrai, énoncée et complaisamment développée en septembre 1861 à ses alliés, dont un grand nombre y avaient applaudi, et nous cédon volontiers, à cet effet, la parole à M. de Bernstorff, dont la dépêche se trouve imprimée en langue allemande à côté des autres documents officiels se rattachant au même événement, dans la précieuse collection, publiée sous le titre : « Die Krisis des Zollvereins, « urkundlich dargestellt » par MM. Karl Aegidii et Alfred Klauhold, 1862.

« Dans le cours, dit cet homme d'État, de mes précédentes observations relatives aux concessions par nous faites dans le domaine du tarif, je n'ai pas passé sous silence les scrupules que nous avons eu à vaincre avant de nous résoudre à plusieurs des réductions consenties. Nous nous sommes, auparavant que de prendre la décision irrévocable, demandé mûrement et à tête reposée, s'il ne serait

pas préférable de couper court aux négociations, et de marcher dans la voie qui, proposée pour ce cas dans la circulaire du 4 septembre de l'année dernière, avait paru à nos alliés répondre parfaitement à cette éventualité, à savoir la voie d'une révision du tarif, opérée dans un esprit d'amélioration des rapports avec ceux des pays, qui admettraient les produits du Zollverein au même titre que ceux des pays les plus favorisés. Mais il nous a fallu nous prononcer pour la négative, en nous plaçant au point de vue de tous les intérêts engagés dans la question.

« Dans une révision générale et essentielle du tarif douanier, faite en faveur des échanges, deux choses importent avant tout, selon notre conviction, aux intérêts économiques menacés ou lésés par les modérations admises de droits, à savoir : une garantie pour la durée de la nouvelle condition qui leur est faite et un agrandissement du marché ouvert aux produits. Il serait oiseux de justifier longuement cette conviction; la valeur que présente pour toute entreprise la certitude des circonstances, sous les auspices desquelles on s'y est adonné, est aussi manifeste, que celle de l'équivalent, offert par des placements agrandis dans des marchés nouveaux pour l'amointrissement des bénéfices recueillis dans la sphère des anciens débouchés. Or ni l'un ni l'autre de ces deux résultats n'eut pu être atteint par une simple révision du tarif. Qu'une pareille

opération rendit les marchés du Zollverein accessibles aux produits britanniques, il fallait plutôt s'y attendre qu'à la voir faciliter aux produits du Zollverein l'accès de quelque marché que ce fût. De plus, elle n'aurait pas vidé irrévocablement les questions de tarif, car elle n'aurait constitué au fond qu'une manœuvre sur l'échiquier de la politique commerciale, et en tout cas elle n'aurait été universellement envisagée que sous ce point de vue. Un peu plus tôt ou plus tard la nécessité de traiter avec la France ou la Belgique se fût inévitablement représentée et aurait entraîné d'une façon non moins certaine à sa suite de nouveaux changements dans le tarif douanier. On n'eût pas été rassuré sur l'avenir, dans la mesure du moins où on peut l'être par la législation, alors cependant que cette confiance est nécessaire en tout temps et doublement nécessaire dans les conjonctures actuelles. Un traité avec la France donne au contraire satisfaction à ces deux titres. D'une part, il ouvre à la production fédérale un marché sur l'importance duquel les expériences faites depuis l'exécution des traités de la France avec l'Angleterre et la Belgique ne laissent subsister aucun doute. D'autre part, et sous réserve des quelques modifications, dont le temps pourrait démontrer l'urgence, il clôt les discussions entretenues par le tarif, tant à l'intérieur du Zollverein, que dans les rapports du Zollverein avec l'étranger. Je puis déjà faire connaître aujourd'hui, que dans

les propositions à nous faites par la Grande-Bretagne et la Belgique en vue de négociations commerciales, ces puissances ne comptent nullement sur la retouche de nos conventions avec la France. Au point de vue des intérêts économiques, nous avons dû tenir un plus grand compte de ce double avantage que de l'atteinte portée à tels ou tels de ces intérêts par suite de quelques réductions de droits. »

L'habile ministre se prévaut ensuite des intérêts financiers du Zollverein, qui recommandaient également, selon lui, la détermination prise, et pour rendre sa justification plus complète encore, il termine par ces réflexions qui méritent certainement aussi de trouver une place ici :

« Nous ne pouvions pas non plus, en fin de compte, nous dérober à l'influence d'une considération présentant un caractère général. Déjà dans notre Mémoire du mois d'avril de l'année dernière, nous avons relevé l'effet que ne pourra manquer de produire sur la politique commerciale de l'Europe la réforme si vigoureusement abordée et si logiquement poursuivie par la France, de sa législation mercantile. Provoquée par l'initiative de l'Angleterre, mais se différenciant de son modèle par le mode d'application, cette réforme a, grâce précisément au stimulant inhérent à cette déviation en la forme, déterminé un changement radical dans le tarif des douanes belges, en attendant qu'elle réagisse de la même façon sur le tarif pratiqué en

Italie, par suite du traité de commerce, si proche de sa conclusion, avec la cour de Turin. Nos alliés sont complètement d'accord avec nous sur ce point, que le Zollverein ne saurait s'isoler de ce mouvement; mais la façon dont nous devons nous y prendre, n'est nullement indifférente; il n'est pas indifférent que nous fassions acte d'adhésion ouverte et opportune, ou que nous nous trouvions isolés dans un acquiescement tardif. Pour nous, le choix ne pouvait être douteux. La pénétration réciproque des conditions économiques des nations fait des progrès si rapides, qu'il y faut plus que jamais regarder à deux fois, avant de vouloir se confiner dans l'isolement, et rien ne saurait favoriser davantage l'intérêt majeur qu'a le Zollverein, à ce que ses voisins *orientaux* entrent dans le mouvement, que la spontanéité avec laquelle lui-même y prendra part. »

Mais quelle que fût la valeur de cette argumentation et des renseignements fournis dans le même écrit, bon nombre de gouvernements fédérés ne tardèrent pas à protester contre ce court délai d'un mois, assigné à la manifestation de leur sentiment et qu'ils trouvaient en disproportion choquante avec l'étendue et l'importance des conventions qui leur étaient soumises. Il est vrai, qu'à quelques jours seulement de la mise en demeure, le gouvernement saxon, dont l'attitude avait, en septembre 1861, attiré déjà notre attention, transmettait son assen-

timent, en rompant ainsi de la façon la plus positive avec ses coalisés des années 1851-1853. Et comme ce gouvernement avait toujours encore à sa tête M. de Beust, qui avait joué un si grand rôle dans la précédente crise, et qui dans la politique allemande avait pris une position, que les événements n'ont cessé de mettre en lumière jusque dans les derniers temps, il faudrait ne chercher à expliquer sa conduite en cette circonstance ni par un changement dans la politique saxonne ni par une tendresse particulière pour la Prusse, mais bien l'attribuer aux mobiles, qui l'ont invariablement et exclusivement inspirée à travers toutes les phases du Zollverein, mobiles puisés dans les intérêts de l'industrie saxonne et du commerce en gros de Leipzig. A l'origine de l'Association, ce furent les intérêts commerciaux de Leipzig qui prévalurent, mais quand, par la suite, le tarif du Zollverein aidant, l'industrie de la Saxe eut pris un essor tout à fait inattendu et atteint en plusieurs points une perfection, l'élevant au-dessus des autres industries similaires de l'Union, et lui assurant même sur le marché universel une place avantageuse parmi les intérêts les plus réputées de l'Europe, ce furent les intérêts de la fabrication, sur lesquels ce pays se régla principalement dans toutes les questions douanières. Or comment n'aurait-il pas fait le plus grand cas d'un marché comme la France, sur lequel des tissus de laine, de coton et mêlés devaient,

entre autres articles, trouver à s'écouler abondamment, par l'effet des nouveaux droits promis dans le traité? Tout en ne se méprenant donc nullement sur les conséquences du traité pour les rapports avec l'Autriche, et en demeurant fidèle à l'Autriche sur le terrain constitutionnel, le cabinet de Dresde se rendit aux considérations d'ordre industriel qui l'emportaient sur toutes les autres, et s'empressa, comme nous venons de le dire, d'informer la Prusse de la parfaite communauté de vues, existant entre les deux monarchies au sujet de la dernière communication.

La satisfaction exprimée par la Saxe était cependant loin d'être partagée par les gouvernements des États qui, de 1851 à 1853, avaient formé la coalition dite de Darmstadt. Le Hanovre, lui aussi, parut envisager avec méfiance le côté politique du traité et les suites qui en découleraient au regard de l'Autriche. Prévoyant même ces impressions défavorables et désireuse de les combattre, la Prusse avait fait partir pour les cours alliées certains de ses fonctionnaires plus particulièrement au courant des récentes négociations, comme y ayant été mêlés à titre de plénipotentiaires, avec la mission de leur fournir verbalement des éclaircissements sur les intentions du cabinet de Berlin; mais, malgré le mérite reconnu de ces émissaires, dont l'un était M. Delbrück, l'autre M. Philippsborn, l'assurance qu'ils donnèrent, que la politique n'avait été pour rien,

de la part de leur gouvernement, dans la confection du traité, ne produisit qu'un effet médiocre, et on peut même se demander si, vu les circonstances, cette déclaration, sur laquelle le ministère prussien revint encore plus d'une fois dans l'échange de correspondances qui s'engagea par la suite, ne manqua pas d'à-propos et ne fut pas plutôt nuisible que profitable. Car le nouveau traité devait, selon toute apparence, modifier du tout au tout la position du Zollverein vis-à-vis de l'Autriche et créer d'insurmontables obstacles à la prorogation aussi bien qu'à l'épanouissement du traité de février, sans que la Prusse pût à cet égard s'y tromper plus que n'importe lequel des gouvernements associés. D'ailleurs la froide résolution de la Prusse perce assez à travers l'humilité diplomatique de la dépêche, qu'elle expédiait à Vienne le 7 avril 1862, pour saisir aussi le cabinet impérial du résultat des négociations avec la France et pour ne pas laisser plus longtemps sans une réponse quelconque, si difficile qu'elle fût, le mémoire de septembre 1861, dans lequel l'Autriche exprimait ses doléances et ses appréhensions. Cette dépêche dont, à notre grand étonnement, nous n'avons pas trouvé trace dans l'ouvrage cependant consciencieux jusqu'à la minutie de M. Weber, alors qu'elle figure tout au long dans le recueil de MM. Aegidii et Klauhold et que l'embarras de son signataire lui prête un piquant incontestable, émet en terminant l'espoir de voir attribuer par le gou-

vernement autrichien aux traités intervenus le caractère de réformes économiques inévitables, que le Zollverein eût peut-être pu différer pour un temps au grand détriment de ses intérêts les plus essentiels, mais auxquelles il ne lui eût plus été possible de se dérober indéfiniment. Que la Prusse, placée comme elle était, cherchât à réagir contre le traité de février, tout le monde devait à la vérité s'y attendre, de telle sorte qu'il restait seulement à savoir si le moyen auquel elle avait eu recours à cet effet, en contractant avec la France, était un moyen légitime ou un moyen condamné par les engagements antérieurs pris envers l'Autriche. Mais, sur ce point, les opinions étaient naturellement divisées, et bien que la circulaire lancée en septembre 1861 par l'Autriche n'y eût même pas fait allusion, cette lacune allait être comblée. C'est le comte Rechberg, ministre des affaires étrangères d'Autriche qui se chargea de cette tâche dans un *memorandum*, daté du 7 mai 1862 et accompagné d'un écrit introductif, lequel en fait aussitôt pressentir le ton décidé, — observant par exemple, non sans ironie, que si l'on n'y a pas agité le côté politique de la question, c'est d'une part parce qu'on suppose que le Gouvernement royal de Prusse n'a pas voulu provoquer de discussion à cet égard, et d'autre part, parce que les considérations, qui dans cet ordre essentiel d'idées se présentent en foule à l'esprit, ne sauraient échapper à aucun des inté-

ressés. A la différence donc du mémoire de septembre, le mémoire du 7 avril tint un langage des plus précis et détermina rigoureusement, pour ne pas dire juridiquement, la position que le traité de Berlin faisait à l'Autriche. Il rappela les trois demandes principales formulées en septembre et conformément auxquelles : 1° il ne faudrait traiter ultérieurement la France à la façon des nations les plus favorisées que sous la réserve des avantages, que la Prusse, à l'imitation du procédé suivi depuis 1851 par l'Autriche vis-à-vis notamment de la Sardaigne, de Modène, de la Russie, serait dans le cas d'octroyer à un État de la Confédération germanique en raison même de ces liens fédéraux ; 2° il conviendrait de limiter la durée du traité avec la France à celle assignée actuellement au Zollverein, de façon à ce qu'elle ne se prolongeât pas au delà de l'année 1865 ; 3° il importerait de ne pas tellement baisser les droits à l'entrée des marchandises dans le Zollverein, que l'Autriche usant du droit conventionnel qui lui compète, fût amenée à élever ses taxes intermédiaires vis-à-vis de l'Association dans une mesure, qui enlèverait aux articles français la tentation, après avoir acquitté les droits du Zollverein, de prendre ensuite la route de l'Autriche contre la prestation du droit intermédiaire.

Mais, en revenant sur les vues exposées jadis par l'Autriche, il incriminait le silence opiniâtre gardé par la Prusse durant ses longues négociations, si-

lence que cette puissance ne se décida à rompre que pour communiquer un accord paraphé, renfermant comme à plaisir toutes les dispositions, dont le gouvernement impérial avait conseillé le rejet dans l'intérêt du maintien et de l'affermissement des relations commerciales intimes existant entre l'Autriche et le Zollverein.

Et il ajoutait :

« Les faveurs douanières, concédées à la France par ces traités sont de telle nature, qu'elles contraignent l'Autriche à un remaniement profond du tarif intermédiaire établi en 1853, et que, contrairement au but et à la lettre du traité du 19 février 1853 et nonobstant le désir témoigné à toute époque par le cabinet impérial de prêter la main à des améliorations opportunes, elles rendent impossible tout développement de la convention de février, comme aussi toute union douanière entre l'Autriche et le Zollverein. Même la simple continuation du pacte de 1853 n'aurait plus ni objet, ni raison d'être au cas d'une acception de l'accord franco-prussien, puisqu'alors aucune des deux zones douanières ne pourrait plus consentir d'immunités à l'autre : ni le Zollverein, qui se serait, par principe, démis de cette faculté et dont les droits ordinaires se trouveraient inférieurs au taux qu'ont actuellement les droits privilégiés ; ni l'Autriche, qui ne pourrait se résoudre à faire au Zollverein des concessions, en rapport avec ses droits extérieurs réduits, qu'en

adoptant elle-même un tarif aussi libéral que le sien. Du moment donc que le traité avec la France serait conclu de la part du Zollverein, et que l'existence du Zollverein serait prolongée sur cette base, l'Autriche se trouverait, sous le rapport de la politique commerciale, isolée du reste de l'Allemagne en fait aussi bien qu'en principe. »

Plus loin, l'examen critique de la position prise par la France, dans le traité, lui suggère les réflexions suivantes :

« Quand on compare les avantages adjugés à la France à ceux obtenus en échange par la Prusse, et quand on se borne à tenir compte uniquement des effets à produire des deux côtés par les uns et les autres, on parvient aisément à la conviction, que la Prusse en contractant avec la France s'est déterminée par d'autres mobiles que par l'appât des clauses admises en sa faveur. Les modérations de droits se réfèrent principalement, dans les échanges réciproques, aux marchandises fines, pour lesquelles la France occupe sans conteste le premier rang sur le marché universel ; elles présentent au contraire une importance proportionnelle moindre pour les articles communs, et là où le Zollverein applique un ou tout au plus deux droits au poids, calculés très-bas, la France, en graduant ses droits d'après la qualité des marchandises, les élève, sans qu'il y paraisse, à une hauteur considérable, ou sait par d'assez forts droits *ad valorem* atteindre convena-

blement les productions du Zollverein, qui y sont soumises.

« Il est bien certain aussi, qu'une réforme du tarif fédéral était chose tout à fait urgente. Les perfectionnements, les additions, les suppressions, subis depuis son existence et tout à fait occasionnellement par ce tarif, en dehors de tout remaniement systématique, ont porté préjudice à son économie générale. Sa simplicité par trop rigide empêchait de proportionner exactement les droits à la valeur des marchandises, et il en résultait que la même fixation, impropre à protéger efficacement l'industrie dans ses qualités supérieures, impropre encore à assurer au trésor un revenu conforme à ces qualités, se révélait, au regard des marchandises d'un échange habituel, comme presque prohibitive et en tout cas comme exagérée. Mais, tout en ne méconnaissant nullement cet état de choses, le gouvernement impérial y cherche vainement la raison, pour laquelle un traité avec la France devait nécessairement précéder cette réforme du tarif, qui avait, au dire du comte de Bernstorff, obtenu l'assentiment de tous les autres États associés, et pour laquelle aussi, en dépit du sentiment énergique, que la Prusse paraissait avoir de l'opportunité d'une pareille réforme, les offres réitérées et instantes de l'Autriche de travailler en commun avec elle à la révision de leurs tarifs extérieurs respectifs, ont été de tout temps péremptoirement repoussées. Il

est vrai que l'Autriche ne se serait jamais prêtée à une réduction, dans la mesure qui a été atteinte par le traité franco-prussien, des droits déjà beaucoup trop faibles du Zollverein pour les marchandises de première qualité, et n'aurait pas de la sorte décrété la ruine inévitable d'un grand nombre de branches industrielles.

« Si éloignée que soit du gouvernement impérial la pensée de vouloir scruter les intentions de la Prusse, il ne saurait, ces circonstances étant données, s'arrêter à une autre explication, que celle fournie par les journaux prussiens eux-mêmes, d'après lesquels il s'agirait, moyennant l'adoption d'un système, que les conditions financières et industrielles de l'Autriche ne lui permettent pas de suivre et moyennant la conclusion d'un traité qui rend impossible à l'avenir toutes relations étroites et privilégiées entre l'Autriche et le Zollverein, de consommer irrévocablement la séparation politico-commerciale de l'Autriche d'avec le reste de l'Allemagne. »

Mais c'est à la fin surtout du mémoire, que son argumentation se serre et devient significative, comme on va pouvoir en juger par ces nouveaux passages, qui de même que ceux qui les précèdent ou pourraient les suivre ont l'avantage inestimable, à nos yeux, en mettant en scène et en faisant parler les intéressés, de restituer à une polémique aussi marquante, que l'a été celle-ci par son ardeur, sa téna-

cité et son importance, sa physionomie originale :

« La majeure partie des fixations adoptées par la Prusse dans son traité avec la France, et, notamment, les fixations concernant les marchandises de choix, sont telles qu'il ne paraît pas possible à l'Autriche de s'en accommoder, même dans la limite du maintien des droits intermédiaires existants, à moins de condamner à une chute prochaine bon nombre de ses établissements industriels. Au cas donc où le traité de commerce passé entre la France et la Prusse obtiendrait également l'agrément des autres membres de l'Union, le cabinet impérial n'aurait plus d'autre parti à prendre, qu'à attendre la notification du point de départ de son entrée en vigueur, pour informer ensuite à son tour les États associés des changements apportés au tarif intermédiaire en dedans du pouvoir conféré par la convention.

« Et toutefois ce n'est pas cette faculté de remanier le tarif intermédiaire, qui constitue, d'après le gouvernement autrichien, la limite extrême de son droit. Il ne peut admettre que le traité franco-prussien ne réalisât autre chose qu'un des cas prévus par l'art. 4 du traité du 19 février 1853, et qu'il pût suffire au Zollverein, pour satisfaire à ses obligations conventionnelles envers l'Autriche, de porter à sa connaissance en temps légal les modérations de droits arrêtées avec la France. Que les contractants de 1853 se soient, *pour le détail*, réservé la liberté de leur législation douanière, c'est incontestable,

car aucune des parties n'a voulu se mettre dans la dépendance de l'autre pour les modifications, qu'elle jugerait nécessaire d'introduire dans *telle ou telle fixation*, et l'art. 4 du traité, statuant sur l'hypothèse où l'une d'elles abaisserait la taxe pour l'une des marchandises figurant au tarif intermédiaire, s'est borné simplement à permettre à l'autre d'élever le droit intermédiaire d'une manière correspondante. Mais il existe évidemment une différence essentielle entre certaines réductions de droits, adaptées aux conjonctures variables, que peut traverser l'un ou l'autre des articles du commerce, et un ample remaniement, attaquant le traité par sa base, de tout le système suivi pour le tarif. Quelques fixations peuvent être abaissées, sans que les participants au traité de février contreviennent à l'intention solennellement exprimée dans son préambule, de s'employer à l'union douanière future, ou sans même qu'ils compromettent le but assigné éventuellement à leurs efforts par l'art. 25, et consistant dans le rapprochement et dans l'assimilation aussi complets que possible des tarifs douaniers respectifs. Des altérations aussi restreintes étaient certainement tolérées et couvertes par l'art. 4.

« Mais une réforme générale, qui, au lieu de niveler les inégalités des deux tarifs, les accuse encore davantage, de propos délibéré, qui fait passer l'une des parties, du système protecteur au système de droits fiscaux fort modiques, sans s'inquiéter si

l'autre partie est en mesure d'emboîter le pas, et qui ne se fait pas au surplus jour par la voie de la législation intérieure, mais bien par celle d'un traité obligatoire avec une tierce puissance ne saurait tomber sous l'application de l'art. 4 et se trouve au contraire en contradiction manifeste, tant avec le préambule du traité de 1853 qui convie les hautes parties contractantes à l'œuvre de l'union austro-allemande, qu'avec l'art. 23 qui pour le cas où l'union douanière ne se consommerait pas en 1860 exige au moins la convergence de leurs efforts vers la parité des tarifs appliqués de part et d'autre. Le gouvernement impérial se doit donc à lui-même, et croit aussi devoir aux intérêts bien entendus de l'Allemagne, de déclarer *que l'acceptation par le Zollverein de l'accord intervenu le 29 mars de l'année courante à Berlin entre la Prusse et la France serait considérée forcément par lui comme une violation et une désertion des rapports conventionnels fondés entre l'Autriche et le Zollverein par le traité du 19 février 1853.* »

Des déclarations aussi catégoriques devaient amener de la part de la Prusse une riposte qui ne se fit pas d'ailleurs attendre. Elle est du 28 mai, comme ayant suivi à deux jours de distance la présentation par M. le Ministre des finances de Heydt des derniers traités en cause à la Chambre prussienne, et nous y relevons tout d'abord cette entrée en matière, qui ne le cède pas assurément en netteté ni surtout en

sécheresse au document qu'il s'agissait de réfuter :

« Le mémoire, y dit M. de Bernstorff, incrimine la conduite générale tenue par le gouvernement royal dans toute cette affaire et dirige ensuite des objections contre le contenu même des traités. Mais je ne puis sous aucun de ces deux rapports admettre comme autorisée l'immixtion du cabinet impérial, car il n'est à ma connaissance ni acte, ni convention, ni accord desquels l'Autriche puisse inférer le droit de s'élever contre de pareils traités, que la Prusse et le Zollverein jugeraient bon de conclure avec une tierce nation, et je dois sans détour revendiquer pour la Prusse aussi bien que pour le Zollverein la faculté absolue de se comporter à cet égard selon leurs propres convenances. »

Le signataire de la réponse faite à l'Autriche le 28 mai pourrait donc se dispenser de pousser plus loin ; mais il veut prouver en peu de mots que rien n'était de nature à modifier des conceptions et des convictions bien réfléchies, et rappelant les divers griefs articulés par la note autrichienne, qui conclut en reconnaissant aux cocontractants de 1853 le droit à des modifications partielles du tarif, mais non à une réforme générale comme celle qu'impliquent les traités avec la France, il répond ainsi :

« En vérité, que vaudrait l'indépendance du Zollverein, s'il fallait souscrire à cette conclusion ? Mais il n'en est pas ainsi. Il n'a jamais pu, lors de la conclusion du traité du 19 février 1853 entrer dans

l'esprit de personne, de vouloir amoindrir l'autonomie des parties intéressées. L'Autriche n'eût pas plus que la Prusse et le Zollverein consenti à cette mutilation, et il n'existe pas non plus de disposition dans ce traité, qui ait dans une mesure quelconque porté atteinte à la liberté de la législation. Le mémoire avoue lui-même que le tarif du Zollverein réclamait une réforme urgente, et sur ce point nous sommes entièrement de son avis. Mais nous aurions dû selon lui, pour l'accomplissement de cette réforme, attendre l'Autriche, nous concerter avec elle, alors cependant que, de son propre aveu aussi, l'Autriche n'aurait pu nous suivre dans cette voie, qu'en sacrifiant bien des branches de l'activité nationale. Est-il nécessaire de relever ces contradictions ?

« Si donc le Mémoire se plaint que nous n'ayons pas eu égard aux désirs de l'Autriche dans nos négociations avec la France, je ne puis qu'observer, que toute réforme du tarif et tout traité avec une puissance étrangère auraient été alors simplement impossibles. Je ne puis pas non plus laisser dire, que nous ayons mis de côté le traité du 19 février 1853, ne voyant pas quelle est celle de ses clauses que nous aurions violée soit directement, soit indirectement, soit dans sa lettre, soit dans son esprit ; et enfin le sans-façon avec lequel a été contesté le droit pour le Zollverein de procéder à la réforme de son tarif sans le concours ou même l'as-

sentiment de l'Autriche m'amène à déclarer avec la même franchise que je répudie absolument de semblables appréciations. »

Puis s'élevant aux considérations générales, le comte de Bernstorff ajoutait :

« Plus que jamais, nous n'avons en cette occurrence obéi qu'à des considérations tirées du bien-être matériel. Comment aurions-nous pu rester en arrière, quand la Grande-Bretagne et la France marchaient en avant dans la voie des grandes réformes économiques réclamées par l'époque et entraînaient déjà d'autres Etats à leur suite ? Aussi ne doutons-nous pas que l'Autriche elle-même, qui dans les derniers temps a innové sur tant de points, ne voulût pas s'attarder sur la route actuellement ouverte. Que les traités avec la France rendent impossible une union douanière de l'Autriche et du Zollverein, c'est là une proposition, qui ne saurait être soutenue victorieusement ; et ce qui a pu paraître réalisable sous ce rapport, n'a pas cessé de l'être depuis ces traités.

« Nous nous défendons formellement d'avoir par des raisons politiques donné plus que nous n'aurions reçu ; mais je puis me dispenser d'aborder la justification des diverses dispositions dont se composent les traités, puisque c'est là une tâche dont nous nous sommes, en âme et conscience, acquittés déjà envers nos associés. Je veux seulement à cet endroit faire remarquer d'une façon générale, que les observa-

tions ayant pour objet, dans le Mémoire, le contenu même des traités, ne nous ont rien appris de nouveau. et que nous saluerons avec joie les conditions plus favorables, que le cabinet impérial réussirait à se faire accorder à lui-même dans des négociations ultérieures avec la France, puisque le bénéfice de ces conditions meilleures nous est d'avance assuré à nous-mêmes par les traités. »

Les historiens allemands dont certains le reconnaissent eux-mêmes ne sont peut-être pas, en raison de leur nationalité et de la date encore fraîche de ces débats, dans les conditions voulues pour juger avec toute l'indépendance désirable la querelle qui s'élevait ainsi à nouveau entre les deux grandes puissances de l'Allemagne, dans des termes que nous ne venons de reproduire si complaisamment que parce qu'aucune des pièces diplomatiques libellées par la suite ne les ramène avec plus de netteté et de précision. Cette querelle sur laquelle nous pouvons nous expliquer d'autant plus librement, que nous n'avons pas les mêmes motifs de nous récuser, trouvait, comme on vient de voir, son prétexte et son aliment dans le traité de février 1853, dont la rédaction, sujette à équivoque, était issue elle-même de la grande crise antérieure, et de la solution insuffisante qui y avait mis fin.

Ce traité avait ouvert à l'Autriche la perspective d'une union douanière ultérieure avec le Zollverein, alors que les bases économiques et autres d'une pa-

reille union faisaient encore manifestement défaut. Durant le temps qui s'était écoulé depuis, il n'avait été fait que peu pour combler les lacunes existantes, et la diversion opérée par la Prusse, loin de favoriser le rapprochement, creusait au contraire l'abîme entre les deux territoires douaniers, au point d'enlever à la fusion projetée ses dernières chances. La Prusse était-elle donc en droit d'agir de façon à détruire les espérances données en 1853 ? Pour répondre à cette question, il faut en revenir toujours au traité du 19 février, qui n'autorise pas plus à la résoudre négativement, qu'il n'est peut-être permis d'inférer l'affirmative de l'argument prussien, consistant à dire que le Zollverein ne pouvait pas, par ce traité, avoir renoncé au développement et à la transformation, en toute indépendance, de son système douanier. En effet, si le préambule du traité de février lui attribuait comme fondement le désir des contractants d'arriver à une union parfaite, si de plus, d'après ses stipulations, les négociations en vue de ce résultat devaient être abordées en 1860, il n'y avait tout de même guère là, pour nous servir du vocabulaire technique des docteurs, qu'une *stipulatio de contrahendo*, qui ne pouvait pas encore conférer un droit à la prestation elle-même. Néanmoins, on ne saurait refuser à ces dispositions toute valeur juridique, et les adversaires du traité franco-prussien, tels que notamment la Bavière, ne se firent pas faute, non plus, dans une rencontre postérieure,

d'appuyer sur l'obligation tout au moins morale, astreignant les membres du Zollverein à s'interdire tout ce qui pourrait entraver ou paralyser la réalisation de l'Union. Il ne pouvait suffire à la justification de la conduite de la Prusse, qu'elle niât simplement cette obligation ou qu'elle la jugeât incompatible avec tout redressement du tarif fédéral. La dernière appréciation péchait, ce semble, par sa trop grande généralité, attendu qu'en supposant les États de l'association tenus à ne pas créer d'obstacles à l'union future avec l'Autriche, ceux-ci conservaient pour le remaniement du tarif toute la latitude conciliable avec cette défense, qui constituait donc l'unique barrière opposée à leurs projets de réforme. Qu'il fût toujours loisible à l'Autriche, comme le soutenait encore la Prusse, afin de se laver du reproche de faire échouer l'Union, de prendre son parti du nouveau tarif fédéral, rien n'était plus certain, mais de quel droit se prévaloir d'une pareille possibilité en présence d'un traité bilatéral, qui n'autorise certes pas à prêter à l'une des parties le dessein d'abandonner complètement son point de vue et de répudier ses intérêts prétendus, pour se soumettre sans la moindre réciprocité aux exigences de l'autre ? Quand le cabinet de Vienne, se fondant sur le traité de février, en faisait découler uniquement la faculté de toucher à quelques chefs du tarif, il trouvait un certain point d'appui pour son argumentation dans le libellé de l'art. 4 et dans l'antithèse

qui y apparaissait entre les élévations et les modérations de droits. L'alinéa premier de cet article était effectivement conçu de la façon suivante :

« Si, pendant la durée du présent traité, il devait se produire, dans le territoire de l'un ou l'autre des deux États contractants, des augmentations des droits d'entrée ordinaires, tels qu'ils sont actuellement fixés dans le tarif général, elles demeureront sans influence sur les concessions mutuelles figurant dans l'annexe n° 1. »

Par contre on lisait dans l'alinéa suivant : « Que si l'une des parties contractantes veut d'une façon générale ou sur un certain parcours de ses frontières, introduire *quelque modération* dans son tarif général actuel *pour une des marchandises mentionnées dans l'annexe n° 1*, elle est tenue de porter cette modération à la connaissance de l'autre, trois mois au moins avant la mise à exécution du changement résolu. »

Il n'échappera à personne après cette lecture, qu'autant les prévisions de l'art. 4 sont vastes et s'étendent au tarif tout entier, quand il s'agit d'élévation des droits, autant ses prévisions se restreignent pour ne porter plus que sur un petit nombre de marchandises, quand il s'agit au contraire de réduction.

Si cependant on objectait de la part de la Prusse, qu'aucune aliénation de la liberté réciproque de régler leurs tarifs à leur guise ne pouvait avoir été

faite par les parties contractantes, la force de cette objection se trouvait quelque peu émoussée et par cette considération générale, que tout traité de commerce, que tout traité quelconque ébrèche plus ou moins la liberté absolue de ceux qui y participent et par ce fait spécial, que le traité franco-prussien se traduisait par de bien plus fortes restrictions encore, en interdisant catégoriquement l'augmentation des droits conventionnellement établis. Quand on se place donc sur le terrain du droit pur, on est inévitablement assailli par quelques doutes sur la légalité de l'acte posé par la Prusse, qui n'avait peut-être pas non plus tenu suffisamment compte des égards dus à un gouvernement allié, nous ne disons pas à un gouvernement ami, puisqu'en effet depuis les événements de 1851 à 1853, les rapports affectueux s'étaient singulièrement refroidis, surtout dans la direction des intérêts matériels.

Mais les impressions se modifient du tout au tout, du moment qu'on envisage les précédents, au point de vue économique ; et l'état de chose contemporain du traité franco-prussien, ainsi que les constatations ultérieures, qui plaident ici si éloquemment en faveur de la Prusse, n'expliquent que trop alors pourquoi, dans les appréciations auxquelles le public s'est livré depuis, le point de droit a été refoulé à l'arrière-plan.

L'idée d'une union douanière entre l'Autriche et le Zollverein, cette idée, dont les ministres de

Schwarzenberg et de Bruck s'étaient rendus les promoteurs dans les années 1851 à 1853, et au service de laquelle ils avaient déployé une énergie indomptable, n'avait manifestement fait aucun progrès depuis cette époque. Or, si sa réalisation avait déjà en 1853 fait naître les doutes les plus sérieux, ces doutes n'avaient pu que s'accroître davantage à partir de ce moment, attendu qu'économiquement les deux territoires étaient loin d'avoir marché à l'unisson. Grand avait été l'essor, pris par l'industrie fédérale et à mesure que bon nombre de ses branches étaient parvenues à se créer une clientèle très-nombreuse au dehors, où elles luttaien sans désavantage contre les compétitions les plus redoutables, l'engouement jadis régnant pour les droits protecteurs n'avait plus persisté que dans une sphère allant tous les jours en se rétrécissant. Pourquoi aussi cette industrie, devenue assez forte, pour pouvoir se passer en bonne partie de la protection artificielle dont elle avait bénéficié jusqu'alors, n'aurait-elle pas cherché à échapper aux désagréments et aux inconvénients d'un système de droits de douane compliqué?

En Autriche au contraire, la période qui s'était écoulée de 1853 à 1862 avait vu revenir le parti protectionniste à meilleure fortune; et, bien que de nombreuses améliorations eussent été introduites en matière de douanes, les négociations prévues par le traité de février n'avaient pas eu lieu, pas plus d'ail-

leurs qu'on n'avait fait disparaître les imperfections, qui pouvaient être considérées comme les *impedimenta* principaux à son union douanière avec le Zollverein. Ainsi le système monétaire n'avait subi aucun changement, et le monopole du tabac était resté debout pendant qu'en même temps l'industrie du tabac au sein du Zollverein était redevable au régime de la liberté d'un développement peu ordinaire; quant à la plaie la plus grave, à celle que mettait à nu une administration douanière épaisse et bureaucratique à tendances fiscales et au personnel inférieur d'une culture rudimentaire et d'une malléabilité notoire, il n'avait été fait que fort peu pour la fermer. On constatait toujours encore la même inégalité dans l'état de la civilisation et de la consommation respectives, et par conséquent dans le produit des droits, ce qui aurait rendu impossible le partage des revenus par tête dans une union qui aurait embrassé à la fois l'Autriche et les autres contrées de l'Allemagne. Aussi comprend-on aisément, que ceux mêmes des États associés qui, durant la crise de 1851 à 1853, avaient été les fermes soutiens de l'Autriche et avaient déterminé la conclusion du traité de février, ne prissent pas un souci exagéré de la mise en œuvre des dispositions de ce traité relatives à l'union douanière, sachant fort bien que pareille union ne serait réalisable de longtemps. Il ne faudrait donc chercher la raison de la ligne de conduite suivie par les États moyens que

dans leurs appréhensions de l'hégémonie prussienne, dans les formes acerbes, sous lesquelles celle-ci se traduisait de plus en plus, et dans la politique intérieure de la Prusse, en opposition avec l'esprit constitutionnel, qui régnait chez eux. Et de même ou en sens inverse, comme on veut, si en toute circonstance le cabinet de Berlin traita de chimérique l'idée d'une union douanière, et si au mépris de l'art. 25 il se refusa nettement en 1860 à engager un colloque, ayant cette union pour objet, il n'obéit pas seulement à une antipathie naturelle et toute politique contre l'irruption de l'Autriche dans le Zollverein, mais encore il était guidé par des considérations fort plausibles, d'ordre purement matériel.

Rien ne venait en aide à cette assertion, hasardée par le ministère autrichien, que l'Autriche ne pourrait, à l'exemple du Zollverein, réformer son tarif, sans exposer aux plus grands dangers plusieurs catégories d'industrie. De grandes étapes ont été depuis parcourues par l'Autriche dans cette voie des réformes, à ce point que son tarif actuel se rapproche à bien des égards du tarif fédéral, tel que l'avait fait le traité franco-prussien, et cependant la production nationale, par les proportions qu'elle a atteintes, y a eu plutôt à se féliciter qu'à gémir de l'affaïssement des droits protecteurs. Est-ce que d'ailleurs l'industrie du Zollverein a été endommagée par le traité passé avec la France, et par l'application soutenue du système, dont, pour le tarif, ce traité a été le

signal? Si modestes et réservés que se montrassent ici les écrivains allemands dans la pensée peut-être de ne pas donner l'éveil à des partenaires, naturellement enclins à réclamer des compensations pour les avantages qu'ils procurent, il est incontestable que la vivification des rapports avec la France et une plus forte exportation vers notre pays ont été les suites de ce traité, dont les bienfaits pour l'Allemagne du Zollverein constituent la meilleure justification de la conduite tenue par la Prusse au milieu des conjonctures que nous avons rapportées. Pour s'éclairer sur les résultats matériels dudit traité, le lecteur pourra jeter les yeux sur les deux tableaux suivants, dans lesquels nous avons rapproché, pour l'appréciation du mouvement des échanges entre l'association allemande et la France, l'année 1861, qui précède immédiatement celle où la convention a été conclue, de l'année 1868 où la convention devait avoir déjà manifesté ses effets. Nous n'y avons donné que les totaux, mais ceux qui, en se reportant aux tableaux dressés par le ministère des finances, seraient tentés d'entrer dans le détail reconnaîtraient sans peine qu'aucune spécialité de l'industrie fédérale ne peut faire remonter aux stipulations de 1862 la responsabilité de souffrances tant soit peu persistantes.

TABLEAU.

1861.			
IMPORTATION EN FRANCE.		EXPORTATION DE FRANCE.	
COMMERCE GÉNÉRAL.	COMMERCE SPÉCIAL.	COMMERCE GÉNÉRAL.	COMMERCE SPÉCIAL.
Marchandises étrangères arrivées pendant l'année 1861.	Marchandises étrangères mises en consommation pendant l'année 1861.	Marchandises françaises et étrangères exportées pendant l'année 1861.	Marchandises françaises exportées pendant l'année 1861.
Totaux en valeurs officielles : 265,701,464. En val. actuelles : 282,262,298.	Totaux en valeurs officielles : 127,421,722. En val. actuelles : 171,894,926. Droits perçus 5,584,531.	Totaux en valeurs officielles : 183,599,977. En val. actuelles : 189,678,268.	Totaux en valeurs officielles : 155,482,250. En val. actuelles : 160,820,330. Droits perçus 102,758.
1868.			
(Les valeurs officielles sont supprimées.)			
COMMERCE GÉNÉRAL.	COMMERCE SPÉCIAL.	COMMERCE GÉNÉRAL.	COMMERCE SPÉCIAL.
Totaux en valeurs actuelles : 391,845,051.	Totaux en valeurs actuelles : 266,428,546. Droits perçus : 6,194,866.	Totaux en valeurs actuelles : 211,394,911.	Totaux en valeurs actuelles : 214,788,757. Droits perçus : 5,728.

Ces chiffres mettent bien en évidence la marche fortement ascendante suivie par les expéditions respectives, grâce à un traité, auquel revient donc le mérite d'avoir, à la différence de ceux qui font des victimes ou des dupes, tourné à l'avantage de toutes les parties contractantes. Et cependant, quand

comme Français on s'attache plus particulièrement à l'accroissement également très-sensible de part et d'autre pour un intervalle de sept ans, du commerce spécial, qui prime naturellement ici le commerce général en intérêt, on est amené à constater, non sans quelque dépit, que, tandis que la progression du commerce spécial à l'importation s'évalue à environ 78 0/0, celle du commerce spécial à l'exportation ne s'élève qu'à environ 67 0/0 ; autrement dit, que notre importation spéciale dans le Zollverein ne s'est pas augmentée dans les mêmes proportions que l'importation fédérale correspondante en France. Un autre renseignement fourni par nos tableaux et qui a bien aussi sa valeur, mais pour notre pays seulement, est celui concernant les droits perçus à l'entrée des marchandises allemandes ; de 5,584,534 francs en 1861, ces droits se montèrent à 6,194,866 francs en 1868, par suite précisément des arrivages plus considérables, que provoquait un traitement adouci ; de telle sorte que le même traité, qui pouvait paraître menaçant au moins pour les recettes de douanes, s'est montré profitable à la fois aux affaires et au trésor.

Il faut dire que les données si favorables au Zollverein, pour l'indication desquelles nous avons anticipé même sur les événements, étaient en quelque sorte pressenties par ceux des gouvernements qui faisaient de l'opposition au traité et que les objections élevées, dans une intention protectionniste,

contre certaines réductions du tarif ne tardèrent pas à être abandonnées. Ces gouvernements songèrent tout d'abord à convenir de l'attitude à prendre vis-à-vis de la Prusse, et sur une invitation partie du Wurtemberg, on vit se réunir à Munich dès le 18 juin 1862 des plénipotentiaires de la Bavière, du Wurtemberg, du grand-duché de Hesse et du Nassau, qui devaient, selon le mandat qu'ils avaient reçu, se borner à échanger préalablement leurs vues personnelles sur les projets de traités berlinois. Après que les déclarations émanées jusque-là des divers cabinets eurent été communiquées réciproquement et que les positions de tarif ainsi que les dispositions du traité eurent été successivement passées en revue, les commissaires procédèrent à un assez long examen des rapports avec l'Autriche, sur la base de la convention de février 1853, et voici notamment de quelle façon modérée s'exprime sur la question de droit le procès-verbal de leurs délibérations : « Le traité du 19 février 1853, envisagé dans son ensemble, ne permet guère de douter que les allègements plus notables à introduire dans les échanges, qui sont prévus par l'article 25, ne doivent pas être confondus avec ceux qui peuvent être accordés à tous autres États, mais se rapportent uniquement à des avantages *particuliers*, que l'Autriche et le Zollverein pourraient vouloir se concéder respectivement, comme ils s'en sont concédé déjà dans le traité même de 1853. Sans doute, pour être

tenus d'assimiler graduellement leurs tarifs, les contractants ne sauraient être privés du droit d'y apporter auparavant tous les changements qui leur paraîtraient bons, quoique cependant chacun d'eux fût fondé en équité à attendre de l'autre, que celui-ci ne perdît pas de vue, dans ses déterminations, le but du traité de 1853. Mais le Zollverein agirait à l'encontre de l'engagement par lui pris de s'entendre avec l'Autriche au sujet d'allégements plus étendus, avec la signification y attachée dans le traité, en prenant avec d'autres pays des arrangements, qui le mettraient dans l'impossibilité de consentir à l'Autriche *ces autres immunités particulières*, auxquelles elle devait pouvoir s'attendre. »

Pendant que se continuaient ces délibérations, qui ne devaient pas être suivies de résolutions proprement dites, et qui étaient destinées uniquement à passer sous les yeux des gouvernements y représentés, le cabinet de Vienne, désabusé sur l'efficacité de ses protestations et de ses réserves, préparait dans le silence une sérieuse diversion. Le 10 juillet 1862, il transmettait inopinément à tous les membres du Zollverein un projet complet d'une sorte d'union douanière, après que, quelques jours auparavant, le député Giskra eut déposé, à l'adresse du ministère autrichien tout entier, une interpellation signée de la majorité de ses collègues à la chambre des représentants, et dans laquelle était exprimé l'avis, que l'Autriche était d'ores et déjà en

situation de former avec le Zollverein allemand un tout gouverné par la même politique commerciale. Les bases du projet communiqué aux intéressés et composé de 5 articles, à la suite desquels venait un autre projet réglant la marche des négociations de l'union austro-allemande avec les puissances étrangères, et un exposé sommaire des motifs, qui avaient inspiré les dispositions de l'un et de l'autre, ces bases étaient au principal les suivantes :

a. L'Autriche s'offrait à être régie pour tout son territoire douanier par les institutions, les tarifs, les lois et les règlements en vigueur dans le Zollverein.

b. Une liberté complète et exempte de toute redevance serait admise dans les échanges entre les deux régions, hormis pour les denrées d'origine notoirement exotique, telles que les denrées coloniales, et pour les articles faisant dans l'une ou l'autre l'objet d'un monopole de l'État ou soumis à une taxe intérieure.

c. Les droits à acquitter en Autriche seraient, de même que dans le Zollverein, calculés et perçus en argent; et l'on n'accepterait pas en paiement de ces droits la monnaie de papier, qui ne pourrait être convertie en argent, dans les caisses publiques désignées à cet effet, jusqu'à concurrence de sa valeur nominale tout entière.

d. Il n'y aurait pas lieu, en principe, au partage des droits de douane entre l'Association et l'Autri-

che ; et chacun des contractants encaisserait les recettes faites dans sa sphère. Le partage ne porterait, par exception, que sur les droits acquittés par certains produits déterminés, tels que les fils, les tissus, le papier, le cuir, le fer, la mercerie, les articles en verre, en argile et en métal à l'importation, et les chiffons à l'exportation, et la répartition de ces droits mis en commun se ferait sur le pied de $\frac{3}{8}$ pour l'Autriche, et de $\frac{5}{8}$ pour le Zollverein. Les objets pour lesquels l'Autriche proposait de déroger au principe, étaient de ceux dont le rendement ne s'était élevé dans aucun des deux groupes au tiers de la perception annuelle générale, et encore ne proposait-elle cette dérogation que parce qu'elle n'apercevait pas d'autre moyen, sauf indication contraire, d'affranchir de la présentation aussi assujettissante que peu probante des certificats d'origine, l'échange qui pourrait s'opérer entre les deux territoires mêmes, d'objets analogues provenant de l'intérieur.

e. La ligne douanière, existant déjà entre les deux territoires, le mode de surveillance qui y est établi, ainsi que le cartel douanier arrêté le 19 février 1853 en vue d'une protection réciproque, seraient maintenus pour faire face aux nécessités que n'écarteraient pas les dispositions précédentes.

Quant au second projet, présenté également dans la circulaire du 10 juillet, c'était, d'après lui, sur le fondement des nouveaux rapports, que nous venons

d'esquisser, que devaient être réglées les relations douanières et commerciales du Zollverein, augmenté de l'Autriche, avec la France et avec la Grande-Bretagne, et il conférerait à la Prusse en même temps qu'à l'Autriche le soin de conduire en commun les négociations qui pourraient venir à s'ouvrir avec ces deux États étrangers.

Ainsi la combinaison imaginée par le cabinet de Vienne revenait à réunir le Zollverein et l'Autriche en un seul vaste territoire douanier et industriel, organisé identiquement sous le rapport des douanes, à droits rigoureusement uniformes, laissant le champ absolument libre, en dedans de sa spacieuse enceinte, aux produits intérieurs du sol et de l'activité manufacturière, mais abandonnant en propre à chacun des fragments agglomérés le montant des recettes que lui procureraient les droits fiscaux proprement dits, c'est-à-dire ceux perçus sur les denrées coloniales et sur tous les objets manufacturés du dehors, et ne faisant masse que d'une partie des droits industriels, pour que la distribution s'en effectuât selon une proportion extrêmement simple.

Assurément ces plans témoignaient de la sagacité de leurs auteurs et ne manquaient nullement d'à-propos. Leur réalisation eût imposé à l'Autriche les plus lourds sacrifices, tandis que le Zollverein, sans avoir en apparence à en faire aucun, eût obtenu l'accès sans entraves de toutes les provinces autrichiennes, sur lesquelles il avait, en général,

industriellement parlant, une supériorité incontestable. Néanmoins, il n'y avait pas, pour les ouvertures faites, à compter sur un accueil favorable de la part de la Prusse, aux yeux de laquelle aucun avantage matériel, si considérable qu'il fût, ne devait pouvoir contre-balancer l'intérêt qu'elle avait à conserver sa prédominance dans l'Association, et à en tenir l'Autriche éloignée. Mais si la Prusse était parfaitement d'accord avec elle-même sur le parti à prendre, il lui était plus malaisé d'agir conformément à ses vues ; car, en rejetant d'emblée les propositions autrichiennes, elle prêtait par trop à l'accusation de vouloir, à tout prix et sans égard pour les intérêts tant économiques que fédératifs, mettre l'Autriche à la porte du Zollverein aussi bien que de l'Allemagne, et de préférer un rapprochement avec la France à des relations intimes avec une nation sœur.

C'est pourquoi, sans doute, le ministère prussien, dans sa réponse du 20 juillet, s'arrêta au biais d'une fin de non-recevoir, en refusant de passer outre à l'examen des projets autrichiens, par la raison qu'il se croyait engagé vis-à-vis de la France et en ajoutant seulement que, même en l'absence des engagements contractés, il éprouverait des scrupules à se rallier à des conceptions, d'après lesquelles les nouveaux rapports entre l'Association et l'Autriche devaient reposer sur le maintien du tarif alors suivi dans le Zollverein, et qui, selon la Prusse, avait

vieilli depuis bien longtemps. Quant à laisser dépendre la moindre modification de ce tarif de l'accord unanime de tous les États de l'association et de l'Autriche, la Prusse ne saurait, selon la même réponse, s'y résoudre, encore même que les négociations avec la France n'eussent jamais eu lieu, attendu qu'en aucun cas elle n'avait entendu être riviée au tarif de l'Union pour une époque dépassant avec le 31 décembre 1865 l'expiration du pacte fédéral. De leur côté, les journaux prussiens traitèrent cavalièrement les propositions de l'Autriche et leur contestèrent tout caractère sérieux, leur attribuant l'unique dessein de faire échouer d'abord le traité avec la France et une révision fondamentale du tarif fédéral, sans que l'Autriche voulût, une fois arrivée à ses fins, donner suite à l'union et renoncer le moins du monde au système protecteur.

En revanche, la situation voulait que tous ceux des gouvernements, qu'alarmaient les tendances et les suites du traité avec la France, prissent chaudement fait et cause pour les idées émises dans la circulaire autrichienne du 10 juillet; et c'est ainsi que le Hanovre et la Hesse Électorale, si enclins cependant à un remaniement du tarif dans le sens libre-échangiste, mais se tenant en garde contre la marche de la Prusse vers l'hégémonie au sein du Zollverein, parurent disposés eux-mêmes à soutenir la campagne contre une puissance si suspecte d'envahissement.

Sur ces entrefaites, la Chambre des représentants de la Prusse s'était occupée des traités avec la France, que le gouvernement lui avait soumis dès leur conclusion, en les accompagnant d'un mémoire compendieux qui coïncidait dans plusieurs de ses parties avec celui qu'il avait jadis fait parvenir aux cabinets associés, mais qui était moins développé que le rapport rédigé ensuite à ce sujet par les deux commissions réunies du commerce et de l'industrie. Après avoir succinctement retracé l'histoire des négociations, mis en relief les phases traversées par le tarif fédéral, et exposé les raisons qui militaient en faveur de son remaniement, ce rapport arrivait à apprécier le caractère des modifications y introduites par le traité, d'une façon que nous croyons devoir rappeler ici :

« La réforme du tarif fédéral, disait-il, telle qu'elle est voulue par le traité de commerce, peut d'une façon générale se caractériser par le milieu qu'elle tient entre les vœux du free-trade et ceux du camp protectionniste. Les progrès stables s'accomplissent toujours par des transactions entre partis placés sur un terrain différent. Tous deux reconnaîtront, tôt ou tard, que les changements que subit le tarif impliquent un pas dans la voie du mieux. Sans doute, il n'y a qu'un pas encore de fait, puisque même le principe du tarif de 1818, conformément auquel les droits devaient tout au plus s'élever à 10 0/0 de la valeur des objets fabriqués, n'a pas reçu une ap-

plication constante, mais au moins des réductions sensibles se reproduisent-elles pour toutes les catégories de biens, les droits sur les tissus sont-ils échelonnés selon une classification rationnelle, qui n'emportera pas, comme la précédente, prohibition pour les articles grossiers ou inachevés, et des matières brutes ainsi que du matériel de fabrique sont-ils en quantité affranchis de toute redevance, ce qui se traduit à côté d'une concurrence aux bases élargies par de plus grandes ressources pour les entreprises manufacturières, par de plus grandes facilités pour le commerce, et par la simplification du tarif. Les modérations de droits exposeront les industries à une compétition plus forte, vis-à-vis de laquelle on ne les laisse cependant pas désarmées, puisque l'abaissement de ces droits, étant gradué jusqu'en 1866, leur procure le temps nécessaire pour perfectionner leur exploitation et multiplier leurs moyens de transport. Que si une réforme aussi peu radicale devait constituer une menace pour certaines branches ou entreprises, il n'y faudrait voir que la preuve que le système de douanes appliqué jusqu'ici a déterminé un développement malsain, dans certaines directions, de l'activité manufacturière, et qu'une prompt médication est nécessaire, pour ne pas laisser s'étendre encore les parties malades. »

Les relations avec l'Autriche, en tant que soumises à l'influence combinée des traités de 1853 et de 1862, devaient en fait aussi bien qu'en droit

attirer également l'attention de la Commission parlementaire, au travail de laquelle nous allons emprunter, sous ce double rapport, deux courts passages, dont le premier est ainsi conçu :

« La convention du 19 février 1853 assure à l'Autriche les droits de la nation la plus favorisée. En conséquence, si même l'on ne voulait pas généraliser les réductions conventionnelles du tarif, cette puissance en acquerrait le bénéfice immédiatement, et sans aucune contre-prestation. Pour se rendre compte de ce qu'il vaut pour l'Autriche, il suffit de constater que précisément pour les principaux articles de son exportation, le tarif récemment concerté descend sensiblement au-dessous des fixations du tarif intermédiaire, en substituant pour les vins par exemple un droit de 4 thalers à celui de 6, pour les draps et les articles de laine foulée un droit de 10 thalers à celui de 30, pour les articles en fil un droit de 24, respectivement de 12 thalers à celui de 30, respectivement de 20, pour des tissus soie et demi-soie un droit de 50 ou 34 thalers à celui de 80 ou 50, pour les verres convexes blancs un droit de 20 gros d'argent à celui de 1 thaler 22 gros et demi, etc. Et non-seulement ces avantages passent à l'Autriche sans équivalent, mais elle est même autorisée par l'article 4 du traité de 1853 à élever vis-à-vis du Zollverein les droits intermédiaires pour tous les articles, pour lesquels les droits réduits du tarif fédéral augmentés des droits inter-

médiâtres resteraient au-dessous des fixations correspondantes du tarif général de l'Autriche, et à les élever jusqu'à concurrence de cette différence. On ne voit donc pas comment le traité avec la France pourrait encourir le reproche de causer matériellement préjudice à l'Autriche. Mais on serait peut-être fondé à se demander si la faculté accordée à l'Autriche de porter plus haut le tarif intermédiaire n'est pas au contraire de nature à porter atteinte à l'exportation de l'industrie fédérale, etc.»

Le deuxième passage renouvelle une argumentation, que nous avons déjà rencontrée précédemment, mais à laquelle il donne peut-être un tour plus incisif :

« Les commissions réunies, y est-il dit, n'ont pu se persuader qu'un traité, contenant une stipulation expresse, par laquelle ses dispositions sont mises en harmonie avec la pleine liberté pour chacune des parties de modifier son tarif général, justifiait l'obligation de s'interdire des changements ayant une certaine importance. Pour qu'une limitation de l'autonomie du Zollverein, aussi exorbitante que celle arrêtant toute réforme libérale du tarif, ou entravant des traités de commerce avantageux avec des puissances étrangères, fût admissible, elle devrait être fondée sur un engagement formel et précis, car on ne saurait la présumer. Le contenu du traité de février doit plutôt être pris en ce sens, qu'on exprimait d'une façon générale l'in-

tention d'arriver par cette voie à l'union douanière de toute l'Allemagne, qu'on tombait d'accord pour avoir dans l'avenir des entretiens, dans lesquels cette union serait adoptée ou rejetée, mais qu'on s'accordait sur une clause, qui excluait toute restriction à l'autonomie des deux parties dans la sphère de la politique commerciale, quelque usage d'ailleurs que celles-ci prétendissent en faire.»

Le rapport dont on vient de lire quelques fragments obtint un plein succès auprès de ceux à qui il était destiné, puisqu'à la séance du 25 juillet, la Chambre des représentants adopta à la presque unanimité les quatre traités, à la signature desquels le ministère prussien s'empressa dès lors de procéder le 2 août, sans attendre les déclarations des autres gouvernements associés. Quelque étonnement que pût exciter cette manière d'agir, elle s'expliquait cependant chez la Prusse par la situation où elle se trouvait alors placée. N'avait-elle pas, dès le début des négociations, convaincu suffisamment ses alliés de sa résolution de réaliser à tout prix, à l'aide du traité, la révision désirée du tarif, comme aussi de reprendre à l'Autriche la position privilégiée que cet empire devait au traité de février? N'avait-elle pas dans l'intervalle déclaré à plusieurs reprises que ce n'est qu'à ces conditions qu'elle concourrait en 1865 au renouvellement du Zollverein? N'avait-elle pas en outre déclaré tout aussi nettement, qu'elle se tenait pour liée par l'arrangement, arrêté

avec la France, et qu'elle passerait outre à sa conclusion définitive, sans s'occuper autrement du retard que pourraient mettre certains cabinets à formuler leur adhésion? Une fois lancée dans cette voie, il ne restait guère à la Prusse qu'à aller jusqu'au bout, en mettant le sceau à son œuvre, et à prévenir ainsi tout doute sur la possibilité d'un mouvement de recul.

Le 8 août, le gouvernement bavaïse faisait connaître sa renonciation au traité, et cet exemple trouva à la date des 11 et 16 août, du 11 septembre et du 12 octobre des imitateurs dans le Wurtemberg, le Hanovre, le Nassau et la Hesse-Darmstadt. Pour justifier leur refus, les abstentionnistes incriminaient le traité lui-même et ses diverses dispositions, ou bien tiraient argument des rapports avec l'Autriche. Parmi les positions du tarif, il n'y en avait que peu, qui attirassent sur elles des critiques sérieuses, et encore ne persévéra-t-on pas indéfiniment dans toutes ces objections. Seuls, les États vinicoles soutinrent obstinément qu'une modération des droits sur les vins ne pourrait avoir lieu, tant que le droit de passage ne serait pas supprimé sur cette boisson dans les régions septentrionales de l'Union, comme l'avait jadis fait espérer la Prusse, sans avoir cependant donné jamais à cet égard de formelles assurances.

Ces difficultés entraînèrent à leur suite entre la Prusse d'une part et les dissidents ainsi que l'Au-

triche d'autre part, une polémique diplomatique aussi peu récréative et aussi peu efficace en général que longue, qui ne dévia d'ailleurs guère des sentiers où nous l'avons vue se mouvoir auparavant. On n'y peut relever, en fait de nouveauté, que la déclaration assez tardive de la Prusse, d'après laquelle elle aurait été autorisée par tous ses associés à conclure un traité de commerce avec la France, ce que les opposants dénièrent de la façon la plus absolue, en tant tout au moins que le prétendu mandat devrait s'appliquer au contenu de la convention, qui avait été réellement passée. Le cabinet de Berlin clôtura d'ailleurs cette correspondance par une dépêche adressée à Munich, sous la date du 2 novembre, et où il s'exprima catégoriquement en ce sens, qu'il ne lui serait possible de voir dans le rejet des traités avec la France qu'une manifestation de la volonté des cabinets hostiles à ces traités, de ne pas poursuivre l'Union douanière avec la Prusse au delà du terme de la période courante. Ce n'était pas la première fois que cette appréciation était formulée; on en trouve déjà la trace dans une dépêche antérieure du 26 août, également à l'adresse du gouvernement bavarois; la Chambre basse du parlement prussien avait, à la date du 5 septembre 1862, pris à une grande majorité une résolution conçue dans le même esprit, et le gouvernement prussien n'avait jamais laissé planer de doute sur sa détermination, conforme à celle qu'on lui avait

vue en 1853, de répondre à une résistance persistante par la dénonciation du pacte d'Union, en faisant de l'acceptation des traités avec la France, comme autrefois de l'acceptation du traité avec le Hanovre, la condition du renouvellement de l'association douanière. Le changement ministériel, qui avait eu lieu en Prusse et qui y avait, dès le mois d'octobre, porté le comte de Bismarck à la tête des affaires, loin de modifier les dispositions de ce pays, ne fit même qu'accuser davantage l'hostilité de sa politique à l'encontre de l'Autriche.

Le désaccord entre les gouvernements avait naturellement pénétré aussi parmi les populations, où il suscita les mêmes scissions qui se reproduisirent bientôt partout, dans la presse aussi bien que dans les chambres de commerce et dans les assemblées politiques. On eut en même temps l'occasion de constater à nouveau le phénomène qu'avait présenté déjà la crise des années 1851 à 1853, puisque, tandis qu'en Prusse et à l'exemple des deux Chambres de son parlement, on envisageait de toutes parts la question des traités avec la France comme intéressant l'honneur de ce pays et sa position en tant que puissance, et qu'on écartait en conséquence péremptoirement ou traitait comme étant d'importance secondaire tous les scrupules, que ces conventions pouvaient faire naître, les habitants des autres États associés faisaient preuve en général d'une intelligence moindre du côté politique de la

même question. On s'y bornait en effet assez communément à trouver que le traité, considéré dans son ensemble, constituait un mal, et offrait prise, dans ses diverses parties, à bien des critiques, mais qu'il valait mieux en accepter les stipulations que de compromettre le renouvellement du Zollverein. Cette opinion prévalait surtout dans les plus petits des États dissidents, dont au surplus les gouvernements se trouvaient à peu près invariablement en face d'une chambre des représentants opposante dans sa majorité, tandis que, si en Bavière et dans le Wurtemberg la majeure partie des habitants marchait, il est vrai, d'accord avec le pouvoir, elle avait à compter néanmoins avec une minorité aussi foudroyante qu'imposante.

Mais ces divisions se firent tout à fait jour dans la diète commerciale allemande, qui séjourna à Munich du 14 au 18 octobre 1862. Une commission avait été nommée dans son sein, qui, après avoir soumis le traité à un examen beaucoup plus sévère et plus approfondi que ne l'avaient fait les gouvernements opposants, vint à la majorité en proposer le rejet, et ce fut cependant la minorité de cette commission, favorable à son maintien, qui obtint gain de cause devant l'assemblée générale et réussit au cours d'une discussion agitée, qui se prolongea plusieurs jours, à faire voter une résolution ainsi libellée : « La rapide conclusion du traité de commerce ne doit pas être mise en question. » Bien

que cette résolution n'eût été enlevée que par une majorité de quatre voix (100 contre 96), les intéressés argumentèrent d'une majorité bien plus forte, par cela que la minorité des 96 comprenait tous les Autrichiens, tandis que de leur côté les adversaires du parti prussien mettaient l'excédant des voix sur le compte de l'emploi de moyens artificieux, tels que par exemple l'admission immodérée de corporations industrielles. Les délégués prussiens s'étaient à l'unanimité prononcés en faveur du traité, en même temps que la plus grande diversité d'opinions se manifestait parmi les représentants des autres contrées du Zollverein. Aussi, quand l'assemblée se sépara, les esprits étaient-ils aussi montés, et peut-être même plus aigris encore, si c'était possible, qu'auparavant.

Parmi les orateurs, qui s'y étaient faits les avocats du traité avec la France, il faut placer au premier rang M. de Sybel qui, loin de mettre en doute la nature politique de cet acte international, s'appliqua bien plutôt à la mettre autant que possible en lumière.

« Le danger pour nous, disait-il entre autres, ne git pas en ce que nous différons d'opinion sur des dispositions de tarif, sur des intérêts exclusivement mercantiles, mais en ce que dans ces divergences se reflètent les périls réels ou supposés de la rivalité politique, tant entre les facteurs actuels du Zollverein eux-mêmes, qu'entre ces facteurs et ceux qui

voudraient établir avec eux des relations plus étroites.

« Il est donc assez naturel que le congrès commercial allemand s'adonne lui aussi à une tâche, qui en elle-même n'a pas un caractère commercial mais bien politique. »

Mais une autre sortie de M. de Sybel est plus caractéristique encore, puisqu'après avoir déclaré que la Prusse ne voulait pas et n'avait jamais voulu d'une union douanière avec l'Autriche, il ajoutait ces mots :

« Les membres plus faibles du Zollverein sont assurément fondés à rechercher en dedans de l'association telle qu'elle se comporte aujourd'hui, un contre-poids à la prédominance inévitable des intérêts prussiens ; mais ces moindres facteurs ne vont pas jusqu'à ne voir de contre-poids que dans la réception de l'Autriche au sein du Zollverein. Cette réception aurait en effet pour conséquence, de donner plus d'aliment encore aux dissensions et aux plaintes que soulève déjà l'organisation actuelle, et le Zollverein à venir n'aurait pas de meilleures destinées que celles qui, soit dans le passé, soit encore dans le présent, sont échues à la Confédération germanique ainsi qu'à sa Diète. L'honorable orateur qui m'a précédé s'est évertué à semer l'inquiétude parmi les États associés de grandeur moyenne et restreinte, en agitant devant eux l'épouvantail de leur absorption par la Prusse.

Croit-on donc que ces États ignorent que, si l'Autriche prenait le dessus au lieu de la Prusse, la médiatisation s'effectuerait en fait dans des conditions bien plus désastreuses pour plusieurs d'entre eux ? Ou bien croit-on à l'Autriche assez d'abnégation, pour qu'elle ne voulût pas tirer parti de la supériorité qui lui serait acquise ? »

M. Weber, qui rapporte également ces paroles, dont il ne méconnaît pas d'ailleurs la sagacité, estime cependant qu'elles portent en elles-mêmes leur réfutation, puisque, si toutes les suppositions et toutes les prémisses de M. de Sybel étaient fondées, le traité de février n'était plus alors qu'un mensonge. Mais peut-être l'estimable historien oublie-t-il trop ici, qu'une alliance économique avec l'Autriche n'avait jamais été du goût de la Prusse, et que de tout temps celle-ci avait cherché à en conjurer la réalisation.

Nous sommes au déclin de l'année 1862, du dernier jour de laquelle est datée une dépêche du ministère bavarois, qui marque en quelque sorte le terme de la polémique officielle, provoquée par le traité de commerce avec la France, car, à partir de ce jour, les deux camps, tout en persévérant respectivement dans leur manière de voir, paraissent vouloir renoncer à des correspondances démontrées stériles, et ne plus compter, pour dénouer la crise, que sur des circonstances extérieures. Quant à cette dépêche du 31 décembre 1862, elle revenait avec

des développements nouveaux sur une tentative faite déjà le 23 septembre précédent par la Bavière en faveur d'une réconciliation, possible selon elle, à certaines conditions qu'elle examinait. Partant de cette idée, que les gouvernements opposés au traité avec la France ne faisaient, en repoussant ce traité, qu'user d'un droit qui leur était expressément garanti par la constitution unioniste, et que l'interprétation donnée à leur résistance par la Prusse, à qui il convenait d'y voir un refus de concourir à la prorogation du Zollverein, constituait une atteinte, désavouée par les principes de l'association, à la liberté d'option de ses membres, le cabinet de Munich proposait de reprendre purement et simplement ces principes, et de mettre à profit les conférences générales qui étaient sur le point de s'ouvrir, en y soumettant à un contrôle commun les propositions de l'Autriche aussi bien que le traité avec la France, et les modifications dont celui-ci paraîtrait susceptible. La Prusse, toutefois, ne crut pas devoir obtempérer à ces vœux, puisqu'elle continua à observer le silence qu'elle gardait depuis sa réponse du 2 novembre, et qu'à ce silence vint encore se joindre plus tard son refus de prendre part à l'examen des propositions autrichiennes.

Mais, puisqu'il vient d'être question à nouveau de conférences générales, saisissons l'occasion qui se présente de renouer leur chaîne, quelque peu interrompue par notre récit. Comme pour le choix

des localités devant servir de résidences passagères à ces réunions, on s'était jusque-là conformé à la succession des États selon l'ordre où les énuméraient les pactes d'union, le cycle ainsi formé se trouvait, quand on faisait abstraction d'Oldenbourg, avoir été parcouru avec le 14^e congrès. Le gouvernement d'Oldenbourg ayant d'ailleurs lui-même décliné toute prétention à l'honneur de recevoir à son tour les commissaires du Zollverein, il avait été convenu à ce dernier congrès, tenu, comme on se le rappelle peut-être, à Brunswick, que la session suivante s'ouvrirait à Munich, mais serait ajournée jusqu'en 1861, par la raison qu'à Brunswick l'assemblée avait siégé jusque dans le courant du mois de novembre de l'année 1859.

Néanmoins, ce terme assigné aux plus prochaines conférences parut trop éloigné pour deux questions importantes ayant trait l'une à la suppression des droits de transit, l'autre à la modération des péages du Rhin, qui étaient restées en suspens en 1859, et pour la solution desquelles on jugea bon de continuer des négociations distinctes.

La modération et l'abolition des péages du Rhin étaient à l'ordre du jour de l'opinion publique depuis le moment où l'on avait reconnu à quel point de pareils impôts étaient préjudiciables au commerce. Déjà en 1846 la France et le grand duché de Bade avaient renoncé au partage par moitié des droits perçus sur le parcours du Rhin, qui s'éten-

dait de Strasbourg à la Lauter, et cet exemple avait été imité par le gouvernement des Pays-Bas, qui en 1850 affranchissait la navigation néerlandaise des péages encore existants sur le Rhin, en même temps que du droit fixe, et qui, l'année d'après, étendait ces faveurs à tous les riverains supérieurs de ce fleuve.

Parmi les États allemands qui bordaient le Rhin, le grand duché de Bade, la Bavière et la Prusse étaient animés de dispositions excellentes, qui ne se rencontraient pas malheureusement chez la Hesse et le Nassau, dont l'attitude était dictée par des considérations de trésorerie. Aussi n'était-ce pas sans grande peine, qu'on était parvenu dans le Zollverein à opérer en 1851 une réduction générale de l'octroi rhénan, réduction à laquelle, malgré le déplaisir qu'en éprouva la Prusse, qui réclamait une égalité parfaite entre tous, la Hesse et le Nassau ne concoururent que dans la mesure d'un tiers, tandis que les autres riverains allemands s'y prêtèrent jusqu'à concurrence de la moitié de la redevance perçue jusqu'alors. Depuis cette époque, le grand duché de Bade, alarmé par la compétition des chemins de fer, qui retirait aux voies navigables les marchandises sujettes à des droits, s'était montré particulièrement ardent à la poursuite du retrait complet de toute perception sur le Rhin.

Mais, quels que fussent les efforts du gouvernement badois, qui en 1855 produisait un mémoire très-

développé en ce sens, et bien que ce sujet ne tardât pas à être aussi itérativement agité dans les conseils du Zollverein de concert avec la suppression des droits de transit, toutes les tentatives de réforme vinrent échouer contre l'opiniâtre contradiction de la Hesse-Darmstadt et du Nassau, qui se plaçaient principalement à un point de vue fiscal, et qui n'étaient pas suffisamment intéressés dans la navigation du Rhin, pour se laisser aller, par des considérations économiques, à l'abandon d'une source de recettes relativement abondante. Les plaintes renouvelées en 1859 par Bade devant la commission de la navigation sur le Rhin furent donc des plus amères, pendant que les débats ouverts simultanément à Brunswick sur le même point demeurèrent, comme on sait, également infructueux. Ce n'est que vers la fin de l'année 1860, qu'une conférence spéciale convoquée à Carlsruhe réussit à amener un accord, conformément auquel, sous la réserve du maintien pur et simple de la taxe à prélever sur chaque navire et sur les bois (Schiffsgebühr und Holzzölle), la Prusse, la Bavière et Bade ne percevraient plus dorénavant qu'un dixième, mais la Hesse et le Nassau un sixième du droit conventionnel, et conformément auquel aussi les droits de transit, dont la prestation dans le Zollverein présentait une si grande complication et avait été pour les délibérations communes une cause permanente de difficultés, furent du même coup complètement mis à néant.

Une autre question encore, qu'avait fait naître la proposition formulée par la Prusse, d'une bonification à consentir à l'exportation du sucre de betteraves, eut également les honneurs d'une conférence spéciale, qui, réunie à Berlin dès le commencement de mars 1861, n'aboutit à un résultat qu'à la fin du mois d'avril. Mais, avant d'arriver à ce dénouement, il nous faut, pour compléter nos renseignements sur cette matière, reprendre les choses d'un peu plus haut. Le lecteur se souvient peut-être que, quand il s'agit de fixer la taxe sur le sucre de betteraves pour la période triennale, qui devait s'écouler entre le 1^{er} septembre 1853 et le 1^{er} septembre 1856, cette fixation rencontra passablement de difficultés par suite de la crise qui sévissait au même moment dans le Zollverein, mais qu'une fois les rapports avec l'Autriche et le Hanovre définitivement réglés, on marcha rapidement vers une entente, dont les termes furent déposés dans une annexe au pacte du 4 avril 1853. Désormais la taxation de la matière imposable devait toujours s'appliquer à une période biennale seulement, et pour la période la plus voisine (1^{er} septembre 1853 à 1^{er} septembre 1855), elle fut arrêtée à 6 gros d'argent par quintal de betteraves. Quand, pour la période du 1^{er} septembre 1844 au 31 août 1847, il avait été jadis convenu à la 7^e session des conférences générales, que le revenu dorénavant commun entre les membres de l'Union, que procurerait l'impôt sur le sucre de betteraves, serait for-

mé à l'aide d'une taxe de 1 thaler par quintal de sucre de betteraves brut, on s'était conformé à l'accord concerté l'année d'avant (1843), d'après lequel le droit d'entrée sur le sucre et le sirop exotiques devait, ajouté à la taxe sur le sucre de betteraves national, représenter au minimum pour chacun des habitants du Zollverein une recette brute annuelle égale au produit moyen, par tête d'habitant, du droit d'entrée sur le sucre et le sirop étrangers pendant les trois années 1838-1840. Or, par application de ces principes adoptés pour le calcul du quantième de la taxe, chaque habitant dut, en 1853, figurer dans le rendement du sucre, selon la moyenne des années 1847 à 1849, pour un chiffre de 6,⁰⁷⁶² gros d'argent. Ce chiffre régulateur était donc quelque peu en baisse sur celui qui avait été pris pour base en 1843, et qui se montait à 6,²⁶¹⁶ gros d'argent, tandis que la taxe véritable fut portée, ainsi qu'il a été indiqué tout à l'heure, au double de ce qu'elle avait été précédemment, c'est-à-dire à 6 gros par quintal de betteraves. Nous disons au double, puisqu'en effet, à partir du 1^{er} septembre 1850, l'élévation de la taxe sur le sucre de betteraves indigène, élévation décidée dès 1848, avait été mise en pratique dans le Zollverein, sans préjudice des droits existants sur le sucre exotique, qui furent maintenus, et puisque, grâce à cette surtaxe, le sucre national dut acquitter 2 thalers au lieu d'un, ce qui, d'après la proportion de 20 à 1 admise entre la matière pre-

mière et le produit mettait le quintal de betteraves à 3 gros au lieu de 1 gros et demi. Que si l'annexe du pacte d'avril 1853 précise uniquement le droit à acquitter d'après le quintal de matière première, en laissant pour la première fois de côté une indication correspondant au quintal de sucre de betteraves brut, cette nouveauté s'explique par la conviction à laquelle on était parvenu, que le rapport jusque-là accrédité de 20 quintaux de betteraves à 1 quintal de sucre brut avait perdu sa raison d'être.

La taxe de 6 gros d'argent par quintal de betteraves en nature fut maintenue d'ailleurs pour la période nouvelle de 1853 à 1857. Dans cette dernière année 1857, la Prusse fit savoir à ses associés, que, si les perceptions du bureau central autorisaient à compter sur des résultats qui excluraient, de par le pacte, la nécessité d'une aggravation de la taxe pour la prochaine période, on était cependant dans des conditions à prendre ce parti. De 1847 à 1857 la production du sucre de betteraves s'était en effet élevée de 375,000 à 1,823,000 quintaux ou plutôt — si l'on veut faire état du rapport, réalisé par les progrès de la fabrication, de 12 quintaux $1/2$ de betteraves à 1 quintal de sucre — à 2,167,720 quintaux, qui représentaient déjà au triple les quantités de sucre colonial importé. Or, comme d'après la proportion mentionnée, le quintal de sucre de betteraves ne supportait qu'une taxe de 2 thalers, 15 gros,

en présence du quintal de sucre des colonies, qui était soumis à un droit de 5 thalers, la protection accordée à la première espèce revêtait jusqu'à un certain point le caractère d'une prohibition au regard de la seconde. La Prusse calculait qu'on eût pu, sans porter une atteinte sérieuse à l'industrie fédérale, augmenter de 2 gros 1/2 la taxe pesant sur le quintal de betteraves, tout en abaissant de 5 thalers à 4 le droit sur le sucre étranger, et néanmoins, consentant encore l'ajournement de cette dernière réduction, elle proposait uniquement de porter par une simple addition de 1 gros 1/2, la taxe de 6 gros à 7 gros 1/2, et de percevoir l'impôt sur ce nouveau pied à partir du 1^{er} septembre 1858. Aussi cet accroissement fut-il favorablement accueilli dans une conférence, spécialement convoquée à cet effet dans la capitale de la Prusse, et il en fut de même d'une autre proposition prussienne que cette conférence avait également en vue et qui tendait à remplacer par un droit unique et moyen de 3 thalers 1/2 les droits de 4 et 2 thalers, frappant jusqu'alors le sirop étranger, au sujet duquel il paraissait trop difficile de reconnaître, s'il contenait ou non du sucre cristallisable. Mais, sur les représentations du Hanovre, à qui le droit futur sur le sirop parut trop élevé, et qui eût désiré aussi, s'il eût trouvé de l'écho sur ce point, voir adopter immédiatement ou au moins à partir du 1^{er} septembre 1860 la taxe de 8 gros 1/2 d'argent sur les bette-

raves, l'accord qui intervint le 16 février 1858 fit courir du 1^{er} septembre 1858 une taxe de 7 gros 1/2 par rapport aux betteraves, et un droit d'entrée de 3 thalers par rapport au sirop étranger. Cette taxe de 7 gros 1/2 est demeurée la même pendant bon nombre d'années, et n'a été élevée d'un 1/2 gros qu'en vertu d'une loi, rendue en 1869 par le Parlement douanier.

En présence du développement de l'industrie sucrière du Zollverein, et de l'ascension de l'impôt, auquel elle était assujettie, on n'est nullement surpris de voir surgir la question de la restitution de la taxe pour le cas, où le sucre de betteraves passerait la frontière fédérale. Seulement l'association ne s'étant jamais prêtée qu'à contre-cœur à de pareils remboursements, il ne fallut dans cette circonstance, comme dans toutes les autres semblables, rien moins que des efforts réitérés, et la démonstration irréfutable d'une urgence sans rémission, pour que la collectivité des membres associés pût être gagnée à cette cause. Ce fut la Prusse la première, à appeler en 1854 l'attention sur ce point, en en saisissant la 10^e session des conférences générales. Mais les avis étaient encore trop partagés, pour que cette ouverture, qui rencontra à peu près autant d'adhérents que d'opposants, pût aboutir. Lors des débats auxquels l'aggravation de la taxe sur les betteraves donna lieu en 1857 et en 1858, la même motion reparut, sous les auspices cette fois du Brunswick,

sans obtenir plus de succès ce qui détermina Bade à la renouveler, mais tout aussi inutilement, en 1858, devant le congrès de Hanovre. Quand à la session suivante de 1859, qui était la quatorzième, la question fut reprise par la Prusse, Bade et le Wurtemberg, elle alla échouer comme auparavant contre la résistance de la Bavière, de la Saxe, du Hanovre, de la Hesse Électorale, de la Hesse-Darmstadt et d'Oldenbourg, résistance qui avait toutefois perdu beaucoup de son rigorisme et de sa précision, et qui, sans se retrancher plus longtemps derrière une divergence dans les principes, n'était plus justifiée en grande partie que par la défectuosité générale de la législation du Zollverein en matière d'impôt sur le sucre. Aussi voyons-nous, au 31 mars 1860, la Prusse reproduire ses propositions, et demander pour elles une conférence spéciale, qui, après avoir été reculée pour diverses causes, n'aborda sa tâche à Berlin que le 5 mars 1861, sans pouvoir la mener à bonne fin avant le 25 avril suivant. Conformément à l'arrangement qui survint à cette dernière date, un dédommagement correspondant à la taxe établie devait, à partir du 1^{er} septembre 1861, être offert au sucre de betteraves, exporté au delà de la frontière du Zollverein ou bien déposé dans un entrepôt public, et cette bonification était réglée à 2 thalers 22 gros 1/2 d'argent par quintal de sucre brut et de cassonnade, et à 3 thalers 18 gros d'argent pour les pains de sucre, le sucre candi et le sucre concassé,

à condition toutefois que le sucre brut et la cassonade se présentassent en quantités d'au moins 30 quintaux, et le sucre raffiné en quantités d'au moins 10 quintaux. Le pacte ultérieur du 16 mai 1865 est venu même améliorer encore la position des exportateurs ou entrepositaires en fixant les remises auxquelles ceux-ci auraient droit du 1^{er} septembre 1866, à 2 thalers 26 gros, respectivement à 3 thalers 15 gros; mais, quant à la taxe, dont le sucre de betteraves était lui-même l'objet, et sur le montant de laquelle nous avons fait connaître le dernier état de la législation, il n'est pas probable qu'elle échappât dorénavant à toute variation, attendu qu'à une date fort récente elle a suscité contre le système qui lui sert d'assiette une agitation très-vive, poussant à abandonner comme son régulateur le poids des betteraves en nature pour la masse et la richesse du jus saccharin.

Les conférences spéciales dont nous venons de rendre compte et qui se tinrent en 1860 aussi bien qu'en 1861 avaient eu pour effet de retarder l'ouverture des conférences générales. D'ailleurs le sort d'une proposition faite dans le cours de l'été 1861 par la Bavière et catégoriquement repoussée par la Prusse de soumettre la question encore pendante alors, du traité de commerce avec la France aux délibérations d'une conférence spéciale révélait dans le Zollverein un état et, entre ses membres, une tension peu propices pour un congrès. Aussi la quinzième ses-

sion fut-elle, à la demande de la Bavière, renvoyée à l'année suivante. Mais la situation ne s'était nullement améliorée en 1862. La conclusion du traité avec la France avait occasionné une surexcitation extrême, et la discussion de ce traité en conférences générales paraissait impossible, aussi bien parce que la Prusse y aurait mis obstacle, que parce que diverses contrées, telles que le royaume de Saxe, les États formant l'union douanière et commerciale de Thuringe, savoir, la Saxe grand-ducale, les duchés de Saxe-Meiningen, Saxe-Altenbourg, Saxe-Cobourg-Gotha, les principautés de Schwarzbourg-Rudolstadt et de Schwarzbourg-Sondershausen, de Reuss branche aînée et cadette, et le grand-duché d'Oldenbourg, avaient, par la rapide notification de leur adhésion à l'acte international dont s'agit, devancé et prévenu toute controverse.

C'est pourquoi le cabinet de Munich adressait le 21 juin 1862 une circulaire à tous les gouvernements associés, dans laquelle relevant l'importance exceptionnelle des projets de traités déferés depuis un certain temps à l'adoption des membres du Zollverein et impliquant non-seulement une réforme radicale du tarif, mais encore une modification complète des principes fondamentaux jusque-là en vigueur dans l'Union, il exprimait cette opinion, qu'il ne paraissait guère possible et opportun de traiter des questions communes d'intérêt secondaire avant le règlement d'une question qui présentait un intérêt aussi majeur.

Faisant droit à ces observations, les gouvernements se montrèrent unanimes à ajourner derechef et jusqu'à nouvel ordre les conférences générales. Ils acquiescèrent de même à une nouvelle motion que fit la Bavière à la fin du mois d'octobre, en leur demandant de se mettre d'accord, par voie de correspondance, sur la prorogation provisoire, à partir du 1^{er} janvier 1863, du tarif existant, mais de remettre à l'année prochaine la révision de ce tarif ainsi que les conférences générales où elle devait être débattue. En conséquence, la quinzième session, convoquée à Munich, ne s'y réunit qu'en 1863, dans le courant du mois d'avril.

Les propositions formulées en 1862 par l'Autriche au sujet du traité avec la France et les fins de non-recevoir qu'elles essuyèrent la même année avaient engagé la Bavière à saisir de cette question le congrès installé sur son territoire, parce qu'elle attendait d'un débat prolongé la conciliation des opinions divergentes, qui s'étaient produites. Mais, ainsi que nous l'avons fait entendre déjà un peu plus haut, la Prusse opina même contre tout examen des propositions autrichiennes, et fut soutenue dans cette thèse par la Saxe notamment, qui alla jusqu'à contester la compétence des conférences générales relativement à une telle discussion. Il y avait d'ailleurs de plus à l'ordre du jour de la session bon nombre de travaux d'ordre législatif et administratif, qui devaient, selon toute apparence, exiger

pour leur accomplissement un certain laps de temps.

Un premier échange d'opinions sur les rapports avec l'Autriche, précédé d'un long mémoire, que le gouvernement bavarois avait présenté le 25 avril 1863, eut lieu à la séance du 5 juin, et vu l'importance qui s'attachait dans cette circonstance à leurs déclarations, les divers plénipotentiaires les firent insérer au procès-verbal. Or, de par des déclarations plus ou moins développées, la Bavière rallia à son point de vue le Hanovre, le Wurtemberg, la Hesse Électorale et la Hesse-Darmstadt, le duché de Brunswick et la ville libre de Francfort, tandis qu'elle était formellement et même assez vertement combattue par la Saxe et par Bade, et que la Thuringe ainsi que le duché d'Oldenbourg s'en tenaient à des dires évasifs. Quant à la Prusse, si elle fit preuve, comparativement aux autres puissances, d'un très-grand laconisme, elle ne mit pas à jour cependant, cette fois, autant de rudesse que précédemment, car, si jusque-là elle avait clairement manifesté l'intention de vouloir répudier toutes les nouvelles relations tant soit peu étroites avec l'Autriche, qui pouvaient découler du traité de février, elle tint à ce moment, par la bouche de son commissaire, un langage ouvrant au moins la perspective d'une détermination des rapports du Zollverein vis-à-vis de l'Autriche. A un endroit qui peut être considéré comme le passage essentiel, ce commissaire s'exprimait en effet ainsi :

« La continuation de l'Association, sous réserve

du maintien du traité conclu avec la France, et la fixation des rapports du Zollverein, assuré d'une existence nouvelle, avec l'empire d'Autriche, sont et demeurent le but du gouvernement prussien.

« A cette fin le ministère prussien convoquera à l'issue des présentes conférences une conférence spéciale à Berlin et n'entrera en négociations avec l'Autriche qu'après qu'un lendemain paraîtrait acquis au Zollverein sur cette base. »

Il y eut encore quelques nouvelles et brèves explications données tant par la Bavière que par la Prusse, et quand arriva le 17 juillet, les débats concernant le conflit austro-prussien aussi bien que les autres points à régler par la session étaient parvenus à leur terme, sans que ceux-là eussent modifié le moins du monde l'état si divisé des esprits. Avec une persévérance toute allemande, le gouvernement bavarois entreprit alors de faire admettre une ligne de conduite uniforme par ceux des cabinets, qui ne s'étaient pas élevés contre la prise en considération des propositions autrichiennes, et de leur faire adopter les bases sur lesquelles devrait reposer le renouvellement du pacte d'union, à l'effet de quoi il leur soumit une série d'indications, parmi lesquelles nous relevons les principales, que voici :

1. Les gouvernements contractants se déclarent prêts à persévérer dans l'association sur le fondement du pacte du 4 avril 1853, et à entrer à cet égard en négociations.

2. Pour le cas où les membres actuels du Zollverein ne seraient pas tous disposés à accepter sa prorogation dans ces termes, les États contractants se chargeront, du moins en ce qui les concerne, de maintenir cette institution, et de passer entre eux un acte de renouvellement, dont l'acceptation est réservée aux contrées qui s'abstiendraient provisoirement.

3. Les États contractants sont tout disposés à la continuation et au développement du traité passé le 19 février 1853 avec l'Autriche.

4. Et ils sont tout aussi disposés à aborder une réforme mesurée du tarif fédéral.

Mais les invités de la Bavière, à l'exception du Wurtemberg, parurent médiocrement désireux de prendre les engagements auxquels les conviaient leurs hôtes, et, sur ces entrefaites, le cabinet prussien, fidèle à une déclaration précédente, fit prier à la date du 7 août 1863 tous les cabinets associés de se faire représenter à une conférence, qui se tiendrait à Berlin au commencement d'octobre, pour vaquer au renouvellement des traités d'union. Aucun refus ne répondit à cette convocation ; seulement une nouvelle rencontre eut au préalable lieu à Munich entre des délégués du Wurtemberg, du Hanovre, des deux Hesses, du Nassau et de Francfort, afin que la conférence de Berlin pût les trouver unis et rangés sous la même bannière. On put toutefois bientôt se convaincre, par la marche des négociations, que, sauf la Bavière et le Wurtemberg, aucun des autres

pays, qui y participaient, n'était dans des dispositions à rompre résolument en visière. Ainsi le procès-verbal du 12 octobre, dressé à cette occasion, ne concorde nullement avec le plan bavarois, dont nous avons reproduit les jalons, et il n'est pas trop difficile d'y démêler l'intention du plus grand nombre, de sauver avant tout le Zollverein dans son intégrité, et de subordonner, le cas échéant, à cet objectif capital toutes les autres visées, telles que la conservation et l'extension du traité conclu avec l'Autriche. Nulle part on n'aperçoit de trace d'une obligation positive, comme celle qui aurait tout au moins pu être contractée, d'agir de concert en toutes circonstances pour le cas si naturel à prévoir, parce que sa réalisation était à peu près certaine, où la Prusse persisterait dans sa manière de voir; et à défaut d'une semblable stipulation on se bornait simplement à exprimer l'espoir, que les gouvernements voudraient bien, si cette hypothèse se présentait, délibérer sur une marche commune à suivre.

De tels associés n'étaient pas faits pour inspirer des craintes paniques à la Prusse qui avait bien plutôt à compter avec l'Autriche, de la part de laquelle on pouvait s'attendre à des pas décisifs, comme ceux qu'elle avait faits en 1853, pour le dénouement d'une situation aussi tendue. Le cabinet impérial avait bien pu, à la suite de ses premières protestations contre le traité avec la France et à la suite de l'accueil peu encourageant fait par la Prusse à ses propositions

du mois de juillet 1862, se tenir à l'écart et se renfermer dans un mutisme assez complet ; mais, après que le gouvernement prussien eut lancé ses invitations pour une conférence destinée au renouvellement du pacte d'union, le comte Rechberg s'adressa à son tour et sur un ton assez acerbe aux membres du Zollverein, en conviant tous ceux des gouvernements associés, qui ne voudraient pas aider la Prusse à pousser économiquement l'Autriche hors de l'Allemagne, à ne pas se rendre sans préparation au colloque de Berlin, mais à se concerter auparavant entre eux et aussi éventuellement avec l'Autriche, sur l'attitude à y prendre, et les modifications à y demander au traité avec la France. Joignant d'ailleurs l'action au conseil, le gouvernement d'Autriche avait fait établir un travail plus développé sur l'assimilation du tarif fédéral et du tarif autrichien, en même temps qu'il envoyait un chargé de pouvoirs à Munich pour y suivre les entretiens du mois d'octobre. Mais comme les gouvernements représentés à ce moment-là à Munich n'entendirent nullement prendre d'engagement vis-à-vis de l'Empire, il ne s'ensuivit aucune négociation avec le commissaire autrichien, qui resta étranger aux discussions mêmes de cette conférence, où la question du tarif, sur lequel il avait cependant déposé un projet très-détaillé, ne donna pas lieu non plus à la moindre délibération. De son côté, le gouvernement prussien avait fait élaborer un projet de tarif nouveau, mis en harmonie avec le

traité franco-prussien, et voilà dans quelles conditions allait s'ouvrir, le 5 novembre 1863, la conférence décisive de Berlin, avec la simple annonce de laquelle nous croyons pouvoir terminer le présent chapitre, en renvoyant le narré de ses nombreuses péripéties au chapitre suivant par le motif, que c'est cette conférence, qui, pour avoir atteint le but qu'elle s'était proposé, peut être considérée comme le relai qui permet au Zollverein, à partir de 1865, de recommencer, pour peu de temps il est vrai, une course nouvelle.

CHAPITRE IV

PÉRIODE DE 1865 A 1866.

Le zèle infatigable que nous avons vu déployer à la Bavière dans l'intérêt de la cause autrichienne ne devait pas se ralentir devant la conférence de Berlin, puisqu'elle demanda également qu'on y passât à la discussion des propositions impériales, en donnant même à sa demande un fondement tout à fait caractéristique.

Pour voir à quel point le caractère de toute la crise était politique, et comment cet attribut avait fini par refouler à l'arrière-plan toutes les autres considérations, on n'a qu'à jeter les yeux sur le développement justificatif de la motion bavaroise qui, en laissant dans l'ombre tout le reste, souligne uniquement le point de vue politique, et qu'à s'arrêter notamment au passage suivant :

« S'il peut exister pour la saine appréciation de la crise si grave que traverse présentement le Zollverein un point de repaire autorisé, il faut le prendre peut-être dans la contemplation attentive de la formation et du développement de l'association. L'étiollement qui se remarquait au commencement de ce siècle comme conséquence de guerres prolongées,

ne tarda pas à faire place à une pousse vigoureuse de tous les éléments de la vie sociale, parmi lesquels figurait au premier rang l'industrie allemande, dont les efforts et la vitalité lui créaient certainement des droits à une attention et à une sollicitude quelque peu soutenues. Mais, loin d'être secondée, cette industrie se trouva aux prises avec l'organisation politique du territoire et avec la concurrence redoutable de l'étranger, sans néanmoins qu'elle succombât; car, tout au contraire, l'énergie et la persévérance, qu'elle sut appeler à son aide dans cette lutte inégale, fortifièrent sa condition et déterminèrent les premiers pas que firent les gouvernements allemands dans la voie de l'établissement d'un système industriel national. Si les intérêts particuliers y opposèrent une résistance opiniâtre, dont longtemps on put craindre n'avoir pas raison, cette résistance s'amolli dès que la tâche fut résolument abordée, et s'évanouit même complètement quand, entièrement conscient du seul objectif qu'il y avait à atteindre par la formation d'un lien réunissant tous les États allemands dans la poursuite du progrès de l'industrie allemande, on s'efforça de marcher à un but aussi éminemment national, sans donner audience aux suggestions personnelles ou politiques. Voilà le mouvement, qui a enfanté le Zollverein, et bien même qu'on ne soit pas parvenu à cette époque à faire de cette association le trait d'union de toutes les contrées de l'Allemagne, conformément aux prévi-

sions de l'art. 19 de la constitution fédérale, tous les esprits n'en étaient pas moins profondément pénétrés de la nécessité d'arriver à ce résultat, ainsi que l'attestent de nombreuses dispositions contractuelles et d'autres manifestations nullement équivoques, qui font rentrer l'extension du Zollverein à l'Allemagne tout entière et à tous les États allemands dans sa mission incontestable.

« Tant que ces tendances prévalurent et s'affirmèrent avec énergie, l'Union parcourut une carrière manifestement florissante; peu d'années avaient suffi pour faire acquérir une position honorable à la fabrication allemande, qui était abritée derrière une protection, sinon toujours bien organisée, au moins suffisante, et qui attendait avec une entière confiance le développement continu et progressif d'un système national.

« Les premiers symptômes de la crise si menaçante, qui pèse sur nous aujourd'hui, remontent à l'époque où ne se rencontre plus au même degré chez les gouvernements associés cette conviction intime, que le Zollverein fût une institution essentiellement allemande, et que sa signification aussi bien que ses destinées fussent liées principalement à ce caractère fondamental. Le revirement dans les idées se manifesta dès l'abord par l'hésitation qu'on mit à donner la suite qu'elles comportaient dans la pensée de leurs rédacteurs, aux conventions passées en 1853 entre l'association et le plus important de ses voisins

allemands, et à se prêter à la réception de celui-ci dans le Zollverein ou tout au moins à des relations commerciales plus étendues avec lui. Et cependant la conservation et l'affermissement d'un lien étroit avec l'Autriche ne répondent pas seulement aux exigences les plus impérieuses d'une portion notable du territoire fédéral, que sa situation géographique renvoie forcément à des rapports avec l'Empire, mais sont encore, à part même la valeur des échanges immédiats, de la plus haute importance pour l'Union tout entière. Il est dans la nature des choses, qu'un bel avenir ne puisse s'ouvrir devant le Zollverein, qu'autant qu'il ne perdra pas de vue le principe sur lequel il repose, à savoir l'agglomération de toutes les terres allemandes; qu'il commence à lui tourner le dos, il n'est plus qu'au service d'appétences particulières, et cesse de signifier quelque chose pour les intérêts généraux supérieurs de l'Allemagne. Des contestations sans fin et la dissolution finale de l'Union, se traduisant à son tour par l'ébranlement de l'industrie nationale et l'affaiblissement de toutes ses parties ainsi disloquées, tels seraient les fruits qu'on récolterait alors.»

La discussion des propositions autrichiennes, sollicitée avec un si grand renfort d'argumentation par la Bavière, fut donc, par déférence sans doute pour le requérant, mise pour sa recevabilité à l'ordre du jour de la première séance de la conférence berlinoise, sans que le gouvernement prussien, courtois

en la forme, crût, au fond, pouvoir plus qu'autrefois se rallier au désir qui était exprimé de ce chef. Les raisons que ce gouvernement faisait valoir à l'encontre de la requête du cabinet de Munich, ne différaient pas d'ailleurs essentiellement de celles qu'il avait données dans les correspondances et les négociations antérieures, et revenaient au principal, à ceci :

« La Prusse ne demande pas mieux que de voir régler les rapports avec l'Autriche, pourvu toutefois qu'au préalable le Zollverein soit reconstitué; car jusqu'à cette reconstitution, où seraient les sujets fondés à traiter cette question, et jusqu'à la fixation du tarif destiné ultérieurement au Zollverein, où donc serait l'objet essentiel sur lequel doivent porter les négociations avec l'Empire? Quant aux propositions autrichiennes du 10 juillet 1862, elles ne peuvent sous aucun rapport, aux yeux de la Prusse, servir de bases à ces négociations. »

Le Brunswick et la Thuringe se prononcèrent cette fois dans le même sens que la Prusse, tandis que le Hanovre, la Hesse-Cassel et le Nassau appuyèrent la motion bavaroise, en dehors de laquelle des motions identiques avaient d'ailleurs été présentées aussi par le Wurtemberg et la Hesse-Darmstadt. Les adhérents de la Bavière, en réponse aux raisonnements de la Prusse, relevèrent notamment la contradiction, qui apparaissait entre son refus de négocier avec l'Autriche, tant que le pacte d'union en suspens enlèverait la possibilité de con-

tracter des engagements pour l'avenir, et le traité, qu'elle avait consciemment conclu avec la France, en y insérant des stipulations, dont l'effet devait se manifester bien au delà de la période courante du Zollverein. Mais les choses n'en demeurèrent pas moins en l'état, ce que voyant, le représentant du grand duché de Bade, qui n'avait pas pris part jusque-là à la discussion invita ses collègues, qu'il gagna aussitôt à son avis, à faire trêve provisoirement à des dissentiments fondamentaux, pour ne s'occuper dès l'abord que de la révision du tarif.

On ne s'était pas d'ailleurs plutôt mis à cette nouvelle besogne, qu'elle parut devoir, en ce qui la concernait, conduire à des résultats aussi prompts que satisfaisants. Le projet de tarif prussien en délibération n'était, ainsi que nous l'avons fait observer à la fin du précédent chapitre, qu'une pure émanation du traité passé avec la France, et comme les gouvernements associés avaient pu depuis longtemps se familiariser avec les dispositions fiscales les plus importantes de ce traité, leurs commissaires purent aussi, sans que de longues temporisations devinssent nécessaires, émettre leurs opinions, lesquelles se révélèrent conformes, à quelques différences près, qui ne présentaient pas d'ailleurs de gravité particulière. Les déclarations faites dans cette circonstance se ressentirent naturellement de la persuasion ancrée de plus en plus dans tous les esprits, que les principales positions de l'ancien tarif

ne correspondaient plus aux conditions entre temps modifiées de l'industrie et qu'un abaissement même notable des droits établis ne léserait en aucune mesure la fabrication fédérale ; de telle sorte que personne ne se hasarda même de parler de système protecteur proprement dit, et que si certains cabinets s'émurent, à cause des recettes, de quelques modérations de droits, il n'y avait qu'une voix sur la nécessité d'une simplification et d'un adoucissement du tarif. On se montra au contraire bien moins coulant au sujet du procédé, suivi à cette occasion par la Prusse qui aurait, selon les commissaires de plusieurs gouvernements, consenti *par convention* au profit de la France un grand nombre de réductions, alors que ce dernier pays n'y aurait répondu que par des abaissements de son tarif relativement moins considérables, et posséderait le moyen, grâce à son système de droits *ad valorem* et à la manière de les appliquer, de créer des embarras sérieux aux importations provenant du Zollverein — ce qui altérerait la liberté de l'association dans le domaine de sa législation douanière, et notamment dans la direction des représailles à exercer éventuellement vis-à-vis de tous les États étrangers. Mais il était facile à la Prusse de relever le reproche, tiré du manque de réciprocité, en faisant remarquer, qu'il paraissait impossible d'arriver à un traitement réciproquement semblable, sans le moindre écart, des industries respectives, et que d'ailleurs les con-

cessions faites à la France avaient été en grande partie dictées par l'intérêt même du Zollverein, dont l'industrie pouvait se passer de protection pour les articles traités si libéralement, et ne pouvait que gagner à des rapports rendus plus faciles. Que, si à l'égard des réductions à opérer dans le tarif, la Prusse s'était arrêtée de préférence au mode consistant dans leur consécration conventionnelle, la cause en était dans la résistance opposée par tant de cabinets à toute diminution de droits, dans le veto insurmontable qu'avait rencontré de leur part toute proposition de cette nature, et, quant à cette attitude hostile dans le passé, elle était trop notoire, pour que les parties adverses eussent pu décemment la mettre en conteste. Aussi les convictions qui régnaient sous ce rapport contribuèrent-elles sans doute à réduire à leur minimum le nombre des objections, que soulevèrent les propositions prussiennes concernant la révision du tarif, et à hâter le terme des délibérations ouvertes de ce chef. Dans le cours même de ces délibérations, la Saxe, mue évidemment par le désir d'avoir raison de la crise et d'accélérer la solution des questions de tarif, avait demandé, de son côté, que ceux des gouvernements associés, qui n'auraient pas adhéré encore au traité avec la France voulussent signaler expressément les dispositions qui leur faisaient grief, et que les cabinets de Prusse, de Bavière et de Saxe fussent chargés d'entrer en négociations, sur la base du traité

de février 1853, avec l'empire d'Autriche, dont les ouvertures, en date du 10 juillet 1862, devraient être prises en considération ; sans que d'ailleurs, sous la réserve de la satisfaction à recevoir par ces deux points, la conférence dût interrompre la discussion spéciale ouverte sur l'ébauche de tarif prussienne. Aucun suffrage ne manqua à ces suggestions, et la déclaration, émanée de la Prusse, fit elle-même espérer que cette puissance se relâcherait quelque peu de la résolution affichée jusqu'alors de n'admettre aucune modification au traité franco-prussien et de ne parlementer avec l'Autriche qu'après consolidation du Zollverein, uni à la France par ce traité. Mais, par une déclaration ultérieure plus explicite, les commissaires prussiens ne tardèrent pas à dissiper les illusions qui avaient pu se faire jour.

Pendant que se poursuivaient ces débats, qui avançaient les questions d'ordre matériel sans réussir à concilier les parties sur le terrain des principes, la Prusse procéda le 17 décembre à la dénonciation plusieurs fois annoncée par elle et depuis longtemps attendue de toutes parts, des traités sur lesquels reposait l'association. S'il eût été difficile à cette puissance, à défaut d'une pareille mesure, de faire prévaloir le traité avec la France, il était non moins certain qu'aucun des associés n'eût voulu user pour son propre compte du droit de dénonciation, attendu que le plus grand nombre eût incontestablement préféré la prolongation de l'existence du Zoll-

verein, tel quel, à un bouleversement aussi violent de cette institution que celui qu'occasionna ledit traité. Aussi, quand la communication faite dans cette circonstance par le gouvernement prussien se laissait aller à dire que celui-ci, en s'autorisant du pacte du 4 avril 1853, dont l'article 42 accordait la faculté de le dénoncer, pensait répondre aux vœux unanimes de ses coassociés, cette allégation, prise à la lettre, manquait donc de tout fondement, et ne pouvait être entendue qu'en ce sens, que la Prusse se trouvant bel et bien liée envers la France, il n'y avait pas moyen de sortir du conflit autrement que par une dénonciation. L'acte du 17 décembre n'était pas fait d'ailleurs pour exercer une influence quelconque sur la marche de conférence de Berlin.

Les propositions saxonnes, dont il a été question tout à l'heure, étant devenues l'objet d'une discussion plus approfondie, le commissaire de la Saxe fut amené à les compléter en recommandant, sous le rapport du tarif, de faire usage dans les négociations à entamer avec l'Autriche, et pour les simplifier autant que possible, du projet élaboré par la Prusse. Les gouvernements qui avaient élevé des objections contre ce projet étaient en conséquence engagés par ce commissaire à voir, s'il ne leur conviendrait pas de les abandonner sous toutes réserves et pour le cas où l'on parviendrait à s'entendre avec l'Autriche.

Mais le plénipotentiaire bavarois n'admettait pas

qu'on demandât aux gouvernements le sacrifice de leurs griefs, qui devaient être au contraire pris en considération dans les négociations avec l'Autriche, sous la forme de modifications au projet de tarif.

Les autres commissaires s'étant également fait entendre sur ce sujet, celui de la Prusse présenta, à l'issue du débat, un résumé de toute la situation, qui précisait, ainsi qu'il suit, les dispositions où se trouvait ce pays :

La Prusse, loin de croire pouvoir faire aucune sorte de concession relativement au projet de tarif, reposant sur l'annexe B au traité avec la France, interroge au contraire ceux des cabinets, pour lesquels ce projet aurait jusqu'ici fait difficulté, à l'effet de savoir s'ils entendent lui accorder leur assentiment. Elle espère avoir par ses explications enlevé leur raison d'être aux critiques, que le texte du traité avec la France avait fait surgir, et ne se prêtera qu'à une rédaction nouvelle de l'article 32. Elle ne demande pas mieux d'ailleurs que d'entrer en pourparlers avec la France, afin d'obtenir d'elle quelques changements à l'annexe A du traité, contenant les concessions françaises, mais elle veut être assurée par une déclaration préalable que, ce résultat atteint, le traité ne rencontrera plus d'opposition d'aucune part. Quant à accepter les ouvertures du 10 juillet 1862 comme base des négociations avec l'Autriche, la Prusse s'y refusait absolument, et ce caractère fondamental ne devait pas, d'après elle, appartenir

même au traité du 19 février 1853, qui servirait uniquement de *point de départ* à ces négociations, tandis que l'objectif était placé dans la réalisation de cette idée, déjà émise antérieurement dans les notes et déclarations prussiennes, qu'il s'agissait seulement de se mettre d'accord avec l'Autriche sur certaines facilités commerciales nouvelles à l'exclusion de tout privilège.

Pour se rendre compte de toute la signification de cette attitude, si hostile aux aspirations de l'Autriche dans les questions douanières et commerciales, on n'a qu'à jeter les yeux sur la situation politique contemporaine.

Le 13 juillet 1863, l'empereur François-Joseph invitait tous les princes de la Confédération et les villes libres à se réunir à Francfort pour y délibérer sur une réforme de la constitution fédérale; mais, malgré le luxe déployé au siège de la diète, le projet de constitution présenté ne recueillit pas de bien nombreuses adhésions et fut écarté haut la main par la Prusse, qui s'était abstenue dès le début de figurer dans le congrès des souverains, de telle sorte qu'après quelques efforts peu énergiques tentés en faveur de ce projet, l'Autriche elle-même abandonna son œuvre.

En même temps, la question du Schleswig-Holstein était entrée dans une phase, grosse de difficultés avec les grandes puissances européennes, et dans laquelle les vues et les tendances de la Prusse se

montrèrent également bien différentes des appréciations de la plupart des autres confédérés. Mais, quelque ressentiment qu'éprouvât le cabinet de Vienne contre les agissements de la Prusse dans la sphère commerciale et douanière, et bien qu'il ne se méprît nullement sur la portée politique du traité avec la France, il se laissa amener, néanmoins, à faire cause commune avec la puissance, sa rivale, dans cette question des duchés. Si donc la Prusse, qui, pour arriver à ses fins par rapport à ces provinces, ne pouvait pas se passer du concours de l'Autriche, ne craignit tout de même pas de traverser tous les desseins constitutionnels et économiques de celle-ci, et de paralyser ses tentatives dans ces diverses directions, il y faut voir une preuve de la conviction où elle était que l'Empire ne se passionnait pas à l'excès pour les entreprises, dont il a été question, et n'y puiserait pas des résolutions extrêmes, ce qui met bien en lumière aussi pour cette époque la supériorité de la diplomatie prussienne sur celle de l'Autriche.

Les explications données par la Prusse furent suivies de près par l'ajournement de la conférence berlinoise, dont les réunions ne reprirent qu'à partir du 5 février 1864. Le commissaire bavarois fut le premier à faire connaître la réponse de son gouvernement aux questions posées par la Prusse. Cette réponse s'expliquant en premier lieu au sujet du tarif, donnait la préférence aux changements à y ac-

PÉRIODE DE 1865 A 1866.



complir par voie législative, quel que fût d'ailleurs le sens dans lequel ils seraient conçus et dussent-ils satisfaire les convenances du moment, sur les changements à y introduire par voie conventionnelle et pour une longue série d'années, et elle n'était pas éloignée de partager l'opinion d'après laquelle il serait impossible de justifier économiquement l'adoption contractuelle quelconque d'un tarif moins élevé, en face d'un système régi comme le système français, par des principes différents de ceux qu'on suivait dans le tarif de l'association, et représenté par des droits *ad valorem* recélant en partie des droits protecteurs considérables. Arrivant ensuite au traité avec la France, elle lui adressait deux reproches, qui, en raison de leur portée générale, passaient nécessairement par-dessus telle ou telle de ses dispositions : celui de contrevenir aux obligations tant nationales que librement consenties, qui s'imposaient au Zollverein par rapport à l'admission graduelle dans son sein des États allemands, n'en faisant point encore partie; celui, en outre, de n'avoir pas pour les engagements et les prestations consacré la réciprocité et l'égalité, auxquelles le Zollverein et l'Allemagne auraient par leur position tous les droits. Or ce n'était pas la retouche promise de l'art. 32 ou de quelque autre disposition plus secondaire du traité, qui pouvait à elle seule, était-il dit dans la même réponse, faire disparaître ces incriminations.

Enfin, plutôt que de répondre pour le moment

aux interrogations de la Prusse, le gouvernement bavarois demandait de son côté, en terminant, si le cabinet de Berlin ne voudrait pas consentir à se prêter à l'ouverture immédiate de négociations avec l'Autriche, auxquelles le traité de février servirait de base, l'art. 25 de ce traité de guide, le projet du 10 juillet 1862 d'indication, et à imposer silence aux autres causes de désaccord qui subsistaient encore, jusqu'au jour où l'on serait parvenu à découvrir pour les rapports contractuels ultérieurs avec l'Autriche un terrain agréé par tous les intéressés.

Parmi les cabinets qui ne faisaient pas cause commune avec la Prusse, les uns se rangèrent au sentiment exprimé par la Bavière, d'autres subordonnèrent leur avis à la réponse de la Prusse, d'autres encore tentèrent de se frayer une voie à part à travers les deux attitudes contraires en se rapprochant davantage, sur certains points, de la Prusse, et davantage sur certains autres de la Bavière; et il n'y avait unanimité entre ces groupes que pour accentuer la nécessité de relations réglées avec l'empire d'Autriche et conformes à l'esprit du traité de février 1853.

Mais, si quelque chose était évident d'après la physionomie de la situation, c'était que la Prusse résisterait aux sollicitations de la Bavière, dont la démarche n'était donc pas faite pour venir efficacement en aide à la cause qu'elle désirait servir. En l'état, il ne restait en effet guère au cabinet de Munich et

aux autres cabinets dissidents, qu'à se prononcer pour l'acceptation pure et simple du traité avec la France et du tarif modifié, qui en était la suite, ou qu'à se résoudre à la dissolution du Zollverein. Car, quant à eux, ils étaient trop faibles pour pouvoir de leur propre chef contraindre la Prusse à abandonner ou à remanier profondément le traité avec la France; et leur impuissance se trouvait encore accrue par le désir de certains d'entre ces cabinets, de maintenir l'union à tout prix, comme aussi par la divergence de vues qu'engendrait chez les autres l'hypothèse de sa dissolution. Seule, l'Autriche eût pu entreprendre de ramener le traité franco-prussien à ne plus être en contradiction avec celui de février, et il eût été en conséquence de l'intérêt des gouvernements coalisés d'assigner sans retard à l'empire sa véritable tâche, plutôt que d'engager sans cesse eux-mêmes avec la Prusse de vaines escarmouches, au cours desquelles l'Autriche se tenait dans l'ombre. Si cette dernière puissance avait voulu entrer résolument en ligne de bataille avec tous les moyens dont elle disposait, qui peut dire qu'un autre dénoûment n'eût pas peut-être couronné ses efforts? Ce qui est certain, c'est qu'à défaut de volonté et d'énergie à Vienne même, toute activité déployée par les coalisés au service de l'Autriche devait être inutilement dépensée.

Dès la séance suivante du 11 février, la Prusse, qui agissait selon les circonstances, ne manqua donc

pas d'écarter la demande de la Bavière avec la même netteté avec laquelle celle-ci avait paru vouloir la présenter et d'évoquer, pour s'y référer absolument, ses déclarations antérieures.

Voulant prévenir toutefois une rupture définitive, les organes des gouvernements opposants vinrent, à la date du 29 février, annoncer l'intention où ils étaient, de remettre à l'étude d'une façon générale le projet de tarif prussien, comme devant servir de fondement ou de point de départ aux négociations avec l'Autriche. Du consentement bien naturel de la Prusse, on délibéra donc successivement sur le tarif ainsi que sur le traité de commerce, le traité de navigation et la convention littéraire conclus avec la France, et cet examen se termina par des explications très-détaillées fournies de la part des commissaires prussiens sur la mesure dans laquelle leur pays entendait faire droit aux réclamations formulées, aux modifications requises de côté et d'autre en ces diverses matières. Mais, quelque courtoises que fussent ces explications, elles ne donnèrent qu'une satisfaction insignifiante aux vœux exprimés, attendu que les fins de non-recevoir y tenaient certainement une plus large place que les concessions méritant véritablement ce nom. C'est ainsi qu'au sujet du tarif B, annexé au traité avec la France, et du projet de tarif prussien, qui s'était inspiré du précédent, la Prusse se refusa catégoriquement à toute innovation autre que celles si peu importan-

tes consistant dans la transformation en un droit *ad valorem* du droit par pièce perçu sur les wagons de chemins de fer, et dans l'ajournement à quelques années de l'application des droits, qui devaient fonctionner à partir de 1866. Que si, en ce qui concerne le tarif A, elle se montra disposée à ouvrir sur certains points un nouveau débat avec la France, ces points n'étaient rien comparativement aux objurgations, qui tendaient, sans qu'elle y eût égard, à mieux équilibrer les sacrifices réciproques. Elle persista bien aussi dans son offre de correction de l'art. 32 du traité de commerce, et promit même d'agir auprès de la France en vue de l'élucidation des articles 6 et 7, qui prévoyaient l'un l'hypothèse de la suppression ou de la réduction des drawbacks existant à l'exportation des produits français, l'autre l'hypothèse où l'une des parties contractantes jugerait nécessaire d'établir un droit de consommation nouveau ou un supplément de droit de consommation sur un article de production ou de fabrication nationale compris dans les tarifs annexés au même traité, mais elle entendait maintenir intacte la rédaction de l'art. 23 relatif au transit, celle de l'art. 25, concernant les aptitudes des sujets des parties contractantes sur les territoires respectifs, et plus particulièrement encore celle bien connue de l'art. 31, qui brisait en quelque sorte les espérances de l'empire d'Autriche.

Quant au programme formulé en même temps

par les commissaires prussiens sur les négociations à suivre avec l'Autriche, il contenait une première énonciation conformément à laquelle la conservation intégrale en principe aussi bien qu'en fait de l'art. 31 du traité de commerce n'entraînerait pas néanmoins le retrait de certaines facilités commerciales établies aux frontières séparatives de l'Autriche, bien que ces facilités ne dussent pas être étendues aux rapports avec la France, puis une seconde, qui indiquait comme moyens de réalisation des vues de l'art. 23 du traité de février 1853 sur le rapprochement des deux tarifs, d'une part le libellé aussi concordant que possible des diverses positions de tarif et sous-divisions, d'autre part l'application, dans la mesure du possible, de droits identiques à des objets similaires — comme si cette assimilation des tarifs, qui présentait sans doute le plus haut intérêt pour le Zollverein en même temps que pour l'Autriche, tant qu'une future union douanière rentrait dans les prévisions plausibles, n'avait pas à peu près complètement perdu toute valeur, du jour où cette conception était abandonnée.

Mais dans le cours déjà des débats, qui avaient eu lieu jusqu'alors, il avait été possible d'induire de l'attitude prise et des déclarations faites par les délégués des divers gouvernements coalisés, que sur le fond du différend avec la Prusse comme aussi sur les suites que ce différend comportait, leurs manières de voir étaient loin de se confondre absolu-

ment. Une résolution énergique ainsi qu'une grande harmonie dans l'action s'étaient par exemple révélées chez la Bavière et le Wurtemberg, que l'on pouvait croire déterminés à ne pas reculer même, le cas échéant, devant la dispersion du Zollverein ; et toutefois l'avènement inopiné, en mars 1864, d'un nouveau monarque, le roi Louis II, au trône de Bavière, bien que n'ayant pas été suivi de la retraite du ministère, devait paralyser quelque peu pour le moment l'activité du pouvoir et laisser planer quelque incertitude sur sa marche ultérieure.

Parmi les autres gouvernements dissidents au contraire et leurs représentants, mais bien plus encore dans les sphères commerciales et industrielles, qui relevaient des mêmes gouvernements et chez les organes de ces couches laborieuses, la *survie du Zollverein* avec les dimensions acquises exprimait si bien le souci dominant du moment qu'il fallait s'attendre à beaucoup de résignation de leur part, quand il s'agirait de préserver une institution de plus en plus appréciée et populaire, même au prix du traité, d'ailleurs fort peu désastreux, avec la France. La Hesse-Darmstadt surtout manifesta clairement ces dispositions qui gagnaient aussi insensiblement la Hesse-Cassel, tandis que le Hanovre, vivement préoccupé de son préciput, ne consultait guère que cet intérêt, auquel il accordait en tout cas le pas sur tous les autres. Assurément, le cabinet de Vienne pouvait s'en prendre à lui-même, dans une large

mesure, de cet état des choses et des esprits, si peu profitable à ses projets. Car étroitement uni dans la question du Schleswig-Holstein à la Prusse, dont il recevait l'impulsion, il n'avait plus depuis quelque temps donné signe de vie dans le domaine commercial autrement que par l'élaboration d'un projet de tarif, adressé par lui vers la fin de l'année 1863 à tous les gouvernements associés, sans néanmoins qu'il s'employât sérieusement à le faire aboutir. Ce n'est qu'en mars 1864, que se place la rencontre qui eut lieu, à son incitation, dans la ville de Prague entre un commissaire autrichien, le baron de Hock, et un envoyé prussien, le conseiller intime Hasselbach, lesquels arrivèrent au bout de peu de jours à des résultats complètement négatifs. Aussi quand, à la suite des derniers développements présentés par la Prusse, et sommairement reproduits tout à l'heure, la conférence de Berlin eût été ajournée jusqu'au 16 avril, les coalisés attendirent-ils de la part de l'Autriche quelque nouvelle manifestation, trop lente à se produire au gré de leur impatience ; mais ils attendirent en vain, et n'eurent à enregistrer qu'une circulaire du 16 avril, dans laquelle étaient posées aux gouvernements amis quelques questions oiseuses, depuis longtemps résolues par les événements écoulés.

La reprise de la conférence berlinoise avait été sur ces entrefaites reculée jusqu'au 2 mai, à la demande de la Bavière, qui se fondait sur l'absence mo-

mentanée de tout aliment pour la discussion ; mais, comme la Prusse ne concéda pas une plus longue interruption des travaux, la Bavière se refusa à y prendre part, et transmit une déclaration de laquelle il résultait, qu'en même temps que les bases proposées par la Prusse pour un arrangement avec l'Autriche ne répondaient pas aux obligations contractées par le traité du 19 février 1853 et lui paraissaient insuffisantes à elle-même Bavière, dont les intérêts étaient si fortement liés aux rapports avec l'Autriche, elles ne devaient non plus en aucune façon compter sur l'agrément de l'Empire.

Le parti de l'abstention fut également adopté par le Wurtemberg, le grand-duché de Darmstadt et le duché de Nassau, et bien qu'un commissaire hanovrien eût fait son apparition à Berlin, il ne figura pas à la réouverture, qui s'effectua le 2 mai.

Peut-être le gouvernement autrichien comprit-il à cette heure la nécessité de lutter avec un compétiteur, qui ne discontinuait pas sa marche en avant ; mais, plutôt que de payer d'exemple, il semblait épier constamment l'initiative de ses adhérents, et pendant que la Prusse délibérait sans relâche avec les associés de son bord, il se borna, par une dépêche du 12 mai, à convier les coalisés à des négociations nouvelles. A en juger par cette dépêche, dans laquelle la base des négociations proposées n'était esquissée qu'à bien larges traits, l'Autriche poursuivait le renouvellement du traité dûment modifié du 19 février 1853

avec un remaniement correspondant de la convention passée avec la France. Cédant au désir du cabinet autrichien, la Bavière fit partir pour Vienne deux plénipotentiaires qui, comme s'ils avaient toutefois reçu plus tôt mission de s'éclairer sur les dernières intentions de l'Autriche, que d'entrer avec elle dans un débat approfondi, se contentèrent de recueillir ses propositions, et se retirèrent au bout de quelques jours déjà, sans s'être le moins du monde expliqués sur leur contenu, mais non sans avoir dans un mémoire très-curieux, qu'ils déposèrent durant leur séjour, pris texte de la guerre fratricide, qui ensanguinait alors les États-Unis du Nord, pour en rapprocher le chaos germanique, et représenté sous des couleurs dont l'événement devait bientôt justifier les tons farouches, les suites inévitables du dualisme, qui en Allemagne s'asservissait la politique commerciale. Cependant les entrevues de Vienne et les derniers plans exposés par l'Autriche devaient finir par donner aux Bavarois et à leurs consorts la conviction que cette puissance n'entendait plus, en politique commerciale, mettre au service d'un but déterminé l'indomptable énergie dont elle avait fait preuve en 1853, et bien que l'Autriche, la Bavière, le Wurtemberg, la Hesse-Darmstadt et le Nassau reprissent encore le même thème à Munich au commencement de juillet, il n'y avait plus là, à vrai dire, qu'un vain appareil, donnant refuge à des volontés plus qu'attiédies de part et d'autre, et destiné selon

toute apparence à ménager la transition entre la résistance passée et l'acceptation du traité avec la France, devenant en quelque sorte le soubassement du Zollverein réédifié. Déjà d'ailleurs la Prusse, qui connaissait la valeur du temps et des évolutions rapides, avait conclu, *à la date du 28 juin 1864*, un nouveau pacte d'union avec la Saxe, la Hesse Électorale, le groupe thuringien, le Brunswick, le grand-duché de Bade et Francfort. Si l'entrée du Hanovre dans le Zollverein renaissant ne fut cependant consommée que le *11 juillet* suivant, c'est que ce pays, qui s'était intéressé aux discussions de Munich en même temps qu'il avait, sous les auspices de l'Oldenbourg, entamé des négociations avec la Prusse et envoyé un commissaire à Berlin, ne voulut passer par toutes les exigences du cabinet prussien, qu'après que celui-ci se fût décidé à acquiescer au précept, quelque peu réduit toutefois dans son montant, qui lui tenait tant à cœur. Le 28 juillet, l'Autriche communiquait à la Prusse les points sur lesquels un concert s'était établi à Munich, en lui proposant d'en faire entre elles, mais entre elles seules, l'objet d'un échange de vues. Il ne s'y agissait en réalité que de maintenir les prérogatives dont avaient été dotés les rapports entre l'Autriche et le Zollverein et même de les étendre autant que faire se pourrait d'après une règle et dans une mesure, sur lesquelles n'était cependant fournie aucune indication. Dans la réponse du 25 août, que le comte

de Bismark fit parvenir au nom de son gouvernement à cette dernière ouverture, le ministre prussien ne fit aucune difficulté à se mettre à la disposition de l'Autriche, alors que les conditions, à l'accomplissement préalable desquelles la Prusse avait autrefois subordonné des négociations avec l'empire, à savoir l'adoption du traité avec la France, et le rétablissement du Zollverein sur le pied de cette adoption, pouvaient être considérées comme remplies par la plupart des anciens membres de l'association douanière. Seulement les négociations devaient, d'après la Prusse, s'ouvrir à Prague et non à Berlin où l'Autriche avait demandé à en transporter le siège, et de plus les intérêts prussiens y seraient confiés à un homme spécial, M. Hasselbach, de préférence à quelque fonctionnaire supérieur, pour lequel le formalisme autrichien professait naturellement des sympathies plus vives.

Mais du moment que s'engageaient entre l'Autriche et la Prusse des pourparlers directs dans un but, qui impliquait de prime abord une renonciation aux visées du traité de février 1853, du moment qu'il devenait évident que l'Autriche elle-même ne cherchait plus à donner suite à ses propositions du 10 juillet 1862 pas plus qu'à l'idée d'une liaison plus étroite avec le Zollverein, en fallait-il davantage aux gouvernements jusque-là coalisés pour les relever de leurs derniers scrupules et les déterminer à ne plus faire dorénavant d'opposition au traité avec

la France ? Aussi le mois de septembre 1864 ne se passa-t-il pas, sans qu'ils eussent tous, sans exception aucune, témoigné à Berlin de leur disposition à renforcer les alliances scellées le 28 juin et le 11 juillet, et à accepter le traité avec la France sous les modifications offertes par la Prusse; et comme il ne subsistait plus de cause sérieuse de longueur ou de retard, le pacte qui consacrait cette adhésion de la Bavière, du Wurtemberg, du grand duché de Hesse et du Nassau aux deux pactes antérieurs ainsi qu'au traité franco-prussien, put être signé dès le 12 octobre. Seulement il fut entendu à cette occasion, qu'afin de se procurer pour la période nouvelle où l'on entrait un document renfermant toutes les dispositions conventionnelles, on procéderait, aussitôt que les négociations avec l'Autriche auraient donné également un résultat, à la conclusion d'un pacte de renouvellement, s'appliquant à tous les intéressés à la fois. Mais ces négociations, entreprises tout d'abord à Prague, ne suivirent pas dès l'origine un cours bien prospère, et se traînèrent à bâtons rompus jusqu'au mois de mars 1865, sans être parvenues encore à ce moment à leur terme définitif. Or comme une prompte entente entre les États associés paraissait de plus en plus commandée par la nécessité notamment d'établir le nouveau tarif fédéral, la Prusse réunit à partir du 29 mars leurs gouvernements respectifs dans une conférence qui termina ses travaux le 16 mai 1865 par un pacte d'association

général. Il est vrai que déjà le 11 avril précédent un arrangement était intervenu avec l'Autriche, après que les négociations entamées eussent été en décembre 1864 transportées de Prague, où elles avaient conduit au moins à un accord provisoire, dans la ville de Berlin, où elles furent jusqu'à la fin poursuivies au nom du Zollverein par des plénipotentiaires de la Prusse, de la Saxe et de la Bavière.

Mais des événements comme la reconnaissance du traité avec la France, la reconstitution du Zollverein en vertu du pacte du 16 mai 1865, et la nouvelle convention avec l'Autriche du 11 avril de la même année étaient faits, on le comprend, aussi bien intrinsèquement que bien plus encore par suite des causes de leur apparition, pour amener de notables revirements dans la législation intérieure en même temps que dans la politique mercantile de l'association. C'est surtout par le bouleversement complet du tarif fédéral appliqué jusqu'alors, que le traité passé avec la France devait se faire sentir dans les régions industrielles et commerçantes ; car les modérations et exemptions de droits, consenties à notre pays, ne se chiffraient pas par moins de 161 atteintes aux positions ou aux articles de ce tarif, atteintes dont le tableau suivant nous signalera les plus essentielles :

Marchandises.	Tarif antérieur.	Modifications.
Onate.....	3 thalers le quintal.	1 th. 15 gros d'arg.
Fils de coton.....	de 3 à 8 thalers.	de 2 à 6 thalers.
Tissus de coton.....	50 thalers.	de 10 à 30 thalers.

Marchandises.	Tarif antérieur.	Modifications.
Toile.....	de 20 à 30 thalers.	12 thalers.
Dentelles de fil.....	60 thalers.	40 thalers.
Fils de laine simples non teints ou teints et retors à 2 bouts non teints.....	8 thalers.	15 gros d'argent.
Fils de laine retors à 2 bouts teints et retors à 3 bouts ou plus teints ou non teints.....	8 thalers.	4 thalers.
Tissus de laine.....	20, 30, 50 et 110 th.	8, 10, 15 et 25 th.
Soie.....	8 thalers.	4 thalers.
Tissus de soie.....	110 thalers.	50 thalers.
Tissus de soie mélangée à d'autres matières textiles.	de 55 à 110 thalers.	34 thalers.
Fleurs artificielles et plumes de parure apprêtées....	100 thalers.	34 thalers.
Mercerie.....	de 50 à 100 thalers.	15, 25 et 50 thal.
Brosserie fine.....	10 thalers.	4 thalers.
Fer en loupes.....	1 thal. 15 gros.	17 1/2 gros d'arg.
Fer-fonte brute.....	10 gros.	7 1/2 gros d'argent.
Fer forgé.....	de 1 1/2 à 2 1/2 th.	25 gros.
Fer façonné.....	3 thalers.	1 thaler, 5 gros.
Fer-blanc.....	4 thalers.	2 thalers, 15 gros.
Ouvrages en fonte très-grossiers.....	1 thaler.	12 gros.
Articles fins de fonte fine..	10 thalers.	4 thalers.
Aiguilles à coudre.....	50 thalers.	10 thalers.
Locomotives et chaudières.	6 thalers.	1 thal. 15 gros.
Verre creux vert (vases et bouteilles).....	1 thaler.	5 gros.
Verre blanc.....	4 thal. 15 gros.	20 gros.
Verre de couleur	10 thalers.	6 thalers.
Meubles.....	—	3 thal. 10 gros.
Vannerie fine.....	—	6 thalers.
Instruments de physique..	6 thalers.	Exempts.
Statues en métal ayant au moins grandeur naturelle.....	10 thalers.	—
Instruments de musique..	6 thalers.	4 thalers.
Vêtements.....	110 thalers.	de 30 à 40 thal.
Ouvrages en cuivre et laiton.....	10 thalers.	de 2 2/3 à 4 thal.
Cuir.....	6 thalers.	2 thalers.
Ouvrages en cuir grossiers.	10 thalers.	5 thalers.

Marchandises.	Tarif antérieur.	Modifications.
Ouvrages en cuir fins	22 thalers.	10 thalers.
Gants.....	44 thalers.	13 thal. 10 gros.
Jus de citron en bouteilles.	8 thalers.	Exempt.
Papier.....	de 5 à 10 thalers.	1 thal. 10 gros.
Papier de tenture.....	20 thalers.....	
Huile en bouteilles.....	8 thalers.	25 gros d'argent.
Huile d'olives.....	1 thal. 10 gros.	25 gros.
Vin en tonneaux.....	6 thalers.....	4 thalers.
Vin en bouteilles.....	8 thalers.....	
Savon.....	de 1 à 10 thalers.	de 25 gros à 2 thal.
Faïence.....	5 thalers.	1 thal. 22 1/2 gros.
Faïence peinte.....	10 thalers.	3 thal. 5 gros.
Porcelaine.....	25 thalers.	4 thalers.
Ouvrages en caoutchouc et gutta-percha.....	de 20 à 110 thalers.	de 15 à 25 thal.
Bougies de suif ou stéarine.	6 thalers.	1 thal. 15 gros.
Châtaignes et marrons....	4 thalers.	15 gros.
Pierres gemmes de toute sorte non montées.....	10 thalers.	15 gros.

Ajoutons comme complément à ces indications que tout le matériel de fabrique, les produits chimiques et autres substances semblables allaient entrer désormais en franchise, ou bien en n'acquittant plus que des droits sensiblement réduits. En ce qui concernait d'ailleurs les droits à la sortie, le Zollverein renonçait complètement à ceux qui étaient perçus encore sur divers déchets, les peaux brutes et travaillées, les poils d'animaux, la laine, le minerai, la cendre et le charbon de bois ainsi que le tan et n'en laissait plus subsister que sur les drilles et chiffons de toute espèce, autres que de soie pure, y compris les maculatures et rognures de papier, sur la pâte à papier et sur les vieux cordages et filets de pêche, goudronnés ou non.

Mais quelque larges que fussent ces innovations, elles n'emportaient tout de même pas une rénovation du tarif conforme aux exigences de la logique, laquelle n'avait véritablement pas lieu d'être trop satisfaite jusqu'ici. En effet étant donné, d'une part, qu'on avait procédé assez arbitrairement en 1818 et sans tenir aucun compte, pour la fixation des droits, de la valeur des marchandises ou de la somme de travail qui leur avait été consacrée, étant donné aussi, d'autre part, le flot toujours montant depuis lors de l'activité commerciale et industrielle, qui avait modifié sur son parcours la plupart des conditions, tout terrain solide et compacte avait fini par manquer sous le tarif fédéral, qui était devenu un réceptacle de taxes variées, sans rapport rationnel entre elles ou avec les objets qu'elles atteignaient. Or, pour avoir à l'occasion du traité avec la France réduit, également un peu à l'aventure, bon nombre des quotités inscrites, on avait fait disparaître sans doute quelques-unes des énormités les plus apparentes, mais sans amender pour cela le système lui-même. Peut-être l'inconvénient en question eût-il pu être corrigé par une enquête minutieuse, enveloppant l'industrie tout entière, et pareille à celle qui, prescrite en France, devait imprimer aux négociations commerciales de ce pays une marche assurée et garantir la continuité de ses agissements. Car, malgré toutes les concessions faites, le tarif français était demeuré un tarif complètement protecteur, en

ce qu'il avait maintenu pour toutes les exploitations industrielles une protection, que les renseignements recueillis n'auraient pas fait juger absolument superflue, traduisant par exemple cette protection, au sujet des articles plus importants, par des droits *ad valorem* qui s'élevaient donc en raison même de leur qualité. Mais telle n'avait point été la ligne de conduite suivie par la Prusse, qui pour des motifs tirés de la situation elle-même n'avait prescrit, en vue de la conclusion du traité, aucune information concernant l'état de l'industrie chez ses associés ou tout au moins sur son propre territoire ; et dès lors toutes les connaissances statistiques et pratiques, qu'on serait disposé, non sans raison, à attribuer à ses fonctionnaires et à ses agents, ne pouvaient mettre obstacle à plus d'une modération de droits, dépourvue de base positive, et dictée par des appréciations personnelles, des circonstances fortuites ou des indications de provenance exclusive. D'ailleurs, le reproche que nous formulons à un point de vue scientifique ou comme pourraient le faire des Bava-rois ou Wurtembergeois, irrités contre l'œuvre prussienne de 1862 dans son ensemble, mais qui s'adresse, nous nous empressons de le dire, à la méthode employée seulement et non pas à l'esprit progressif, excellent, selon nous, dans lequel elle a été accomplie, ce reproche atteint tout aussi bien toutes les modifications du tarif, qui avaient été abordées depuis la fondation du Zollverein. L'organisme et la constitu-

tion de l'association ne portant guère en effet à envisager son industrie comme un seul tout, les diverses motions présentées dans le but de faire faire des changements au tarif, n'avaient donc été plus ou moins que l'expression de besoins momentanés, qui s'étaient manifestés dans tel ou tel ou plusieurs des États associés, et dont les gouvernements respectifs s'étaient rendus les interprètes. Et comme ces besoins ne s'accusaient pour ainsi dire jamais de la même façon en tous lieux, ils avaient à chaque fois la satisfaction que pouvait leur valoir la position ou l'influence des cabinets intéressés, la solidité des travaux préparatoires ou bien encore le crédit et le prestige personnels des commissaires, chargés d'en être les organes. Si déjà dans le passé, le gouvernement prussien était redevable à cette situation d'égards plus grands pour ses intérêts propres, il devait bien aussi dans ses négociations avec la France, privé qu'il était de constatations préalables s'appliquant au Zollverein tout entier, prendre de préférence conseil de ses avantages individuels et des notices plus ou moins maigres, que lui avaient remises certains gouvernements associés, poursuivant eux-mêmes des visées tout à fait égoïstes. Ce n'est pas que le cabinet de Berlin ne se défendit contre le soupçon de préoccupations exclusives, notamment dans l'importante communication du 3 avril 1862, envoyée par lui aux autres membres du Zollverein pour les mettre au courant de ce qu'il

avait fait, et dont un des derniers alinéas s'exprimait ainsi :

« Les explications qui viennent d'être fournies prouveront, j'espère, à nos alliés, que dégagés de toute considération étrangère à l'objet en cause, nous nous sommes efforcés d'assurer et de favoriser l'intérêt collectif de l'Union, et que l'ensemble des résolutions prises répond à cet intérêt, bien même que sur certains points on pût désirer autre chose. Les sacrifices, sans lesquels aucune entente ne deviendrait possible, tombent sous beaucoup de rapports plus lourdement et sous aucun rapport moins lourdement sur nous que sur nos coïntéressés. Nous nous déclarons même prêts, par sollicitude pour un heureux dénouement de cette affaire, à abaisser du jour de la mise à exécution du traité de commerce les droits de circulation sur le vin fédéral à 12 1/2 gros d'argent par quintal de douanes, et sur le moût à 10 gros. »

Mais, sans doute, la nature des choses, c'est-à-dire l'absence d'un fonds commun d'éclaircissements généraux, aggravée même par le désir de la Prusse de précipiter à un moment la conclusion du traité, qu'il ne devint plus possible par la suite que d'adopter ou de rejeter sans réserve, devait être plus forte que des intentions, que nous nous plaçons, pour notre compte, à supposer excellentes.

Il ne fut pas donné non plus, postérieurement au nouveau pacte d'Union, qui ramena la nécessité de

la fixation du tarif, d'apporter au vice signalé un remède sérieux, que ne pouvaient procurer que des délibérations calmes et objectives, impossibles à obtenir en présence du froid, jeté par les derniers événements entre les membres du Zollverein, et de l'aliment supplémentaire fourni à la lutte entre la protection et le libre échange par le traité avec la France. Si les gouvernements alliés se rendirent au désir de la Prusse, s'ils souscrivirent au traité franco-prussien et aux modifications de tarif, qui en découlaient, ce n'était qu'en maugréant, ce n'était que comme contraints et forcés par les plus impérieuses raisons, et ils n'avaient donc nulle envie d'aller au delà de ce que commandait le strict nécessaire. La Prusse de son côté se félicitait d'avoir mené à bonne fin la crise redoutable qui venait de sévir, et se gardait de proposer d'autres changements pour ne pas soulever de nouveaux conflits. Les choses demeurèrent donc en l'état, et le tarif fédéral continua, après comme avant, à donner le spectacle d'une série de chiffres, dont tout esprit systématique étant banni, et où certaines matières premières, indispensables à l'industrie nationale, coudoyèrent assez fréquemment avec des charges exorbitantes, des produits entièrement fabriqués et en partie indifférents, qui ne supportaient que des droits de peu d'importance. Les traités de commerce qui suivirent ont sans doute, dans une certaine mesure, donné satisfaction à ces griefs, mais même les remaniements tentés en 1868

et 1869 ne portaient pas de foyers statistiques projetant leurs clartés sur toutes les parties, sans exception, de l'industrie fédérale, et ils échouèrent contre des questions qui ne touchaient pas plus à des intérêts généraux, qu'elles ne se rattachaient nécessairement à une révision méthodique du tarif.

A part les dispositions de tarif, il y avait surtout l'art. 34 du traité de commerce avec la France, qui engageait le Zollverein dans des voies non encore suivies par lui jusqu'alors, et dont pour cette cause nous rappelons ici littéralement les termes : « Chacune des deux hautes parties contractantes, y était-il dit, s'engage à faire profiter l'autre de toute faveur, de tout privilège ou abaissement dans les tarifs des droits à l'importation ou à l'exportation des articles mentionnés ou non dans le présent traité, qu'elle pourrait accorder par la suite à une tierce puissance. Elles s'engagent en outre à n'établir l'une envers l'autre aucun droit ou prohibition d'importation ni aucune prohibition d'exportation qui ne soit, en même temps, applicable aux autres nations. Toutefois les hautes parties contractantes prennent l'engagement de ne pas interdire l'exportation de la houille. » Les rapports du Zollverein vis-à-vis de l'Autriche avaient seuls fait naître des objections à l'encontre de cet article, qui ruinait l'espoir, nourri en un temps par cette monarchie, de devenir à la longue partie intégrante de l'association douanière ; mais quand l'empire lui-

même eut renoncé à ses anciens projets et se fut accommodé de la situation qui lui était faite, rien ne s'opposa plus, à ce que le principe déposé dans ledit art. 31, et en vertu duquel la France devait instantanément bénéficier des avantages commerciaux concédés à toute autre puissance par l'Association, sortît, avec une réciprocité complète, son plein et entier effet.

Au surplus, là ne s'arrêtent pas, dans le traité de commerce, les arrangements qui méritent d'être particulièrement relevés, et comme Français nous avons même l'obligation rigoureuse, surtout après avoir tenu la balance si égale jusqu'à cette heure et avoir peut-être jusqu'à un certain point fait cause commune avec notre sujet par un penchant assez habituel aux historiens, de ne passer non plus sous silence aucun des titres principaux de notre propre pays aux concessions et à l'empressement de ses co-contractants. Mais, sous ce dernier rapport, un auxiliaire d'autant plus précieux qu'il était condamné à un langage plus circonspect se présente dans la personne de l'éminent comte de Bernstorff, mort récemment à Londres, ambassadeur d'Allemagne (1873), et qui dans cette longue circulaire du 3 avril 1862, citée déjà à diverses reprises, et dont il était l'auteur, laisse tomber, sans doute parce que la situation vis-à-vis des alliés l'exigeait, cet aveu qu'il nous appartient assurément d'enregistrer :

« Abordant à présent le contenu même du traité

de commerce (les considérations générales avaient été exposées auparavant, de même que la similitude entre l'annexe A contenant les droits à l'importation en France et le tarif franco-belge avait été également déjà signalée), j'ai la satisfaction de pouvoir dire, que sous des points de vue essentiels, il se distingue avec avantage du contenu des traités passés par la France avec la Grande-Bretagne et la Belgique, et qu'il répond à peu près complètement aux vœux exprimés par nos associés. » « Ces vœux, ajoute le ministre prussien, après cette déclaration aussi significative que générale, se réfèrent principalement aux conditions, sous lesquelles les marchandises fédérales pourraient, à leur entrée en France, prétendre aux modérations de droits convenues, et portaient tant sur les routes à choisir à l'entrée, que sur les pièces devant accompagner les marchandises et que sur l'accomplissement final en douane des obligations et formalités à remplir par et pour les importations (Abfertigungs-Verfahren). » Suit la démonstration, à laquelle les mots précédents de la circulaire ont préparé les esprits.

Pour maintenir l'ordre observé par le traité de commerce lui-même, nous relaterons] tout d'abord parmi les dispositions les plus dignes de remarque en dehors de celle, qui tout à l'heure fixait notre attention, l'art. 3, lequel ne voulant pas, dans un intérêt commun, réserver les immunités respectivement offertes, aux importations directes seulement

d'un des deux territoires dans l'autre, par voie de terre ou d'eau, *considérât comme importées directement*, tant les marchandises d'origine ou de fabrication fédérale expédiées en France, que les marchandises d'origine ou de fabrication française, expédiées dans le Zollverein, quand cette expédition se ferait soit par les ports hanséatiques de l'Elbe ou du Weser, soit par les chemins de fer de la Belgique ou de la Suisse, pourvu que, dans ce dernier cas, les wagons ou les colis renfermant ces marchandises fussent cadenassés ou plombés par la douane du pays expéditeur, que les cadenas ou plombs fussent reconnus intacts à l'arrivée en pays de destination et que l'expédition eût lieu dans les conditions réglées entre les parties contractantes pour le service international des chemins de fer.

D'après l'art. 5, les alcools et les vernis alcooliques originaires du Zollverein étaient, indépendamment des droits de douane stipulés dans le tarif A, soumis en France au droit de consommation imposé aux produits similaires français; et de même, jusqu'à ce que les sels employés à la fabrication des produits chimiques ou autres similaires fussent exemptés en France du droit de consommation, divers produits à base de sel, comme le chlorate de potasse, le sel de soude, le sel ammoniac, les bouteilles, les glaces ou grands miroirs, etc., devaient, quand ils étaient de provenance fédérale, payer à leur importation en France et à titre de compensa-

tion des droits supportés par les fabricants français, des taxes supplémentaires équivalentes, que cet article fait connaître.

Mais comme les produits étrangers qui à leur entrée dans le Zollverein avaient acquitté intégralement le droit d'importation n'étaient plus assujettis au paiement d'aucune autre taxe, il existait là sans doute une inégalité, dont les adversaires du traité de commerce ne manquèrent pas, comme bien on pense, de tirer parti, et qui toutefois se rattachait si intimement à la dissemblance des modes d'imposition respectifs, qu'elle n'aurait pu disparaître qu'avec les systèmes suivis eux-mêmes, auxquels les contrées intéressées ne paraissaient pas disposées cependant à renoncer. L'art. 8 avait d'ailleurs pourvu à ce que les marchandises de toute nature, originaires des États de l'une des parties contractantes et importées dans ceux de l'autre, ne pussent être au moins assujetties à des droits d'accise ou de consommation supérieurs à ceux qui grevaient ou viendraient à grever les marchandises similaires de production nationale. Car l'art. 7 avait autorisé chacune des parties contractantes, au cas où elle jugerait nécessaire d'établir un droit de consommation nouveau ou un supplément de droit de consommation sur un article de production ou de fabrication nationale compris dans les tarifs annexés au traité de commerce, à grever immédiatement l'article similaire étranger à l'importation d'un

droit égal ou équivalent. Le même esprit, qui dictait l'art. 8 avait déjà conduit aussi dans l'art. 6 à assurer aux taxes une mobilité toujours proportionnelle, au cas de suppression, de réduction, d'augmentation des drawbacks existants ou d'introduction de drawbacks nouveaux. Au surplus, voici comment s'exprime cet article, qui prévoit et règle clairement les diverses hypothèses, qui peuvent se présenter :

« Art. 6. Dans le cas de suppression ou de réduction des drawbacks actuellement existants à l'exportation des produits français, les taxes supplémentaires imposées par l'article précédent (art. 5) aux produits d'origine ou de manufacture du Zollverein, seront supprimées ou réduites de sommes égales à celles dont seraient diminués ces drawbacks.

« Toutefois en cas de suppression, si le gouvernement établit une surveillance, un contrôle ou un exercice administratif sur certains produits fabriqués français, les charges directes ou indirectes, dont seront grevés les fabricants français, seront compensées par une surtaxe équivalente, établie sur les produits similaires du Zollverein.

« Il demeure en outre convenu que si des drawbacks sont accordés à d'autres produits de fabrication française ou si les drawbacks actuels sont augmentés, les droits qui grèvent les produits d'origine ou de fabrication du Zollverein pourront être augmentés, s'il y a lieu, d'une surtaxe égale au montant de ces drawbacks.

« Les drawbaks établis à l'exportation des produits français ne pourront être que la représentation exacte des droits de consommation grevant lesdits produits ou les matières dont ils sont fabriqués.

« Le Zollverein jouira des mêmes droits que ceux que se réserve la France par les dispositions qui précèdent. »

En décidant notamment, que les marchandises de toute origine importées du Zollverein par la frontière de terre seraient admises pour la consommation intérieure de la France, moyennant l'acquittement des droits établis pour les provenances autres que celles des pays de production, sous pavillon français, l'article 11, tout en ne pas écartant d'une façon complète la différence de traitement maintenue par la France pour la frontière maritime et la frontière de terre, différence qui de tout temps avait entravé le mouvement commercial de l'Association vers notre pays, apportait en tout cas des adoucissements notables à la situation antérieure.

Comme la perception d'un certain nombre de droits se faisait, au moins en France, d'après la valeur, il fallait s'expliquer sur la base de l'évaluation ; aussi l'art. 14 dispose-t-il que les droits *ad valorem* seraient calculés sur la valeur au lieu d'origine ou de fabrication, de l'objet importé, augmentée des frais de transport, d'assurance et de commission nécessaires pour l'importation en France jusqu'au lieu d'introduction.

Pour le cas, où la douane française jugerait insuffisante la valeur déclarée par l'importateur dans sa déclaration écrite, un droit de préemption est accordé sous certaines conditions à cette douane, à moins que l'importateur ou elle-même ne préfère recourir à l'expertise. C'est à ces détails et à l'amende encourue, le cas échéant, comme aussi à la désignation et aux opérations des arbitres que se réfèrent les dispositions des articles 15 à 18. Quant à l'art. 20, il fait connaître quels sont, sous la réserve d'indications nouvelles par le gouvernement français, les ports et les bureaux de douane, dans lesquels seuls pourront être vérifiés chez nous et admis à l'acquittement des droits les tissus purs ou mélangés du Zollverein taxés à la valeur. Observons ici, que bien que le système français des droits *ad valorem* et son mode de fonctionnement eussent longtemps servi de texte aux récriminations des industriels allemands et que ce système n'eût pas été extraordinairement mitigé par le traité, les écrivains leurs compatriotes, qui n'entendent plus, paraît-il, retentir à leurs oreilles autant de plaintes qu'autrefois, quoique les rapports d'affaires se soient beaucoup multipliés, veulent bien trouver notre administration douanière en progrès, c'est-à-dire moins tracassière.

L'exemption de tout droit de transit dans chacun des deux territoires au profit des marchandises de toute nature venant de l'autre ou s'y rendant est proclamée par l'art. 23, qui subordonne toutefois à

une autorisation spéciale de qui de droit le transit du sel par le Zollverein, comme aussi le gouvernement français s'y réserve de soumettre à des autorisations spéciales le transit des armes de guerre, et qui consacre en outre, même sans réciprocité, la prohibition en France de la poudre à tirer. L'événement a prouvé, d'ailleurs, que cette dernière inégalité, qui avait fait pousser également des clameurs assourdissantes, n'avait pas une importance pratique bien appréciable.

Grâce à l'art. 25, les sujets des parties contractantes étaient pour leur entrée, leurs voyages et leur séjour dans quelque portion que ce fût des territoires respectifs, pour la location et possession dans les villes et ports respectifs de maisons, magasins, boutiques et terrains, qui leur seraient nécessaires, et pour les privilèges, immunités et autres faveurs quelconques dont jouiraient dans le présent ou à l'avenir les nationaux, en matière de commerce et d'industrie, traités tout à fait de la même façon que ces derniers, pouvant prétendre pour leurs personnes et leurs biens à même protection et sécurité qu'eux, sans être, comme locataires ou possesseurs, assujettis à des taxes soit générales, soit locales, ni à des impôts ou obligations de quelque nature qu'ils fussent autres que ceux qui seraient ou pourraient être établis sur les nationaux. Or c'était là certainement une stipulation, dont, en raison des tendances bien connues des populations allemandes à l'é-

migration, à l'abandon au moins temporaire de leurs foyers, le Zollverein devait tirer un bien meilleur parti que la France, et nous estimons même, que jusqu'à la rupture de nos rapports par suite de la dernière guerre, l'hospitalité française et l'exécution, reçue chez nous par cette clause, ne doivent pas avoir été de l'autre côté du Rhin l'objet d'attaques bien acerbes!....

Le traité contient aussi des dispositions sur la faculté accordée aux fabricants et marchands, ainsi qu'à leurs commis voyageurs, dûment patentés dans leur propre contrée, de faire dans l'autre, sans y être soumis à aucun droit nouveau de patente, des achats pour les besoins de leur industrie et de recueillir des commandes avec ou sans échantillons, mais sans colporter des marchandises (art. 26), sur l'admission en franchise temporaire des objets passibles d'un droit d'entrée, qui servent d'échantillons et qui sont importés dans le Zollverein par des voyageurs de commerce français ou en France par des voyageurs de commerce du Zollverein (art. 27), sur les marques ou étiquettes de marchandises ou de leurs emballages, les dessins et marques de fabrique ou de commerce, pour lesquels les sujets de chacun des États contractants jouiront respectivement dans l'autre de la même protection que les nationaux (art. 28). Le deuxième alinéa de ce dernier article, où il est dit :

« Il n'y aura lieu à aucune poursuite à raison de

l'emploi, dans l'un des deux pays, des marques de fabrique de l'autre, lorsque la création de ces marques dans le pays de provenance des produits, remontera à une époque antérieure à l'appropriation de ces marques par dépôt ou autrement dans le pays d'importation. » Ce deuxième alinéa avait été inséré à la suggestion des négociateurs prussiens, qui, comme il arrivait parfois que, notamment pour les ouvrages en fer et en acier, des fabricants français employaient les marques de fabrique connues et estimées d'industriels allemands, crurent devoir se garer contre l'éventualité d'une saisie de marchandises fédérales munies de pareilles marques, pour le cas, où, par le dépôt de ces indications, l'imitateur français aurait en France acquis un droit à son usage.

Il n'est pas besoin d'insister sur l'art. 29, dont les préoccupations en faveur d'une expédition douanière aussi facile que possible des transports internationaux par les chemins de fer qui relient le Zollverein et la France, devaient prendre corps dans une convention spéciale, relative au service international des chemins de fer dans ses rapports avec la douane.

Quand on rapproche enfin l'art. 32 de l'art. 33 et d'une déclaration contenue dans le procès-verbal dressé lors de la signature solennelle à Berlin, le 2 août 1862, des quatre traités et conventions négociés par la Prusse, on constate que le traité de commerce

était conclu pour une période de douze années, qu'il devait entrer en vigueur deux mois après l'échange de ses ratifications, et que l'échange des ratifications n'aurait lieu que lorsque tous les États du Zollverein auraient fait connaître leur adhésion. Que si aucune des hautes parties contractantes n'avait notifié douze mois avant la fin de ladite période de douze ans, partant du jour même de l'échange des ratifications, son intention de faire cesser les effets de ce traité, il demeurerait obligatoire jusqu'à l'expiration d'une année, à partir du jour où l'une ou l'autre des hautes parties contractantes l'aurait dénoncé.

Le *Traité de navigation*, conclu également entre la France d'une part, et la Prusse agissant au nom du Zollverein de l'autre, pour entrer en vigueur un mois après l'échange de ses ratifications et y rester autant que le traité de commerce, ne contenait pas d'énonciations particulièrement saillantes, ce qui fit que d'aucun côté il ne fut non plus en butte à des attaques passionnées, ou tenu en échec par des scrupules quelque peu sérieux.

Ce traité établissait une assimilation aussi complète que possible entre les navires respectifs par rapport aux droits de tonnage, de pilotage, de quarantaine, de port, de phare ou autres charges pesant sur leur coque ; il les admettait à un traitement tout à fait identique en ce qui concerne leur placement, leur chargement et déchargement dans

les ports, rades, bâteaux et bassins et généralement pour toutes les formalités et dispositions quelconques auxquelles ils pouvaient être soumis ainsi que leurs équipages et leurs cargaisons; il s'en rapportait, pour leur nationalité et leur capacité, aux documents délivrés par les autorités compétentes aux capitaines, patrons et bateliers; il ne faisait aucune différence entre eux pour l'importation ou l'exportation de tous produits et autres objets de commerce, qui pourrait avoir lieu dans les États de l'une des parties contractantes par navires nationaux, et ne se montrait restrictif que pour le cabotage, c'est-à-dire le transport de produits ou marchandises chargés dans un port avec destination pour un autre port du même territoire; il concédait aux marchandises de toute nature importées directement d'un port des États du Zollverein en France, sous pavillon d'un des États du Zollverein, et réciproquement aux marchandises de toute nature importées de quelque lieu que ce fût dans le Zollverein sous pavillon français, les mêmes exemptions, restitutions de droits, primes ou autres faveurs quelconques, comme aussi il les soumettait aux mêmes droits, ni différents ni plus forts, de douane, de navigation ou de péage et aux mêmes formalités, que si l'importation en avait eu lieu sous pavillon national; il s'expliquait en conséquence sur les conditions auxquelles le bénéfice du transport en droiture ne serait pas perdu, et faisait ob-

server expressément — ce qui peut-être rapproché de l'art. 11 du traité de commerce — que les conditions spéciales imposées en France aux importations effectuées sous pavillon français, d'ailleurs que des pays d'origine, s'appliqueraient aux produits expédiés en France des entrepôts du Zollverein sous pavillon des États du Zollverein; il consentait, après de vives instances auprès de la France, et à la satisfaction naturelle du Zollverein, notamment des États plus directement intéressés du Hanovre et d'Oldenbourg, à ce que les navires des pays de l'association ainsi que leurs cargaisons, arrivant des ports hanséatiques de l'Elbe et du Weser bénéficiaient des stipulations concernant les navires des États du Zollverein et leurs chargements qui venaient directement d'un de ses propres ports; il ne se montrait pas plus exigeant, relativement aux droits et formalités de sortie, pour les marchandises de toute nature, qui seraient exportées du Zollverein par navires français ou de France par navires des États du Zollverein, que si elles étaient exportées par navires nationaux, et il les appelait, dans l'un et l'autre cas, à la jouissance de toute prime ou restitution de droits et autres faveurs qui seraient ou pourraient être accordées par chacune des deux parties à la navigation nationale, ne dérogeant à cette assimilation, si favorable au développement du commerce extérieur respectif et à celle établie à l'importation, qu'en ce qui concerne les avantages

dont les produits de la pêche nationale seraient ou pourraient être l'objet ; et dans le surplus enfin des 16 articles dont il se composait, il contenait d'autres dispositions encore, se référant par exemple à la navigation fluviale, au déchargement partiel de leur cargaison par les navires de l'une des parties contractantes entrant dans un des ports de l'autre, en cas de relâche forcée, à la nomination et à certaines attributions des agents consulaires, au sauvetage des biens naufragés ou échoués sur les côtes du Zollverein ou de la France, et à l'exemption complète de tout droit de douane, octroyée aux marchandises sauvées, à moins qu'elles ne soient admises à la consommation intérieure.

Pour ce qui est de la convention contemporaine des trois autres, qui était relative au service international des chemins de fer dans ses rapports avec la douane, convention dont l'entrée en vigueur était fixée au mois après l'échange de ses ratifications, et dont les effets devaient cesser au gré de celle des parties contractantes qui aurait prévenu l'autre au moins six mois à l'avance, elle était destinée, comme nous l'avons dit, à assurer l'exécution de l'art. 29 du traité de commerce signé le même jour, et ses 22 articles renferment bon nombre de dispositions, au caractère essentiellement technique et assez bien appropriées à la commodité des rapports, pour n'avoir également donné lieu à aucune polémique ardente et avoir servi de base au traitement dou-

nier qu'on applique depuis lors à tous les échanges internationaux par chemins de fer.

La Convention pour la garantie de la propriété des œuvres d'esprit et d'art, à laquelle même durée était assignée qu'aux traités de commerce et de navigation, et qui d'après son avant-dernier article 18 devait être mise en vigueur deux mois après l'échange de ses ratifications ne saurait obtenir ici qu'une mention rapide par la raison que son objet, répression de la contrefaçon littéraire et artistique, ne figure pas parmi ceux que se proposent les traités du Zollverein. C'est le même motif qui explique que cette convention n'ait été conclue du côté de l'Allemagne que par la Prusse seulement, traitant dans son propre et unique intérêt, sous réserve toutefois du droit d'accession à tout État, qui appartiendrait à cette époque ou par la suite au Zollverein — droit que les membres les plus importants de l'association ont aussi successivement mis tous à profit.

Si l'on donne ensuite un coup d'œil aux arrangements intervenus avec l'Autriche, et qui figurent dans le traité du 11 avril 1865 qu'accompagne un cartel de douanes dans l'intérêt du recouvrement des droits d'entrée et de sortie réciproques, on remarque que ce traité reproduit la structure extérieure et jusqu'au mot à mot de la plupart des articles du traité précédent. Il n'y a pas jusqu'à son préambule, qui n'indique encore l'union douanière

générale de l'Allemagne comme le but vers lequel tendent toujours les parties contractantes. En réalité cependant, les rapports antérieurs se trouvaient, par son fait, modifiés du tout au tout. Les droits différentiels, qui avaient fonctionné jusque-là, la position privilégiée que les deux territoires voisins s'étaient accordée auparavant entre eux pour leurs échanges respectifs, avaient fait place à un régime, dans lequel les stipulants étaient mis exactement au niveau de toutes les autres contrées. En fait d'immunités particulières ayant survécu aux autres, on ne peut guère citer que l'exemption des droits d'entrée et de sortie admise en faveur des choses traversant la frontière et la repassant ensuite après avoir subi chez le voisin une réparation ou une amélioration (art. 6) ou bien que le contact établi, là où il y avait possibilité de le faire, entre les bureaux de douane sis à la frontière, de façon que les opérations douanières nécessitées par le passage des marchandises d'un territoire dans l'autre eussent lieu simultanément (art. 8) ; et d'ailleurs c'étaient là des dispositions qu'il n'eût pas été possible de mettre d'accord avec le système des douanes françaises. Ce n'est pas que l'art. 25 du traité nouveau n'eût prévu aussi et réglé l'hypothèse où les parties voudraient prendre d'autres mesures encore en faveur du commerce international, se concerter sur un plus grand rapprochement de leurs tarifs de douane et débattre la question de l'union douanière

pour toute l'Allemagne ; mais outre que cet article déclarait lui-même à la fin, par une sorte de répercussion des dernières controverses, que ses prévisions ne sauraient en aucune façon porter atteinte à l'autonomie des nations en cause dans la sphère de leur législation douanière et commerciale, il ne pouvait être douteux pour aucun de ceux qui avaient assisté à l'enfantement du traité de 1863, que de pareilles prévisions étaient purement de style et n'avaient aucune espèce de portée dans l'esprit des contractants. La vérité était, que l'Autriche allait désormais se trouver vis-à-vis du Zollverein dans la même situation que tous les autres États, qui auraient passé ou passeraient avec celui-ci des traités de commerce, en se réservant et en concédant par réciprocité le traitement de la nation la plus favorisée. C'en était donc fait de cette politique commerciale et douanière qui avait eu pour parrains le prince de Schwarzenberg et le baron de Bruck et à laquelle le traité de février avait donné le baptême ! Pour avoir été édifiée sur des bases trop fragiles, pour avoir été poursuivie à l'aide de moyens insuffisants, elle venait de recevoir du traité d'avril 1863 un coup peut-être mortel, dont en tout cas elle n'est pas sur le point de se relever : l'Autriche était exclue de toute communion économique avec le reste de l'Allemagne, en attendant même qu'elle fût également exclue de toute communion politique !

Les rapports internes des associés devaient, eux aussi, se ressentir beaucoup du nouvel ordre de choses, bien que cependant le pacte du 16 mai 1865 n'eût pas, dans la forme au moins, attribué le caractère d'innovations aux changements introduits et n'y parût voir plutôt que de simples améliorations. A part, en effet, les réductions opérées dans le tarif général de l'Association, publié même dès avant le pacte du 16 mai 1865, qui ne devait, lui, se substituer aux pactes précédents que du 1^{er} janvier 1866, à part ces réductions, qui devaient certainement décourager les efforts du parti protectionniste et qui leur assignaient en tout cas les limites les plus étroites, on est frappé de bien d'autres modifications encore, issues du traité d'union, et dont nous ne voulons relever que les plus importantes. Ainsi par exemple, comme nous l'avons annoncé plus haut, le préciput alloué au royaume du Hanovre et au grand duché d'Oldenbourg fut ramené à des proportions plus modestes, puisqu'on convint que, dorénavant, si la part revenant à ces deux États dans les recettes communes d'après le chiffre de leur population, ne montait pas même à 27 gros d'argent et demi par tête, la différence leur devait être, mais alors seulement, servie sur les parts des autres associés (art. 22 du pacte).

De même la Prusse venait enfin, en considération des modérations notables consenties par le

Zollverein aux vins français, y importés, de prêter les mains à la suppression chez elle du droit de passage sur le vin et le moût obtenus dans les autres contrées de l'association, à la plus grande satisfaction des États du midi de l'Allemagne, qu'elle désarmait de la sorte sur un point qui, depuis l'existence du lien fédéral, avait entretenu les dissentiments les plus vifs et donné lieu à d'interminables débats (art. 11, n° 2, § 3 du pacte).

Le Hanovre et l'Oldenbourg furent aussi astreints, en vertu de l'article 10, § 3, du même pacte de 1865 à porter, au plus tard à partir du 1^{er} janvier 1866, l'impôt sur le sel à 2 thalers par quintal de douane. La taxe légère, acquittée jusqu'alors par cette substance dans les États de l'ancien *Stuerverein* avait développé la contrebande dans d'autres régions de l'Association et provoqué de la part de la Prusse bon nombre de plaintes, dont il paraissait assez difficile de tarir la source, tant que subsisterait une inégalité dans la fixation respective du droit : aussi ce pays profita-t-il de la crise survenue, pour amener à composition le Hanovre, qui s'était montré rebelle le plus longtemps possible à une assimilation complète.

Par contre, la Prusse n'avait pas jugé à propos de donner suite à d'anciennes motions, tendant à l'abolition du veto, dont disposait chacun des associés, à la reconnaissance des votes pris à la simple majorité comme aussi à l'érection de consulats rele-

vant du Zollverein, et à s'en tenir aux apparences, on aurait donc pu croire, que le système fédératif, que l'égalité des droits entre tous les intéressés avait continué à prévaloir dans l'Association. Mais au fond, les choses n'étaient plus entières. La Prusse avait su, en tirant habilement parti des circonstances et notamment du sentiment populaire chez les États moyens, refouler l'intrusion inquiétante de l'Autriche dans les affaires du Zollverein et amener ces États moyens, à adopter contre leur gré, un traité et un tarif proscrivant peut-être sans retour le système protecteur, ce qui, en fait au moins, lui valait sur la marche des choses fédérales un ascendant, se rapprochant beaucoup d'une véritable hégémonie. De leur côté, les États de moyenne grandeur étaient bien forcés de reconnaître qu'il n'y avait pas dans le domaine économique à compter, de la part de l'Autriche, sur une coopération capable d'équilibrer la prépondérance de la Prusse, et que tant que leurs populations priseraient les avantages matériels découlant du Zollverein, plus haut que l'indépendance, tout point d'appui leur serait également défaut à l'intérieur contre les entreprises prussiennes.

Dans ces conditions, la menace d'une dissolution du Zollverein à l'issue de chacune de ses périodes d'existence devenait entre les mains de la Prusse l'instrument d'une pression, à laquelle ceux qui la subissaient n'étaient en mesure comme le

prouvait l'expérience faite, d'opposer ni un accord imperturbable et à toute épreuve, ni un ensemble de vues bien arrêtées, ni non plus des forces morales ou physiques en quantité suffisante. Le dualisme, cette plaie de l'Allemagne, n'avait donc pas gagné le Zollverein, qui semblait voué à une autre influence, l'hégémonie, agissant en sens contraire, et à la suite de laquelle la vie nationale courait peut-être des risques non moins graves. Il ne fallait pas une grande perspicacité pour voir que le principe du fédéralisme, choyé avec une prédilection si marquée par une grande partie de la nation, ne pouvait plus tenir devant l'attitude des grandes puissances, et que le maintien provisoire des formes traditionnelles était le résultat d'une de ces transactions éphémères, n'exprimant plus la vérité des situations et à laquelle la plus prochaine crise devait irrévocablement mettre un terme.

Mais qui alors, malgré toute la clairvoyance possible, eût cru cette crise imminente au point de devoir faire explosion l'année d'après ?

Le défaut d'entente entre associés et la stagnation dès lors inévitable de la législation fédérale n'avaient pas toutefois empêché le Zollverein de veiller avec sollicitude à ses relations extérieures. Nous n'en voulons d'autre preuve, à part les indications déjà fournies dans cet ordre d'idées, que les traités qui suivent et qui ont été conclus depuis 1853 à l'instigation et sous la direction habituelles de la Prusse :

1. Un traité d'amitié, de commerce et de navigation, passé le 10 juillet 1855 avec la république mexicaine pour une première période de 8 années.

2. Un traité d'amitié et de commerce avec la Perse conclu à Paris le 25 juin 1857, ratifié le 31 mars 1858, et assignant aux rapports contractuels une durée de 8 années, après lesquelles il suffira d'une dénonciation pour en faire cesser les effets au bout de 12 mois.

3. Un traité d'amitié, de commerce et de navigation avec la Confédération argentine du 19 septembre 1857.

4. Un traité semblable avec le Paraguay, du 1^{er} août 1860, courant sans durée fixe d'une année à l'autre et assurant dans son art. 15 aux sujets des parties contractantes protection pour leurs biens et leurs personnes, liberté religieuse, liberté du culte domestique et un ensevelissement convenable.

5. Un traité semblable du 24 janvier 1861 avec le Japon, traité conclu, sans application aux autres États du Zollverein, par et pour la Prusse seulement, et que nous ne mentionnons ici que comme étant devenu la base d'un arrangement ultérieur entre l'association douanière et le Japon.

6. Un traité semblable avec la Chine du 2 septembre 1861, qui présente cette particularité d'avoir du côté de l'Allemagne été conclu au nom du Zollverein et des grands duchés de Mecklembourg-Schwérin et Mecklembourg-Strelitz ainsi, que des

villes hanséatiques de Lubeck, Brême et Hambourg.

7. Un traité semblable du 1^{er} février 1862 avec la république du Chili.

8. Un traité semblable du 7 février 1862 entre le Zollverein et le Mecklembourg d'une part, et le royaume de Siam de l'autre.

9. Un traité de commerce, contenant quelques stipulations sur la navigation, conclu le 20 mars 1862 entre le Zollverein et la Porte Ottomane, en renouvellement d'un traité antérieur du 10/22 octobre 1840.

10. Un traité de commerce, de navigation et contre la contrefaçon avec la Belgique, conclu le 22 mai 1865 et devant expirer le 30 juin 1875.

11. Un traité de commerce, de navigation et contre la contrefaçon avec la Grande-Bretagne, conclu le 30 mai 1865, pour expirer le 30 juin 1877.

12. Un traité de commerce avec l'Italie du 31 décembre 1865.

De ces divers traités, ceux qui ont été conclus avec la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Italie ont pris modèle sur le traité franco-prussien, et à part quelques facilités douanières, dont on convint dans les rapports avec la Belgique, ils se sont tous trois approprié le principe du traitement de la nation la plus avantagée, ce qui explique le nombre très-restrict des articles dont ils se composent. Mais du

moment que les relations extérieures du Zollverein sont en question, on ne saurait passer sous silence celles qui l'unissaient à la Suisse et aux villes hanseatiques et qui par leur importance l'emportaient peut-être sur les rapports établis avec n'importe lequel des États voisins. Si grande cependant que fût la valeur de ces relations, elles n'avaient en aucun temps influé d'une manière appréciable sur le développement de l'association douanière et n'avaient même pendant de longues années été assises sur aucune base conventionnelle proprement dite, à telle enseigne, qu'on serait assez tenté d'admettre qu'en présence de systèmes douaniers rationnels et suffisamment libéraux ainsi que de dispositions pacifiques et accommodantes chez les gouvernements, des traités de commerce perdraient beaucoup de leur utilité, et que des difficultés ou des complications seraient bien mieux conjurées par leur complète absence, que par une ardeur excessive à en conclure.

Dès avant la naissance du Zollverein, les communications commerciales du midi et d'une grande partie du centre de l'Allemagne avec la Confédération helvétique avaient été des plus vivaces, alimentées qu'elles étaient par des envois allemands, portant principalement sur des denrées coloniales, du blé, du bétail en bas âge, du sel, des métaux, des articles en métal, de la laine, des lainages, du fil, de la mercerie, et auxquels la Suisse répondait

avec son beurre, ses fromages, ses bestiaux et en première ligne avec ses horloges et les produits de son industrie cotonnière, si grandement développée. Aussi les États méridionaux allemands, limitrophes de la Suisse, avaient-ils déjà, antérieurement à la conclusion des traités d'union, accordé à ce pays pour diverses de ses productions de nombreux avantages soit par voie contractuelle, soit spontanément, et avaient-ils désiré même persévérer dans ces libéralités, bien cependant que certaines d'entre elles ne fussent pas complètement en harmonie avec les principes de l'Association qui venait de se fonder. De même encore la Prusse avait comme possesseur de la principauté de Neuchâtel encouragé l'importation dans le royaume, de plusieurs articles de cette dernière par des faveurs, qui devaient, d'après les réserves par elle faites, être maintenues et étendues au Zollverein. Les restrictions, que ces immunités vinrent à subir peu à peu, n'empêchèrent pas d'ailleurs les échanges entre la Suisse et le Zollverein de s'accroître tous les ans, si bien qu'en 1840, ils se chiffraient par 89 millions de francs d'importations effectuées par le Zollverein en Suisse, et par 73 millions de francs d'exportations de la Suisse vers le Zollverein. Plus tard, en 1851, de notables changements constitutionnels s'étant produits en Suisse et le système des douanes cantonales y ayant été remplacé par un système de douanes fédérales, qui soumit à peu près sans ex-

ception toutes les importations étrangères à des droits d'entrée, d'une médiocre importance, il est vrai, le Zollverein eut beau, par mesure de réaction, suspendre toutes les faveurs dont avait joui jusqu'à l'importation de plusieurs produits et objets manufacturés de la Suisse, ces entraves semées de part et d'autre ne parvinrent pas à compromettre le mouvement ascensionnel des exportations respectives, évaluées pour l'année 1862, par le bureau de statistique de la Confédération helvétique, à 230 millions de francs en ce qui concerne celles du Zollverein à destination de la Suisse et à 221 millions de francs en ce qui concerne celles de la Suisse à destination du Zollverein.

Ce n'est pas que l'envie eût manqué depuis 1851 aux autorités fédérales de la Suisse d'établir sur des contrats des liens plus intimes avec l'Association douanière, comme déjà avant cette époque les cantons plus particulièrement adonnés au trafic avec l'Allemagne s'étaient appliqués à reconquérir ou à étendre les concessions antérieures. Mais la crise, qui s'était déclarée dans le Zollverein et les dissensions, qui, en paralysant toute activité intérieure, subsistèrent même après le pacte d'avril 1853 entre les gouvernements associés, n'avaient pas permis à ceux-ci de se mettre d'accord à ce sujet. De véritables chances pour une entente ne commencèrent à luire qu'en 1865, alors que le nouveau pacte d'union ou plutôt que le traité conclu avec la France

avait fait entrer le système douanier de l'Association dans une voie mieux arrêtée, offrant un terrain plus ferme à des négociations, et que la solution de questions de tarif n'était plus exposée à être ajournée indéfiniment par de perpétuels assauts entre le protectionnisme et le libre échange. La Suisse, de son côté, avait d'ailleurs dans un traité de commerce avec la France du 30 juin 1864, pactisé avec l'esprit des traités de commerce modernes, et admis le principe du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée, et certes ni ce pays ni le Zollverein ne songeaient à se traiter dans leurs rapports réciproques sur un pied à part, disposés qu'ils étaient au contraire à s'appliquer mutuellement le nouveau principe ainsi que les modérations de droits consenties de part et d'autre à la France, et à assurer cette application par un traité formel. Sur l'initiative des États méridionaux de l'Allemagne, le Zollverein résolut en conséquence à engager à Stuttgart des négociations, dont ses lois fondamentales attribuaient la conduite aux trois régions du sud, qui bornaient la Confédération helvétique. Poursuivies du 4 avril au 27 mai 1865, ces négociations se heurtèrent toutefois à des difficultés inattendues, résultant de ce qu'au lieu de s'en tenir à un traité stipulant simplement la réciprocité, on agita en outre des sujets, qui en partie au moins n'étaient nullement liés aux questions d'échanges proprement dites. Pour en citer un exemple entre

autres, le Wurtemberg se montrait désireux de combiner avec un traité de commerce un traité sur le droit de s'établir réciproquement les uns chez les autres, sans pouvoir amener la Bavière à partager sa manière de voir; et quand enfin il eut été décidé, que ces matières seraient disjointes, la jonction momentanée des deux traités et la subordination respective établie entre eux avaient fait introduire dans le traité de commerce en faveur des produits suisses certaines dispositions fiscales, qui déterminèrent la Prusse, la Saxe, le Hanovre et le Grand-Duché de Hesse, à refuser leur assentiment à cette convention, quoiqu'elle fût déjà paraphée. Peut-être la nature des dispositions qui firent grief ne justifiait-elle pas suffisamment un parti aussi extrême; mais l'excitation des esprits était si grande, qu'elle enlevait les moyens d'effacer les écarts d'opinions même les plus insignifiants. Comme il ne fallait pas cependant mettre en péril les bons rapports commerciaux existant avec la Suisse, on tomba d'accord qu'on se ferait réciproquement et jusqu'à la conclusion d'un traité prochain l'accueil de la nation la plus favorisée et qu'on adjudgerait à chacune des parties les avantages de douane concédés par l'autre à la France. Les intéressés vécurent assez longtemps sur cet arrangement; et ce n'est qu'en 1868, après que l'association douanière eut été renouvelée par le célèbre pacte du 8 juillet 1867, dont nous aurons à parler bientôt, que la Prusse reprit

avec la Suisse des pourparlers, qui échouèrent cependant derechef contre une question tout à fait secondaire, jusqu'à ce qu'enfin un traité du 13 mai 1769 vint couronner des efforts si longtemps inutiles.

Les observations générales que nous ont suggérées les relations du Zollverein avec la Suisse ayant été communes aux relations du Zollverein avec les villes hanséatiques, nous avons de la sorte prévenu par avance, sous réserve de quelques développements justificatifs ultérieurs, dans lesquels nous allons entrer à présent, que ces dernières relations, malgré leur animation surprenante, étaient restées également assez longtemps livrées à elles-mêmes, sans être l'objet d'aucune réglementation conventionnelle, et sans donner lieu, malgré cela ou à cause de cela, à un embarras ou à un conflit quelconque.

Avant même qu'éclatât la Révolution française, la prospérité croissante de puissances maritimes et commerciales, telles que la Hollande, l'Angleterre et les États-Unis du Nord de l'Amérique, avait fait déchoir les villes hanséatiques de leur antique splendeur et les avait réduites à délaisser les voies désormais impraticables, qui les avaient, dans le passé, conduites aux plus éclatants succès. L'esprit de la vieille Hanse teutonique avait été un esprit monopoleur, n'admettant au bénéfice d'une exploitation commerciale exclusive qu'un nombre restreint de privilégiés et favorisé par le désordre d'une épo-

que néfaste autant qu'arriérée qui courbait docilement sous le joug de la Ligue des nations entières, heureuses de pouvoir se reposer sur elle du soin de leurs approvisionnements et du placement de leurs vulgaires produits. Mais, quand de nouvelles routes maritimes eurent été découvertes, quand les nations modernes eurent surgi avec leur soif d'indépendance, leur vitalité propre, leur force matérielle capable de secouer la loi étrangère, il fallut bien que cette fameuse association fit son deuil du monopole, qui avait jusque-là fait sa fortune, et que les principales villes, qui la composaient, et qui continuèrent à porter son nom, songeassent à soutenir la lutte par des moyens plus appropriés aux changements survenus. C'est ce qui fut fait aussi, de façon que, désintéressées plus ou moins complètement durant le dernier siècle dans les querelles des puissants, ces villes y étaient parvenues, malgré les restrictions que l'Angleterre imposait au trafic des neutres en temps de guerre, à conserver un commerce florissant avec toutes les parties du monde. Comment d'ailleurs en eût-il pu être autrement de cités prédestinées en quelque sorte par leur situation, à servir presque exclusivement d'agents de transmission aux produits de l'activité et de l'industrie allemandes dans leur route vers les centres de consommation extérieurs, et à devenir d'autre part les réservoirs, où affluaient les denrées coloniales pour tout le nord et une partie du centre de l'Allemagne.

Un rude coup leur fut toutefois porté par le blocus continental. A l'époque où parurent ces décrets de Napoléon, rendus l'un à Berlin le 21 novembre 1806, et l'autre à Milan le 17 décembre 1807, qui s'opposèrent à leurs importations de marchandises et de produits des fabriques de l'Angleterre, elles essayèrent, il est vrai, pendant quelque temps, d'arriver à leurs fins par des voies détournées; mais quand ces voies elles-mêmes leur eurent été rendues inaccessibles, l'exportation des produits allemands s'arrêta en même temps que ces arrivages étrangers, qui en étaient en quelque sorte la condition, tandis que les luttes continuelles, le dépeuplement et l'appauvrissement grandissants resserraient l'industrie germanique dans des limites de plus en plus étroites. Les traités de 1815 arrachèrent enfin l'Allemagne à cet état déplorable, et y firent naître de vives et unanimes espérances, qui ne devaient cependant pas se réaliser toutes sur-le-champ. Que le commerce, une fois délivré des chaînes, que lui avait rivées le blocus continental et des prises d'armes incessantes, reprît aussitôt avec la force d'expansion, qui lui est propre, ses allures primitives, rien de plus naturel, et, de fait, on ne tarda pas à voir des vaisseaux hanséatiques reparaitre dans les parages les plus lointains. Mais l'industrie allemande, si fortement atteinte, n'était pas en mesure de se relever avec la même promptitude et, pendant de longues années encore, elle se ressentit des effets désorgani-

sateurs des dernières guerres, sans rencontrer dans les pratiques douanières suivies sur le territoire, le moindre encouragement et le moindre levier.

Toute autre était la situation, où se trouvait l'industrie de l'Angleterre. Les récentes guerres ne lui avaient pas laissé sans doute tous ses débouchés, mais elle n'en était pas sortie directement endommagée et bien moins encore réduite à néant, et à peine toutes les facilités de placement lui eurent-elles été rendues sur le continent européen, qu'elle se trouva prête à mettre à profit avec une énergie trop longtemps contenue l'occasion qui lui était offerte à nouveau. Quoi de mieux connu, en effet, que cette inondation du continent par les articles britanniques, inondation, succédant à la levée du blocus, et exploitée par les villes hanséatiques elles-mêmes, qui en devinrent un des facteurs les plus importants ?

L'organisation du Zollverein vint au secours des intérêts en souffrance, qui à la faveur d'une protection suffisante finirent insensiblement par sortir d'embarras, par prendre le dessus; et comme le commerce sait s'accommoder de toutes les variations, qui se produisent dans le domaine des échanges, les villes hanséatiques ne demandèrent pas mieux que de se charger, pourvu qu'elles y trouvassent leur compte, des produits de l'industrie allemande, au fur et à mesure que ces produits se multipliaient et satisfaisaient davantage aux conve-

nances du marché universel. Or voilà précisément comment se développèrent peu à peu des rapports entre les deux parties intéressées pour leur plus grand avantage et leur plus grande commodité réciproques ! Les villes hanséatiques avaient d'ailleurs adapté leur système de douanes à cet état de choses, puisqu'avec une uniformité à peu près complète, elles ne percevaient tant à l'entrée qu'à la sortie qu'un droit très-infime qui, pour ne pas dépasser en principe $1/2$ pour 100 de la valeur de l'objet, revêtait presque les apparences d'un simple droit de contrôle, et qui néanmoins, vu l'affluence des marchandises, procurait des recettes assez imposantes. Mais il ne s'établit pas dès le début un contact immédiat entre ces villes et le Zollverein nouvellement formé, dont elles étaient au surplus séparées par des territoires intermédiaires. Brême était entré sans doute en 1828 dans l'Union de l'Allemagne centrale, dont la ville libre de Francfort ainsi que le Hanovre, la Hesse Électorale, le royaume et les duchés de Saxe, le Brunswick, le Nassau, les maisons de Schwarzbourg et de Reuss firent également partie, mais il ne se mêla pour ainsi dire pas aux mouvements que provoqua la grande Association, et quand l'association du Centre, qui n'avait pas organisé d'ailleurs de système de douanes commun et s'était bornée à lier ses membres par des engagements purement négatifs s'évanouit en 1831, il resta fidèle, ainsi que Hambourg et Lubeck, à ses insti-

tutions douanières propres et demeura dans un complet isolement. C'est donc sous les auspices d'une attraction, ou plutôt de nécessités et de satisfactions mutuelles, et nullement sous celles d'un accommodement intervenu par les soins des gouvernements respectifs que s'engagèrent les premières relations, qui purent par la suite devenir plus actives, mais non plus paisibles, qu'elles l'avaient été à l'origine. Des négociations directes entre le Zollverein et les villes hanséatiques ne furent tout d'abord suscitées que par le traité de commerce conclu avec la Hollande le 21 janvier 1839. Pour le trafic des denrées coloniales, les villes hanséatiques n'avaient pas de plus redoutable concurrent que les Bays-Bas, qui, en fait déjà, étaient arrivés à être les fournisseurs exclusifs de presque tout le midi et même d'une grande partie du centre de l'Allemagne, sans se soucier le moins du monde de prendre, en échange de cet avantage, des produits allemands ou d'en favoriser l'écoulement. Or le traité de commerce, dont nous venons de rappeler la date, en accordant même à la Néerlande un traitement expressément privilégié, porta l'inquiétude des Hanséates à son comble, et c'est d'eux que partit aussi la réprobation, que ce traité rencontra bientôt par toute l'Allemagne. La ville de Hambourg fut la première à se mettre en campagne, pour être admise au moins au partage des faveurs concédées; ce qui conduisit, à la date du 30 décembre 1839, à un arrangement avec cette ville,

suivi le 6 juillet 1840 d'un autre arrangement avec Brême, et fit entrer ces deux places en possession, moyennant quelques libéralités envers les productions fédérales, des mêmes prérogatives que celles dévolues aux Hollandais à l'importation de sucre raffiné, de lumps et de vin. Mais la prompte dénonciation du traité du 21 janvier 1839 mit fin aussi à ces deux arrangements, qui n'avaient pas d'ailleurs réalisé les espérances fondées sur eux par les villes hanséatiques, et l'on revint de la sorte au *statu quo ante*, régi uniquement par le bon plaisir et l'intérêt des parties.

L'ancien *modus vivendi*, auquel on fit donc retour après ce rapprochement éphémère, persista à nouveau assez longtemps, malgré l'ampleur et l'intensité tous les ans croissantes des échanges, et ne fut remis en question que du jour où l'accession du Hanovre au Zollverein, consommée par la convention du 7 septembre 1851, plaça la ville de Brême aux portes de l'Association douanière.

Le Hanovre avait lui-même déjà, le 12 avril 1845, passé un traité avec Brême au sujet de quelques rapports de douane et notamment du mode d'expédition à la douane, et dès que ce royaume devint partie intégrante du Zollverein, les conditions dans lesquelles s'effectuaient les échanges avec Brême attirèrent sérieusement l'attention. C'est ainsi qu'à l'occasion même de la conclusion du pacte fédéral du 4 avril 1853, il fut résolu qu'on enverrait à

Brême une commission de délégués fédéraux, chargés de se rendre compte de la situation, et de préparer les voies d'une organisation conventionnelle. Mais les rencontres de cette commission avec les autorités urbaines révélèrent la distance considérable qui séparait leurs manières de voir respectives. Brême consentait à faire entrer une partie de son domaine avec la petite ville de Vegesack dans l'association douanière, afin d'arrondir les frontières de celle-ci, mais exigeait à titre de réciprocité, que son assentiment fût requis pour tous les traités de commerce à conclure par le Zollverein. La Prusse repoussant au contraire péremptoirement cette prétention, les négociations se ralentirent, d'autant plus que l'accord n'avait pas pu se faire non plus sur un autre point, relatif à l'établissement d'un contrôle douanier sur le Weser; et elles ne portèrent d'autres fruits, que d'opérer, par l'effet d'une entente du 29 septembre 1854 entre Brême et le Hanovre, l'extension du Zollverein à quelques parcelles du territoire de Brême.

Entre temps les questions plus graves, que pouvaient soulever les rapports avec cette ville, étaient devenues entre les gouvernements associés, représentés aux conférences générales de Darmstadt (du 15 septembre au 18 décembre 1854), l'objet d'un échange d'observations, qui, pour menacer cependant de se prolonger à perte de vue, les déterminèrent à se contenter provisoirement de convenir

de la prolongation de l'état de choses existant et notamment du maintien des expéditions douanières dans les gares de Brême et de Harbourg. Les négociations n'acquirent une assiette plus stable que l'année d'après, grâce à la concordance de vues qui se manifesta entre la Prusse, le Hanovre et la Hesse électorale auxquels ces négociations avec Brême étaient confiées de la part du Zollverein, sur les projets des diverses conventions à conclure, lesquels furent donc aussi communiqués dans le courant du mois d'octobre 1855 aux autres membres de l'association, à l'effet de provoquer des explications de leur part. Ces projets portaient sur un cartel douanier, sur l'érection à Brême même d'un bureau fédéral principal de douane ainsi que d'un entrepôt pour les marchandises fédérales, sur l'adjonction au Zollverein de plusieurs portions du territoire brémois, sur la taxation égalisatrice dans ces régions annexées de certains produits intérieurs de manière à prévenir la perception de droits de passage et l'emploi de mesures de contrôle, sur la suppression enfin des péages du Weser. Ils obtinrent sans grandes difficultés l'assentiment des gouvernements auxquels ils furent soumis, et leur discussion put dès lors être entamée dès le 6 décembre 1855 à Brême entre les deux parties intéressées. Sans un incident soulevé par le Hanovre, qui demanda à la dernière heure la réduction des droits d'entrée et de sortie perçus par Brême sur toutes les marchandises, qui

entraient dans le port de Brême et continuaient ensuite de nouveau leur route, il eût été sans doute même possible de se mettre d'accord avant le 26 janvier 1856, jour de l'adoption définitive des projets. Ce furent donc ces conventions, également avantageuses aux deux parties contractantes qui pour la première fois réglèrent d'une façon obligatoire leurs relations d'affaires, édifiées sur ce principe, que les vaisseaux aussi bien que les trafiquants de chacune d'elles auraient droit dans le territoire de l'autre au même traitement que les bâtiments et négociants nationaux, par rapport aux facilités commerciales et aux impôts à acquitter (articles 1 et 9 notamment du traité du 26 janvier 1856, destiné à favoriser les rapports dans les échanges réciproques). Mais assurément, de tous les arrangements pris, le plus important était celui, qui dotait Brême d'un bureau fédéral principal de douane et d'un entrepôt libre pour les marchandises fédérales. Le commerce brémois y trouvait le moyen de faire passer des articles étrangers dans le Zollverein dans les mêmes conditions, que si Brême était placé au milieu de l'association douanière, puisqu'en effet aucune opération de douane n'était plus à craindre ni à la frontière ni au lieu de destination, et qu'il n'y avait plus pour les importateurs à recourir à des intermédiaires, et de même encore, grâce à l'établissement d'un entrepôt libre, ce commerce allait pouvoir procéder à l'expédition à l'étranger d'articles fédéraux

sans avoir à compter avec des formalités de douane ultérieures. Le mérite et la convenance de ces créations ne furent non plus mis en doute d'aucun côté, et de part et d'autre on s'empressa loyalement de corriger de plus en plus les effets d'une première expérience.

Il est inutile d'ailleurs de nous appesantir sur beaucoup d'autres dispositions plus secondaires, arrêtées également en vue de l'amélioration des rapports, et qui se trouvent reproduites tout au long avec leur enchaînement diplomatique dans la collection des lois, ordonnances et traités, à laquelle M. Ditmar a consacré le second volume de son « Zollverein allemand ». Mais nous voulons au moins, avant de nous éloigner de Brême, relever le reproche, adressé plus d'une fois à l'association douanière allemande d'avoir concédé à cette cité une institution, dont celle-ci retirait, pour son commerce en gros, tous les avantages qu'elle pouvait se promettre de son entrée dans le Zollverein, sans lui avoir demandé par contre le sacrifice des libertés, auxquelles les habitants du municipe en question se montraient très-attachés. Peut-être en effet le Zollverein, en agissant ainsi, n'a-t-il pas précipité l'annexion du territoire de Brême, mais il est certain aussi, que de tout temps, il s'est sagement, selon nous, abstenu de toute politique, qui aurait pu influencer sur les résolutions des villes hanséatiques au sujet de leurs rapports avec l'association, ou ressem-

bler à une pression quelconque. Telle est devenue, par suite de la marche progressive de l'Allemagne, la situation de ces villes vis-à-vis du commerce universel, que leur absorption par le Zollverein aurait été nécessairement toujours achetée au prix d'incommodités graves et de la lésion ou de la limitation d'un grand nombre d'intérêts privés, et qu'il n'eût pas été possible d'affirmer d'avance avec sécurité, si les avantages espérés auraient compensé les inconvénients. Ce qui est certain, c'est que la constitution fédérale du 24 juin 1867, que se donna la Confédération de l'Allemagne du Nord, portait encore dans son article 34 « que les villes hanséatiques de Lubeck, Brême et Hambourg (qui ont fait partie de cette Confédération) subsistent avec un district répondant à leur territoire actuel, comme ports francs, et en dehors de la frontière douanière commune, jusqu'à ce qu'elles demandent à y entrer ; » et que depuis même le décès du Zollverein, la constitution de l'empire d'Allemagne du 16 avril 1871, de cet empire, dans lequel sont cependant venues se fondre les trois villes précitées jadis libres et autonomes, reproduit identiquement dans son propre article 34 la précédente rédaction, en omettant seulement Lubeck, qui avait été, sur sa demande, englobé dans les limites douanières communes à partir du 11 août 1868, ainsi que nous le verrons encore à l'occasion.

En ce qui concerne en particulier Brême, si sa

condition économique ne s'est pas trouvée transformée par la suite vis-à-vis du Zollverein auquel il n'a jamais en réalité appartenu, il importe du moins d'observer, pour compléter les renseignements, qui le concernent, que les conventions passées en 1856 ont été postérieurement au renouvellement des traités d'union en 1865, renouvelées elles-mêmes et élargies par des stipulations en date du 14 décembre 1865, qui leur assignaient comme terme final le 31 décembre 1877, et qu'elles sont restées la loi des parties. Quant aux deux autres villes, elles sont loin d'avoir été autant en contact avec le Zollverein que Brême. L'arrangement intervenu entre l'association et Hambourg le 29 décembre 1839 s'étant évanoui en même temps que le traité avec la Hollande, qui l'avait fait naître, les relations de fait se poursuivirent néanmoins sans interruption et sans donner lieu à aucun des froissements, qui eussent pu rendre un accommodement nécessaire. Toutefois l'entrée dans le Zollverein ne manquait pas plus à Hambourg qu'à Brême d'avocats dont le nombre augmentait même tous les ans, et qui vantaient ses bienfaits qui dans des brochures, qui dans des journaux, qui dans les réunions privées ou publiques. Mais le commerce en gros proprement dit et ses organes ne se sont jamais montrés favorables à cette tendance, qui n'a pas non plus prévalu, alors cependant que l'accession ultérieure du Mecklembourg et l'incorporation du Schleswig, du Holstein et du

Lauenbourg eurent fait à Hambourg une position plus difficile et accru son isolement. L'érection même d'un bureau fédéral principal de douane à Hambourg, et la réunion au Zollverein de diverses portions du territoire hambourgeois ne datent que d'une époque postérieure au dernier pacte d'union douanière du 8 juillet 1867. Si la ville de Lubeck s'est, conformément à une indication précédente, décidée depuis à passer au Zollverein, qui lui a offert d'ailleurs toutes les facilités réclamées pour son commerce, c'est que ce parti lui a paru pour elle le meilleur après l'acceptation du lien fédéral par les deux duchés de Mecklembourg eux-mêmes.

Mais, tandis que les diverses relations dont il vient d'être parlé ont pu causer au Zollverein des satisfactions assez vives, il n'a jamais eu trop à se louer de celles entretenues avec le plus colossal cependant des États qui l'avoisinaient, à savoir l'Empire de Russie. Le système douanier et commercial de cette monarchie est demeuré en effet rebelle aux tentatives faites par le gouvernement prussien, pour amener un rapprochement, et il pèse du poids le plus lourd sur les provinces orientales de la Prusse, au point même d'entraver les rapports qui s'établissent aux frontières, par bien des assujettissements et par bien des tracasseries de douane. Aussi ne s'étonnera-t-on pas, si, d'après les sources russes elles-mêmes et pour l'année 1870, qui l'emporte cependant de beaucoup sur les précédentes, l'ensemble

des échanges de la *Russie d'Europe* et des pays étrangers ne s'élève encore, exportations et importations réunies (commerce spécial), qu'à 631, 982, 618 roubles en valeurs officielles. Il est difficile de préciser exactement la part qui revient au Zollverein dans ce total, attendu que le très-instructif «*Annuaire des finances russes*» qui vient d'être publié pour la première fois en 1871 par l'intrépide M. A. Vessélovsky, n'ouvre pas de compte distinct dans les tableaux statistiques, qu'il nous présente, à cette vaste agglomération d'habitants et d'intérêts appelée le Zollverein, et nous oblige, pour être renseignés par approximation, à nous reporter aux rubriques destinées à la Prusse, aux villes hanséatiques et à l'Allemagne, à l'exclusion de l'Autriche. Or la Prusse est représentée dans l'exportation russe de 1870 par 67, 724, 468 roubles et dans l'importation par 123, 977, 569 roubles; les villes hanséatiques, dans l'exportation de la même année par 2,057, 0840, et dans l'importation par 8,958, 375 roubles, et enfin l'Allemagne par 6, 292, 954, respectivement 1,487, 182 roubles. Quand il s'agit d'un pays comme la Russie, si peu connu encore, et méritant à tant de titres de l'être, on veut être au courant des articles qui dans l'état actuel de sa civilisation peuvent alimenter ses exportations ou ses importations, et afin de satisfaire, en dedans des limites de notre ouvrage, un désir si légitime, nous allons insérer ici deux tableaux fournissant pour

1870 des détails sur les rapports commerciaux
de la Russie et de la Prusse.

EXPORTATIONS DE LA RUSSIE EN PRUSSE.

Céréales. tchetverts ¹	2,815,584	Report....	53,895,339
— roubles....	19,410,441	Laines... roubles...	801,733
Bestiaux. têtes.....	289,379	Graine de	
— roubles....	3,018,718	lin.... tchetverts.	284,232
Lin..... pouds ¹ ...	2,888,079	Cuir... pouds....	75,373
— roubles...	15,884,435	— roubles...	808,005
Soies de		Graine de	
porc... pouds....	32,431	lin.... roubles...	2,450,664
— roubles...	3,243,100	Autres	
Bois.... roubles...	6,186,327	marchan-	
Laines... pouds....	126,845	dises.... roubles...	15,915,015
A reporter...	53,895,339	TOTAL.....	74,236,371

IMPORTATIONS DE LA PRUSSE EN RUSSIE.

Coton		Report.....	30,024,098
brut... pouds....	1,084,748	Thé.... roubles...	13,016,027
— roubles...	13,016,976	Café et	
Fils de		succéda-	
coton.. pouds....	129,893	nés.... pouds....	62,179
— roubles...	4,220,773	— roubles...	683,969
Sucre brut		Tissus de	
et raf-		coton.. roubles...	2,530,935
finé... pouds....	874	Tissus de	
— roubles....	4,472	lin.... roubles...	2,087,980
Machines agricoles,		Tissus de	
machines à ouvrir		soie ... roubles...	3,065,200
les textiles, modè-		Tissus de	
les de machines,		laine... roubles...	4,972,038
rôts pour tissage,		Ouvrages	
etc.... roubles...	488,280	en mé-	
Locomotives, ma-		taux... roubles...	8,230,695
chines et appa-		Houille,	
reils, pièces et		charbon,	
accessoires de ma-		coke, etc. roubles...	1,751,722
chines. roubles...	11,078,082	Couleurs. roubles...	4,391,712
A reporter...	30,024,098	A reporter...	70,846,555

1. Tchetvert = 209,902 litres; 1 poud = 16,880 kilogrammes.

<i>Report.</i> ...	70,846,555	<i>Report.</i>	89,221,667
Plants et oignons.	roubles... 2,885,072	Laines... pouds....	247,132
Huiles... pouds....	89,991	— roubles...	9,267,565
— roubles...	933,911	Métaux non ouvrés.	— 4,511,815
Boissons..	— 1,025,691	Thé..... pouds....	430,354
Fruits et légumes.	— 1,278,588	Sel..... pouds....	2,609,046
Harengs..	— 1,356,398	— roubles...	1,043,618
Tabac....	— 1,575,258	Voitures et pièces	
Céréales..	— 434,874	de voi-	
Huiles vo-		ture... roubles...	97,192
lailles		Wagons et plates -	
d'éclaira-		formes. roubles...	5,801,800
ge..... pouds....	429,387	Autres	
— roubles...	1,717,548	marchan-	
Soie..... pouds....	18,783	dises.... roubles..	17,849,727
— roubles...	6,629,611		
<i>A reporter</i> ...	89,221,667	<i>TOTAL</i>	131,079,916

Ces relevés qui ne sont pas absolument insignifiants, comme on voit, et ceux qui s'appliquent à d'autres pays que la Prusse auraient sans doute plus d'importance encore, si la contrebande, favorisée par des préposés aux douanes corruptibles, par l'horreur des vexations douanières et par la séduction des gros bénéfices, résultant de l'énormité des droits, n'avait pris elle-même nécessairement de grandes proportions et ne s'était substituée en partie au commerce régulier. On pourra s'en faire une idée, quand on saura qu'en 1864 la vente des marchandises confisquées a produit en Russie 452, 298 roubles. En 1869 la même vente ne produisait plus, il est vrai, que 272, 416 roubles, et cette décroissance de bon augure de la contrebande qui

n'en est pas cependant encore l'extinction, n'était due évidemment qu'à l'introduction d'un nouveau tarif, mis en vigueur le 1^{er} janvier 1869, qui réduisit les droits d'entrée pour 35 articles, et qui eut pour effet, comme tous les tarifs de cette nature, d'augmenter les recettes douanières en augmentant les importations. L'augmentation la plus frappante qui fut de près de 600 0/0 porta sur l'importation des aiguilles à coudre, sur lesquelles la fraude s'était auparavant principalement exercée. Or comme ces corrélations sont loin d'échapper aux statisticiens russes, qui au contraire les mettent eux-mêmes en saillie, nous pouvons espérer que cette vaste et noble contrée, qui travaille si résolument à sa rénovation politique, avancera de plus en plus dans la voie des réformes d'ordre matériel, et que, dirigée et éclairée par des hommes d'État et des savants tels que les Timachew, les Lobanow, les Greigh, les Séménow, les Thœrner, les Jahnson, les Tagantsew, elle finira par entretenir avec le reste de l'Europe un commerce de produits aussi fécond que l'est déjà celui des idées, des théories et des connaissances.

Arrivé au terme provisoire de ces excursions à l'étranger, et avant de reprendre le fil de l'histoire du Zollverein, nous croyons devoir nous arrêter un instant ; car si cetemps d'arrêt n'est pas commandé absolument par la nécessité du repos, il l'est peut-être par la nouveauté du site, qui va se présenter à

nous. Ainsi dans un drame à péripéties successives, le rideau s'abaisse sur une situation épuisée en attendant qu'il se relève bientôt sur une scène offrant au spectateur un coup d'œil plus ou moins inattendu.

CHAPITRE V.

PÉRIODE DE 1866 A LA PROCLAMATION DU NOUVEL EMPIRE D'ALLEMAGNE.

La situation, que les traités de 1865 avaient créée au Zollverein, ne devait pas subsister bien longtemps. Les deux grandes puissances allemandes, que nous avons vues si souvent aux prises dans le cours de cet ouvrage, allaient en effet, à peu de distance de là, déterminer contre le gré de l'une et au gré de l'autre un nouveau bouleversement au sein de l'association, ou, si l'on veut, une réorganisation, qui devait être d'ailleurs la dernière avant l'absorption du Zollverein par le récent Empire d'Allemagne. Au point où les esprits s'étaient montés en Autriche et en Prusse, depuis les démêlés économiques de 1851, envenimés encore par ceux de 1862 à 1865, et grossis des dissidences sur l'organisation politique de l'Allemagne, il suffisait de la moindre occasion pour que les adversaires en vinssent aux mains. La question du Schleswig-Holstein vint la fournir. Ce n'est pas ici le lieu de retracer les phases de cette lutte, en remontant à la convention de Gastein du 14 août 1865, concernant l'administration des deux Duchés, qui avaient été envahis par les troupes allemandes, en rappé-

lant la convocation par le baron de Gablence des États du Holstein à Itzchoe, convocation considérée par la Prusse comme une violation de la convention de Gastein, et en revenant sur cette campagne aussi courte que décisive qui, ouverte par la déclaration de guerre de la Prusse du 21 juin 1866, se termina le 23 août de la même année par le fameux traité de Prague. Mais il n'est guère permis en tout cas de douter, que la collision sanglante de 1866 ne trouve sa première explication dans des frottements datant de 1851, et que les dangers, dont les agissements de l'Autriche dans le domaine économique menaçaient la Prusse, n'aient surtout engagé celle-ci à prendre dans toutes les questions allemandes l'attitude, qui devait conduire à une rupture ouverte et à une décision par les armes. Tant qu'il ne s'agit entre les deux monarchies que de la tutelle politique et policière de l'Allemagne, qu'elles recherchaient concurremment, le lien fédéral, qui les avait artificiellement unies en 1816, résista ; mais aussitôt qu'économiquement, les voies, qu'elles suivaient, ne convergèrent plus, ce lien factice se détendit, et la scission une fois déclarée prenant des proportions de plus en plus alarmantes, on finit par donner dans cette guerre intestine qui emporta les derniers vestiges de communauté nationale. Que cette dissolution de la Confédération germanique, qui termina ses travaux et son existence à Augsbourg le 24 août 1866, ne

fût même que le premier acte de cette décomposition et de cette reconstitution de l'Allemagne, qui n'en sont peut-être pas encore aujourd'hui à leur dernier, les événements ultérieurs l'ont prouvé surabondamment; mais il importe de reconnaître que le Zollverein au moins sortit triomphant de cette redoutable épreuve, où vint sombrer une institution politique déjà vieille d'un demi-siècle, et qu'il donna ainsi la mesure de sa vitalité propre et de sa force de résistance. Du jour où la lutte ne parut plus pouvoir être conjurée et où il fut devenu certain que la pluralité des petits et moyens États de l'Allemagne prendraient fait et cause pour l'Autriche contre la Prusse, de ce jour tous les regards se portèrent avec anxiété sur l'Association douanière comme pour interroger les destinées prochaines de cette conception favorite du pays, tandis qu'il ne se trouvait pas d'âme assez charitable pour s'inquiéter à quelque degré que ce fût du sort de la Diète. Toutes les adresses des classes industrielles, tant au Midi qu'au Nord, développèrent à l'envi le même thème, en exprimant hautement la crainte, qu'une création, qui depuis plus de trois périodes décennales avait maintenu sous sa loi la plus grande partie de l'Allemagne et y avait imprimé un si vigoureux essor à l'industrie, ne vint à succomber pour faire place à un retour vers l'isolement économique et par conséquent vers le passé. Aussi sollicitaient-elles des mesures qui assu-

rassent le fonctionnement du Zollverein jusqu'à la formation d'une nouvelle alliance, comptant en partie pour détourner le péril, sur la nation elle-même ou bien sur la réunion d'un Parlement. Toutefois, étant données les circonstances, il n'y aurait pas eu grand'chose à espérer d'un parlement, où l'accord n'aurait certes pas plus existé que parmi les gouvernements, et où peut-être même les divisions se seraient encore accentuées davantage. Pour que des parlements donnent des résultats, il faut qu'ils soient établis parmi des nations unies en elles-mêmes, sur lesquelles règnent des gouvernements faibles. Or ici, c'était l'inverse qui avait lieu. Des dissidences tant politiques qu'économiques avaient fractionné l'Allemagne en deux camps bien délimités, sans que ni le cabinet prussien, qui n'avait pas témoigné les moindres égards à sa propre opposition, ni le cabinet autrichien, qui venait à peine de restreindre à nouveau d'une façon arbitraire le régime constitutionnel, se montrassent aucunement disposés à prendre un corps parlementaire pour arbitre de leur différend.

Dans les petits États et ceux de moyenne grandeur, les inquiétudes des populations au sujet du Zollverein étaient d'ailleurs partagées par leurs gouvernements, qui savaient bien n'avoir rien à gagner, mais avoir tout à perdre à la guerre entre les deux grandes monarchies, et qui se demandaient quels pourraient être les effets des opérations mili-

taires imminentes sur les rapports intérieurs de l'association. Sous l'empire de ces préoccupations et sur l'invitation de la Bavière, des délégués du Wurtemberg, de Bade, du Nassau et de la ville libre de Francfort se rencontrèrent à Munich dans le cours du mois de juin 1866, à l'effet de concerter les dispositions de douane, que comporterait l'ouverture des hostilités. Ils furent unanimement d'avis, qu'il fallait tendre par tous les moyens à prolonger le plus longtemps possible, au moins en fait, l'existence du Zollverein, même à travers les événements de guerre, et qu'il fallait en conséquence s'abstenir de tout acte, pouvant être considéré, comme impliquant la rupture du lien social. Que si la Prusse venait elle-même à briser ce lien, les alliés de l'Autriche devaient alors, afin de mettre à couvert autant que possible leurs intérêts financiers et commerciaux, maintenir entre eux-mêmes l'ancienne association douanière.

Cette dernière prévision était cependant assez gratuite, attendu que le gouvernement prussien, non moins éclairé qu'eux sur les suites fâcheuses d'une dissolution matérielle du Zollverein, s'interdit formellement de suspendre en quelque manière le service régulier des douanes ou d'entraver la liberté commerciale de ses associés et se borna à retirer ses plénipotentiaires fédéraux et ses contrôleurs de stations de celles des régions, qu'il avait à combattre sans conserver des rapports de service

avec les agents douaniers de ces régions. Aussi fût-ce un curieux spectacle que celui qu'offrit à ce moment le Zollverein dont les membres s'acharnaient les uns sur les autres de toutes leurs forces militaires, pendant que les diverses autorités des douanes continuaient à remplir leurs fonctions au nom de la Communauté, percevaient de l'argent pour elle et portaient aux comptes respectifs les fonds encaissés. A l'étranger surtout, bien plus qu'en Allemagne, on fût émerveillé de ce phénomène, en apparence inexplicable, qui montrait sous un jour en quelque sorte nouveau l'esprit national allemand et attestait de la façon la plus expressive la puissance de cohésion attachée au Zollverein.

Le rétablissement de la paix trouva donc l'association debout, prête à poursuivre sans interruption sa tâche à l'aide de tous ses organes, comme aussi à procéder aux défalcations et aux prestations réciproques dont le quantum n'avait pas été notablement modifié par les événements. Mais la Prusse comptait sur sa victoire pour faire pénétrer dans l'organisation du Zollverein des changements qu'elle avait si longtemps demandés inutilement au libre accord des volontés, et c'est pourquoi elle fit insérer dans les traités de paix une réserve, conformément à laquelle on passerait à une discussion et à une conclusion nouvelles des pactes d'Union. Voici au surplus comment était conçu le passage, qui se rencontre uniformément dans les traités de paix,

signés à Berlin du 13 août ou 3 septembre 1866, entre la Prusse d'une part, le Wurtemberg, Bade, la Bavière et le Grand-Duché de la Hesse rhénane de l'autre :

« Aussitôt la paix conclue, les hautes parties contractantes entreront en négociation pour le règlement des questions relatives à l'Association douanière. En attendant, le traité du Zollverein du 16 mai 1865, et les conventions s'y rattachant, qui ont été mis hors de vigueur par suite de la guerre, reprendront leur effet à partir du jour de l'échange des ratifications des présents traités, sous la condition que chacune des hautes parties contractantes pourra en faire cesser l'effet après une dénonciation de six mois. »

Avant toutefois que la Prusse touchât à ce provisoire, elle voulut s'entendre avec l'Autriche au sujet de leurs rapports commerciaux, et des négociations, ayant pour objet un nouveau traité de commerce, furent en conséquence ouvertes à Vienne sur la fin de l'année 1866. Ces négociations n'eurent pas cependant le succès immédiat qu'on en espérait à cause d'une demande de l'Autriche tendant à la réduction du droit sur le vin. Ce n'est pas que la Prusse ne fût pas disposée à en tenir compte ; seulement elle eût désiré, avant tout, tirer parti de cette importante concession à l'encontre de la France, en déterminant celle-ci à renoncer à un traité passé par elle en 1865 avec le Mecklembourg-

Schwérin et conformément auquel le duché s'interdisait jusqu'à son expiration d'élever sur aucun point les fixations de son tarif au delà de 7 fr. 50 et celles concernant les vins au delà de 6 fr. 65 par 100 kilogrammes. Une pareille convention créant un obstacle à l'entrée du Mecklembourg dans le Zollverein, contrariait les vues de la Prusse, qui s'employa donc naturellement à la faire abandonner. Mais comme la France fit des difficultés, et comme de son côté l'Autriche insistait pour la modération des droits sur le vin, les pourparlers engagés à Vienne, quoiqu'ayant conduit à une solution satisfaisante sur presque tout le reste, durent être suspendus. Ils ne furent même repris qu'au mois de février 1868, après que la France eut consenti à laisser tomber son traité avec le Mecklembourg.

Le premier soin de la Prusse devait être naturellement de constituer la Confédération de l'Allemagne du Nord, et elle y vqua, avec d'autant plus d'empressement, que les difficultés à vaincre sous ce rapport étaient loin d'être aussi graves que celles que faisait surgir la question du Zollverein.

Dans cette Confédération, dont le territoire se composait finalement des États de Prusse avec Lauenbourg, Saxe, Mecklembourg-Schwérin, Saxe-Weimar, Mecklembourg-Strélitz, Oldenbourg, Brunswick, Saxe-Meiningen, Saxe-Altenbourg, Saxe-Cobourg-Gotha, Anhalt, Schwartzbourg-Rudolstadt,

Schwarzbourg-Sondershausen, Waldeck, Reuss (lignée aînée), Reuss (lignée cadette), Schaumbourg-Lippe, Lippe, Lubeck, Brême, Hambourg, et de la partie du grand duché de Hesse située au nord du Mein, il allait en effet de soi, que la prépondérance de la monarchie prussienne, à laquelle le Hanovre, la Hesse Électorale, Nassau et Francfort-sur-le-Mein avaient été annexés le 20 septembre 1866, et à laquelle une patente royale du 12 janvier 1867 avait encore incorporé les duchés de Schleswig et de Holstein, obtiendrait une consécration constitutionnelle correspondante. La couronne de Prusse devait donc pouvoir compter sur la présidence de la Confédération, avec dévolution de la haute main militaire et diplomatique, et même en matière financière et législative, la nouvelle constitution fédérale du 24 juin 1867, annoncée déjà par des traités d'alliance isolés, conclus à partir du 18 août 1866, lui fit une part qui établissait une véritable hégémonie à son profit. Aussi, rassurée entièrement dans cette direction toute politique, donna-t-elle à partir du mois de février 1867 le branle à la réorganisation de l'association douanière. Or, le point le plus délicat avait trait à la participation d'un corps représentatif à l'œuvre de la législation commune, si bien que le gouvernement prussien hésita quelque temps entre l'idée d'un véritable parlement douanier et celle d'un élargissement de la diète (Reichstag) de la Confédération du Nord, à laquelle s'adjoindraient des délégués des

États méridionaux de l'Allemagne, compris dans le Zollverein. L'un et l'autre de ces partis offraient d'ailleurs prise à des objections d'une certaine gravité. Ainsi le fonctionnement d'un parlement douanier venait s'ajouter aux complications que présentait déjà le rouage constitutionnel ; tandis que le concours des commissaires méridionaux aux travaux du Reichstag dans les questions douanières et commerciales ne pouvait que troubler la marche des affaires au sein de la diète, sans compter qu'il pouvait être interprété dans le sens d'une transgression des règles formulées par le traité de Prague, dans lequel sa Majesté l'empereur d'Autriche déclare par exemple « consentir à ce que les États allemands situés au sud de la ligne du Mein contractent une union dont les liens nationaux avec la Confédération du nord de l'Allemagne feront l'objet d'une entente ultérieure entre les deux parties, *et qui aura une existence internationale indépendante.* » En fin de compte, on se décida pour un terme moyen, en s'attachant, il est vrai, à un parlement douanier distinct, mais au recrutement duquel devaient concourir pour une partie les membres du Reichstag et pour l'autre des députés du Midi, choisis les uns et les autres d'après un système électoral uniforme. Si les États du Midi, tels que notamment la Bavière, éprouvèrent quelques scrupules à l'endroit de cette combinaison, en tant surtout qu'elle grossissait le nombre des organes parlementaires, ils étaient cependant

très-portés vers un parlement douanier en lui-même, qu'ils estimaient bien plus approprié à leur situation, que leur entrée partielle dans la diète de la Confédération du Nord.

La question de fond, qui sollicita la première l'attention du cabinet de Berlin et qui fut réglée par un traité du 8 mai 1867, concernait l'établissement d'un impôt commun sur le sel et la suppression du monopole admis pour cette substance dans la plupart des États associés.

Passant ensuite à l'organisation proprement dite du Zollverein, ce cabinet rechercha un entretien à ce sujet avec les ministres des contrées méridionales, et cet entretien eut lieu à Berlin dans les journées des 3 et 4 juin 1867. Le comte de Bismarck, qui en homme pratique qu'il est autant qu'en homme politique, a de tout temps suivi de fort près les destinées de l'association, auxquelles se liaient pour lui la grandeur et la prospérité de sa patrie, servit dans cette circonstance un projet, qui passa sans grandes modifications dans une convention, destinée à assurer la durée de l'Union douanière allemande et signée le 4 juin même 1867 par la Prusse, stipulant en son nom et sous réserve de l'accession des autres membres de la Confédération du Nord, d'une part, par la Bavière, le Wurtemberg, Bade et la Hesse pour les portions de son territoire qui n'appartenaient pas à ladite Confédération, d'autre part. Nous allons d'ailleurs enregistrer ici en les reprodui-

sant le plus fidèlement possible les diverses dispositions qui se rencontrent dans ce document, et qui devant, selon son préambule, servir de base à la conclusion d'un traité prochain, sans pouvoir être modifiées que de l'aveu de tous les États contractants, nous entraînent à grands pas vers la transformation que le Zollverein était sur le point de subir :

§ 1. Le traité de l'Union douanière du 16 mai 1865, et les conventions qui s'y rattachent restent en vigueur entre les parties contractantes, en tant qu'ils ne sont modifiés par les dispositions qui suivent ou ne le seront pas de la façon indiquée au § 2.

§ 2. Les lois sur toutes les matières de douane, sur l'imposition du sucre, du sel et du tabac indigènes, sur les mesures nécessaires à la sûreté des frontières douanières communes, sont élaborées par un organe commun des États contractants et par une représentation commune de leurs populations. L'accord des votes de la majorité des deux facteurs est requis et suffit pour une loi de l'Union. La compétence de ceux-ci ne s'étend pas à d'autres affaires que celles qui sont indiquées ci-dessus.

§ 3. L'organe commun des États contractants se compose de leurs représentants respectifs, parmi lesquels les voix sont réparties dans la proportion adoptée pour le *plenum* de l'ancienne Diète germanique. La Prusse convoque le Conseil, y exerce la présidence et a le droit attaché à cet attribut de conclure, au nom des États contractants, des traités de

commerce et de navigation avec des États étrangers.

§ 4. Sont soumis à la décision des États contractants, représentés par leurs organes communs :

1° Les ordonnances légales, qui tombant sous l'application du § 2 doivent être portées devant la représentation nationale, y compris les traités de commerce et de navigation.

2° Les prescriptions administratives et les institutions servant à l'exécution des lois communes.

3° Les vices, signalés dans l'exécution des lois.

4° La fixation définitive des recettes du Zollverein et des impôts indiqués au § 2, fixation émanée d'une chambre des comptes à instituer. Toute motion d'un des États contractants relative aux objets indiqués dans les n°s 1 à 3, ainsi que toute motion d'un fonctionnaire contrôleur sur les objets indiqués au n° 3, doit être soumise à la décision commune. En cas de divergence d'opinion, la voix de la Présidence l'emporte pour les objets figurant sous les n°s 1 et 2, si elle se prononce pour le maintien de l'institution ou de la prescription existante ; dans tous les autres cas, c'est la majorité des voix qui décide.

§ 5. La représentation de la population des États contractants se compose des membres du Reichstag de la Confédération du Nord et des députés des États du Sud. Les dispositions du chapitre v de la Constitution fédérale seront applicables à l'élection de ces députés, c'est-à-dire à la représentation populaire

commune. La Prusse convoque cette assemblée. La convocation n'a point lieu à des périodes revenant régulièrement, mais seulement au fur et à mesure des besoins législatifs, ou si un tiers de voix dans l'organe commun, indiqué au § 3, le demande.

§ 6. Le produit des douanes et des impôts sur le sucre et le sel indigènes est commun et sera réparti entre les États contractants, proportionnellement au chiffre de leur population. Ce produit consiste dans la recette totale des droits en question, défalcation faite :

1° Des bonifications ou des réductions d'impôts, reposant sur des lois ou des mesures d'administration générale,

2° Des frais de perception et d'administration :
a) des douanes et de l'impôt sur le sucre indigène, en tant que ces frais, d'après les conventions douanières, doivent être portés au compte commun ; b) de l'impôt sur le sel indigène, y compris les frais de prélèvement et de surveillance occasionnés par les salines.

Le produit de l'impôt sur le tabac indigène sera commun et réparti entre les États contractants au prorata de la population, dès que le tabac aura été soumis à un impôt uniforme.

§ 7. Chaque État continue à percevoir et à administrer, dans la limite de son territoire, en tant qu'il a exercé ce droit jusqu'ici, les frais de douane et les impôts de consommation. Le *präsidium* (pouvoir

présidant) doit veiller, après s'être concerté avec les États contractants, à ce que la pratique légale soit conservée dans ces perceptions et cette administration.

§ 8. La Prusse s'emploiera à obtenir l'accession des autres membres de la Confédération du Nord à cette convention. Dès que l'accession aura eu lieu, des plénipotentiaires des États intéressés se réuniront pour préparer le traité à conclure sur la base de la présente convention. Si ce traité n'a pas obtenu, au 31 octobre de l'année courante, la ratification de toutes les parties, la présente convention cessera d'être obligatoire vis-à-vis des États qui n'auront pas ratifié.

§ 9. La présente convention sera ratifiée, et les ratifications en seront échangées au plus tard le 25 juin 1867.

En conformité de la ligne de conduite tracée par ces préliminaires, des conférences s'organisèrent à Berlin entre les mandataires des divers États associés, et quoiqu'abordant leur tâche le 26 juin, elles parvinrent à y mettre la dernière main le 8 juillet suivant, puisque c'est à cette date, désormais mémorable, que fut signé le nouveau pacte d'union douanière.

Le pacte du 8 juillet 1867, dont la connaissance a été suffisamment répandue dans le public par tous les journaux du temps, et dont le texte français, très-acceptable, se trouve d'ailleurs imprimé dans les « Constitutions d'Europe et d'Amérique, recueil-

lies par MM. Laferrière et Batbie », est demeuré jusqu'à l'avènement de l'Empire d'Allemagne la seule base conventionnelle de l'association douanière, comme aussi il a fourni le seul lien politique et de droit public, qui ait rapproché les États méridionaux de la Confédération du Nord de l'Allemagne. Depuis que l'ancienne conception politique de l'Allemagne avait été ruinée par le cataclysme de 1866 et ses suites, il n'y eut plus effectivement, en fait d'institutions, que le Zollverein qui reliât, en dehors de l'Autriche, les parties éparses de ce grand territoire, ce qui explique aussi l'intérêt croissant qu'il inspira à la nation, et comment par moments il fit naître des espérances, qu'il ne lui paraissait pas cependant donné, vu les circonstances, de réaliser de sitôt. Durant les périodes précédentes, le contact de l'élément politique n'avait pas porté bonheur au Zollverein, qu'il avait précipité même dans les crises les plus redoutables, et il y avait dans cette expérience du passé comme un avertissement donné à l'avenir, que le Zollverein, par sa nature intime, n'était pas fait pour servir de transition à une institution politique plus considérable, et que les efforts dirigés en ce sens, ne pourraient guère compter sur un succès durable. Du reste, toutes les tentatives, suscitées par des aspirations ayant ce caractère, aboutirent à des échecs, jusqu'à l'heure où le cours mystérieux des événements vint brusquement combler des désirs déçus jusque-là.

Mais, quoi qu'il en soit pour l'instant des vicissitudes ultérieures du Zollverein, la grande notoriété, dont jouit le pacte du 8 juillet 1867, en nous dispensant sans doute de l'analyser en détail, ne saurait nous dispenser de faire ressortir les plus notables des changements qui lui sont dus dans l'organisation et les dispositions fondamentales de l'Association douanière.

Et tout d'abord, territorialement parlant, cette association éprouva un accroissement sensible, en ce que son extension aux duchés de Schleswig, Holstein et Lauenbourg, désormais réunis à la Prusse, était implicitement admise, et en ce que son extension aux deux Mecklembourgs était considérée comme une conséquence nécessaire de l'entrée de ces dernières provinces dans la Confédération du Nord de l'Allemagne. C'est donc un champ parfaitement compacte et arrondi, mesurant environ 9,600 milles carrés, et ayant pour limites la Baltique, le Danemark, la mer du Nord, les Pays-Bas, la Belgique, la France, l'Autriche, la Russie, qu'une politique économique des mieux inspirées livrait à l'industrie d'une population de 38 millions et demi d'habitants, dont les intérêts en tant que producteurs, consommateurs et entremetteurs se trouvaient de la sorte solidarisés. Il y avait déjà quelque temps d'ailleurs, que la Prusse avait introduit le tarif fédéral et sa propre organisation douanière dans le Schleswig et le Holstein, qui purent

done être appelés sans peine à partager l'existence du Zollverein. Pour le Lauenbourg, au contraire, on prescrivit à titre de mesure transitoire une imposition rétroactive (*Nachversteuerung*) des articles les plus courants, laquelle y souleva, comme partout où on en a fait l'essai, bon nombre de plaintes, mais reçut de sérieux adoucissements lors de l'exécution, qui s'ensuivit plus tard. Quant aux difficultés déjà mentionnées que rencontrait l'admission du Mecklembourg dans le Zollverein, elles ne furent complètement aplanies que postérieurement au pacte du 8 juillet, et lorsque le gouvernement français eut, contre l'assurance d'un abaissement des droits d'entrée sur le vin, fait abandon de son traité avec le Grand Duché. L'accession du Mecklembourg détermina aussi, comme on sait, celle de la ville de Lubeck, qui avait peu de temps après la conclusion du dernier pacte fédéral manifesté l'intention de se rallier, et où les mesures d'exécution, inaugurées durant l'été de 1868, donnèrent également lieu, pour ce qui concernait l'inévitable imposition rétroactive, à des embarras et à des griefs nombreux, dont on n'obtint raison graduellement qu'à force de concessions et de tempéraments.

Comme effet caractéristique des conditions nouvelles où était placé le Zollverein, on vit les villes hanséatiques de Hambourg et de Brême, qui cependant n'en faisaient pas partie, représentées dans ses conseils de la même façon absolument que ses mem-

bres effectifs, particularité qui trouve son explication toute naturelle dans ce fait, que, par leur position dans la Confédération du Nord, lesdites villes concourraient à toutes les charges de cette dernière en s'acquittant notamment, comme pays situés en dehors de la frontière douanière, au moyen d'une somme proportionnelle, de l'obligation de verser dans la caisse fédérale le produit des impôts indirects (art. 38 de la Constitution fédérale du 24 juin 1867). En réalité d'ailleurs les destinées et l'industrie du Zollverein les touchaient au même degré que d'autres petits États, bien même que certains de leurs intérêts locaux ne concordassent pas toujours avec ceux de l'Association.

Mais si les cités hanséatiques avaient voix délibérante au sein de l'Association douanière, quoiqu'elles ne fussent pas soumises à son régime, par contre il fallait rayer de la liste de ses membres indépendants le Hanovre, la Hesse Électorale, le Nassau et la ville libre de Francfort, que le sort des combats, bien plus assurément que la sympathie des populations respectives, avait livrés au royaume de Prusse.

Il convient aussi de signaler, comme un pas en avant de la part des lois fondamentales, le retrait des préciputs, en vigueur jusque-là. Déjà, en 1861, la suppression radicale des droits de transit avait fait perdre à la Prusse l'avantage particulier qui lui échéait auparavant dans la répartition de cet

impôt. Et de ce que la constitution de la Confédération du Nord avait aussi bien que le nouveau pacte d'Union douanière pris le chiffre de la population pour mesure de la part à attribuer aux copartageants dans les recettes, le Hanovre, Oldenbourg et Francfort-sur-le-Mein s'étaient vu à leur tour enlever leurs propres préciputs. Oldenbourg avait insisté, il est vrai, lors de la négociation du dernier pacte d'Union, pour qu'on réservât ses droits à un traitement privilégié, mais cette tentative alla échouer contre des protestations unanimes.

Un pendant à ces préciputs attribués à certains territoires était en quelque sorte fourni par les droits de navigation sur le Rhin, lesquels furent également supprimés d'une façon complète pour le plus grand soulagement du commerce, sans qu'on fût redevable cependant au nouveau pacte d'Union lui-même de cette suppression qui était au contraire l'œuvre des traités de paix conclus à Berlin, et par exemple de celui conclu le 17 août 1866 entre la Prusse et Bade, et dans l'art. 9 duquel il était dit : « Les hautes parties contractantes aboliront complètement, à partir du 1^{er} janvier 1867, sous la condition que les autres États allemands riverains du Rhin prendront une mesure semblable, les droits de navigation sur le Rhin, aussi bien les droits sur les navires que les droits de douane sur les chargements. » La même rédaction se retrouve aussi à peu de chose près dans l'art. 12 du traité intervenu

le 3 septembre 1866, entre la Prusse et le grand duché de la Hesse Rhénane.

L'uniformité de législation sur l'impôt du sel extrait dans le territoire de l'Association et la condamnation du monopole relatif au sel constituaient assurément un autre progrès. Si productifs que puissent être parfois des monopoles, fiscalement parlant, ils ne portent pas moins une grave atteinte à la liberté générale du commerce, et causent souvent à la richesse publique un dommage, qui rend bien problématique les avantages, qu'en prétend retirer le Trésor.

Mais le pacte de 1867 fit justice également du dernier monopole, qui eût survécu dans quelques États, et qui avait trait à la confection et à la vente des cartes à jouer, sur lesquelles il resta cependant toujours loisible aux divers gouvernements associés de percevoir un droit de marque. La réserve de ce droit est soigneusement enregistrée dans l'art. 3 du protocole de clôture qui accompagne ce pacte.

Le même pacte déclarait en principe, que le tabac cultivé ou fabriqué dans le territoire de l'Union serait soumis à un impôt uniforme (art. 3, § 4); et l'année d'après, le projet primitif de la Prusse tendant à taxer la fabrication ayant été abandonné, la déclaration de l'article 3 aboutit à un impôt foncier sur les terres vouées à la culture de cette plante.

Grâce à la liberté laissée jusqu'à présent dans le

Zollverein à l'industrie du tabac, celle-ci a depuis longtemps pris un développement qui, sans être progressif, n'a pas cessé d'être considérable. Ainsi, en 1861, la culture du tabac dans l'Association occupait une surface de 55,885 arpents (de Prusse) donnant un rendement de 354,335 quintaux en feuilles; la surface occupée était en 1862 de 61,232 arpents, auxquels correspondait une récolte de 433,193 quintaux; elle était même en 1865 de 93,667 arpents, fournissant 767,149 quintaux; et si, à partir de 1865, ces deux proportions, dont l'une commande l'autre, sont allées en déclinant, l'année 1869 se chiffre encore par 449,937 quintaux, récoltés sur une étendue de 67,739 arpents. Ce sont d'ailleurs la Prusse, le grand-duché de Bade, la Bavière et la Hesse-Darmstadt, qui figurent régulièrement dans ces relevés pour la plus grosse part. De pareils résultats, acquis dans les conditions fiscales indiquées, expliquent fort bien que, malgré les bonnes raisons à faire valoir en faveur du tabac, considéré lui-même comme matière imposable, on se soit abstenu jusqu'ici de recourir à un impôt sur la fabrication, qui pourrait rencontrer des difficultés à peu près invincibles, si même une industrie nationale si florissante avait beaucoup à gagner à des expériences de trésorerie trop multipliées. En tout cas, l'établissement d'un impôt foncier commun a eu pour effet de réduire d'une nouvelle unité le nombre des droits de circulation.

Mais une autre innovation des plus remarquables réside dans le remplacement des anciennes conférences générales par le conseil fédéral du Zollverein, institution à bases tout à fait différentes. Ce conseil, formé des représentants des membres de la Confédération du Nord et des États du Sud de l'Allemagne, réunissait donc également les plénipotentiaires qui étaient délégués par les divers gouvernements, et qui votaient selon les instructions reçues ; mais ce qui lui assurait surtout un cachet propre, c'était son mode de votation d'une part, c'était d'autre part cette circonstance, que, par la façon même dont on le composa, il dépouilla le caractère d'une réunion consacrée exclusivement à des travaux techniques de douanes pour revêtir en quelque sorte celui d'un corps politique. Ce fait, que les résolutions allaient être prises au sein dudit conseil à la simple majorité des voix distribuées selon une proportion idéale, et que les États du Zollverein ne pourraient plus désormais faire usage, en matière de législation et d'administration douanière, du droit de veto, ayant jadis appartenu à chacun d'eux, devait non-seulement renouveler la face des conférences générales, mais encore modifier la position des membres respectifs vis-à-vis de l'Association. Le droit de veto subsistait toutefois encore pour toutes celles des dispositions fondamentales des pactes fédéraux, qui n'étaient pas expressément soumises aux décisions communes du conseil fédéral et du parle-

ment douanier, et auxquelles rien ne pouvait donc être changé que par une nouvelle convention.

Quant à la répartition proportionnelle des voix, l'art. 8 § 1 du pacte y a pourvu d'après un mode se séparant quelque peu de celui suivi autrefois pour la constitution du *Plenum* de la Diète germanique. Dix-sept voix ont en effet été attribuées par cet article à la Prusse, six à la Bavière, quatre à la Saxe, quatre autres au Wurtemberg, trois à Bade, trois à la Hesse, deux à Mecklembourg-Schwérin, deux à Brunswick, et une voix à chacun des États restants, savoir : Oldenbourg, Mecklembourg-Strélitz, Saxe-Weimar, Saxe-Meiningen, Saxe-Altenbourg, Saxe-Cobourg-Gotha, Anhalt, Schwartzbourg-Rudolstadt, Schwartzbourg-Sondershausen, Waldeck, Reuss (branche aînée), Reuss (branche cadette), Schaumbourg-Lippe, Lippe, Lubeck, Brême, Hambourg ; ce qui faisait un total de cinquante-huit voix.

Pour se rendre compte de l'urgence d'une réforme, il suffit de se reporter par la pensée vers la plupart des conférences générales tenues depuis les divisions qui éclatèrent dans le Zollverein, et surtout depuis le déchaînement des crises politiques, ces conférences démontrant de la manière la plus péremptoire l'impossibilité pour l'organe des gouvernements associés, en présence de ces dissidences de principes, de faire encore œuvre de législateur, ou simplement de conserver à l'Association pendant un temps un peu prolongé une vitalité appréciable soit au dedans,

soit au dehors. Aussi, dès qu'on eut résolu d'introduire dans l'Association avec le parlement douanier un nouveau facteur législatif, se substituant aux législatures ordinaires des diverses contrées, devint-il indispensable d'organiser la représentation des gouvernements, c'est-à-dire le conseil fédéral du Zollverein, de telle façon que ce corps fût apte à prendre une détermination immédiate sur les sujets rentrant dans la législation douanière, et à se comporter vis-à-vis du parlement douanier comme s'il était doué d'individualité. Rien ne fut mieux approprié assurément aux circonstances et ne donna prise à moins d'objections que la distinction et la séparation que l'on établit entre les matières qui, en tant que *jura singulorum*, continuaient à ne pouvoir être mises en cause que de l'assentiment de tous, et celles qui, en tant que thèmes de législation, devaient relever dorénavant d'un double vote de majorité émis par le parlement douanier et le conseil fédéral du Zollverein. De cette manière, il n'y avait plus à redouter des lenteurs comme celles qui prolongeaient l'existence des conférences générales pendant des six à dix mois, au bout desquels les résultats obtenus équivalaient souvent à peu près à zéro.

La nature absolument technique de ces anciennes conférences douanières, qui les avait bien aussi plus d'une fois fait inutilement traîner en longueur, présentait encore cet autre inconvénient plus sérieux, que, dès que l'objet en délibération affectait une cou-

leur tant soit peu politique, les conférences générales en étaient dessaisies au profit de quelque autre autorité, que les considérations économiques touchaient à un degré infiniment moindre.

Tout autre au contraire était l'esprit de la nouvelle organisation, dans laquelle les représentants des gouvernements au conseil fédéral du Zollverein allaient être en grande partie choisis invariablement parmi les fonctionnaires politiques ou du moins parmi les sommités spécialistes, complètement initiées à la politique commerciale de leurs cabinets respectifs, et où les travaux véritablement techniques, considérés en conséquence comme d'ordre secondaire dans la mission à accomplir, ne devaient guère avoir d'utilité que pour la préparation ou l'exécution des décrets de ce conseil fédéral.

De toutes les nouveautés issues du pacte de juillet, la nouveauté qui frappa toutefois le plus les regards du grand public et y causa la sensation la plus vive, fut celle qui valut aux populations elles-mêmes le droit d'élire des mandataires chargés de concourir dans une large mesure à l'œuvre législative. La pensée de doter d'un organe les intérêts populaires remontait aux premières périodes du Zollverein, où sa réalisation n'avait été cependant encore poursuivie que sous la forme d'une représentation des classes les plus immédiatement en cause. Mais si même une telle représentation des classes industrielles, à laquelle les gouvernements associés opposèrent d'ail-

leurs une résistance énergique, n'avait été à l'origine investie que des attributs d'une commission d'experts, elle n'aurait pas tardé vraisemblablement à afficher, dans un intérêt particulier, des prétentions tellement exorbitantes, que le développement par les gouvernements du système de douanes fédéral en eût été entravé, et que l'antagonisme des classes sacrifiées eût finalement répondu à une gestion par trop exclusive.

Le parlement douanier, qui émanait au contraire d'élections générales et libres, et qui constituait une assemblée parlementaire armée de pouvoirs constitutionnels étendus, n'était naturellement pas enclin à s'engager dans cette voie. Un effet caractéristique des circonstances, au milieu desquelles il avait vu le jour, fut de lui attribuer la connaissance non d'un véritable budget, mais du tarif de douane seulement, et il n'y aura pas à aller bien loin, pour voir cette indication à l'œuvre.

Le contrôle réciproque exercé dans le passé par chacun des gouvernements associés fit place aussi à un contrôle dévolu au seul gouvernement prussien en sa qualité de pouvoir présidant, à l'effet d'assurer l'observation des procédés légaux dans la perception et l'administration des revenus communs. Les commissaires du contrôle devinrent ainsi les organes du Zollverein lui-même, autrement dit des fonctionnaires fédéraux, sans que cependant les liens qui les rattachaient au gouvernement, duquel ils relevaient

jusqu'alors, fussent entièrement rompus, car ils conservaient leur nationalité, ne perdaient pas leurs avantages de serviteurs de l'État, et leurs droits à des pensions, et pouvaient être rappelés par leur gouvernement ou être mis par le Præsidium à la disposition de ce gouvernement, auxquels cas ils rentraient dans la condition qu'ils avaient occupée antérieurement. Les frais de traitement et autres des contrôleurs et délégués du Zollverein étaient mis à la charge de l'Association. Soumis au Præsidium pour leur service, c'est à lui que ces émissaires devaient rendre compte, comme c'est aussi de lui qu'ils recevaient leurs instructions.

Nous ne saurions enfin passer sous silence l'altération la plus profonde, vu l'état de choses préexistant, qu'ait subie la constitution fédérale par suite de la nouvelle position de la couronne de Prusse. L'ancienne Association avait en tête de sa charte proclamé l'égalité absolue de tous ses membres, et s'était cramponnée obstinément à ce principe, alors même qu'il eut vieilli, et que, par l'emploi abusif ou fâcheux qu'il avait reçu, il se fût montré aussi funeste à la chose commune qu'aux intérêts particuliers, tarissant notamment dans sa source toute sève législative un peu saine et abondante. En fait, l'égalité n'avait jamais été complète entre les participants au Zollverein. Elle ne s'était guère manifestée à toute époque que par la faculté appartenant à chacun d'eux d'entraver ou empêcher, pour un motif

quelconque, les résolutions fédérales, et que par l'usage qu'à tour de rôle les divers gouvernements, sans en excepter aucun, avaient pu faire de ce droit. Mais s'agissait-il de faire adopter des mesures dans un intérêt personnel, ou de faire prévaloir des vues particulières, aussitôt l'inégalité apparaissait. C'était l'État plus puissant, plus actif, représenté par des agents plus capables que le succès favorisait de préférence au voisin plus humble, limité davantage dans le choix de ses moyens et de ses représentants. Qui donc, sauf la Prusse, aurait osé hasarder les actes qu'elle posa en 1851 et en 1862 à l'occasion des traités avec le Hanovre et avec la France? Seulement le recours à des moyens aussi extrêmes ne laissait pas que d'inspirer des inquiétudes, que d'exposer à des dangers, et il était donc fort naturel que la Prusse se préoccupât par-dessus tout de se passer pour l'avenir de ces coups de force, de ces expédients audacieux, en acquérant la possibilité légale d'influer d'une façon déterminante sur la marche des affaires fédérales. La place concédée à cette puissance dans le Zollverein par le pacte de juillet fut effectivement aussi telle, qu'elle entraînait la suppression, même en droit, du mode antérieurement adopté, et que la Prusse y trouva non-seulement la direction formelle des intérêts communs, mais encore le moyen d'exercer sur eux une action décisive. Ainsi le Præsidium du Conseil fédéral lui échut en partage, avec le droit de le convoquer, de l'ouvrir, de le proroger


ou d'en prononcer la clôture, comme aussi de le présider et de conduire les affaires y traitées; quand on passait au vote, elle disposait de près du tiers des voix, soit 17 sur 58, sans compter qu'à elle seule était attribué un droit de veto absolu à l'encontre de toute résolution, tendant à modifier des prescriptions ou des institutions existantes; seule aussi, elle était autorisée à négocier, au nom de l'Association, des traités de commerce et de navigation avec les puissances étrangères, à moins qu'il ne s'agit de traités avec l'Autriche et la Suisse, auquel cas les États de l'Union limitrophes devaient être invités par elle à prendre part aux négociations précédant ces traités; enfin c'était elle, à qui l'Union avait confié son contrôle dans les divers États, relativement à l'exécution des lois fédérales, ainsi qu'à la perception et à l'administration des droits de douane et des impôts communs. La convocation, l'ouverture, la prorogation et la clôture du parlement douanier devaient être d'ailleurs faites également par la Prusse, bien que le parlement choisît lui-même son président, son vice-président et ses secrétaires, et il appartenait aussi à la Prusse de porter devant ce corps les propositions qui lui étaient faites, d'après le résultat des délibérations du conseil fédéral.

On ne saurait méconnaître toutefois que, malgré l'éminence de la position à laquelle les divers avantages et attributions, qui viennent d'être sommairement passés en revue, élevèrent la Prusse au sein

du Zollverein, cette position dirigeante et prépondérante ne dût être tout de même quelque peu tenue en respect par la survenance de l'élément parlementaire; à ce point qu'en ne consultant même que l'intérêt particulier des États de petite et moyenne taille, on peut se demander déjà *à priori* si la nouvelle organisation ne leur était pas encore plus propice que l'ancienne qui, n'était manifestement plus tenable, et qui, en leur offrant sans doute la ressource de mettre obstacle au bien et au mieux, ne leur donnait pas les moyens de créer du nouveau, ou d'assurer le succès soit de leurs manières de voir, soit de leurs réclamations.

Toujours est-il que le pacte du 8 juillet 1867 devant, d'après son article 29, entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1868, et les élections pour le parlement douanier, qui ne pouvait pas être appelé sans le conseil fédéral, devant avoir lieu immédiatement après cette entrée en vigueur, c'était l'année 1868 qui allait assister au fonctionnement initial des nouvelles institutions et mettre leur valeur à une première épreuve. Mais la façon dont se présentèrent ces élections dans le midi de l'Allemagne ne présageait rien de bon pour la réunion du parlement douanier, tellement l'opinion publique avait subi dans cette région l'influence des événements de 1866 et venait d'y opérer un mouvement de conversion brusque et décidé.

Jusqu'en 1866, la grande masse de la nation ba-



varoise, sans goûter les tendances et le système du gouvernement prussien, sans s'associer surtout à des doctrines de droit, comme celles qui s'étaient fait jour dans la question du Schleswig-Holstein ou dans les questions constitutionnelles intérieures, n'avait jamais laissé percer de répulsion native ou de haine véritable à l'endroit de la Prusse. Les sympathies de la Bavière pour l'Autriche ne furent à aucune époque particulièrement ardentes; et bien que, sur le terrain du droit, cet empire ralliât le peuple et le gouvernement bavarois, ceux-ci ne comptaient pas plus que de raison sur l'Autriche pour la solution de la question allemande. Aussi, quand la guerre s'annonça, l'envisagèrent-ils plutôt comme affaire entre les deux puissances rivales, à laquelle la force des choses seule poussait les autres contrées à prendre part, sans qu'elles y eussent un intérêt propre. La lutte même et ses fureurs ne parvinrent pas à modifier beaucoup ce point de vue, et l'armée aussi bien que le public continuèrent à voir dans l'adversaire prussien l'ancien allié, que des circonstances exceptionnelles avaient pu amener sans doute à combattre, mais à qui l'on devait encore le même intérêt et la même estime qu'auparavant.

Pour les faire revenir de ces dispositions quelque peu sentimentales, il ne fallut rien moins, à l'issue des opérations militaires proprement dites, que l'attaque imprévue d'un corps de troupes bava-
roises, qui se croyait protégé par un armistice, et

que la conduite des détachements prussiens en bon nombre de localités; après quoi, le parti que la Prusse tira de ses victoires en Allemagne porta le dernier coup à leur candeur et à leur bonhomie. Il nous suffit, à ce dernier égard, et pour justifier le revirement mentionné, de citer notamment les traités de paix et d'alliance eux-mêmes, passés le 22 août 1866 par la Prusse avec la Bavière, à qui incombait une indemnité de guerre de 30 millions de florins, abstraction faite de certains sacrifices de territoire et du commandement de ses troupes, qui en cas de guerre passait au roi de Prusse, ainsi que la violence dont la Prusse usa vis-à-vis de la ville libre de Francfort, et qui causa une indignation générale, nullement apaisée ni par la fondation subséquente de la Confédération du Nord de l'Allemagne, ni par les dispositions de la constitution fédérale, ni par l'insistance que mit le parti de l'union nationale à faire entrer les États du Midi dans cette confédération.

De tous les partis, celui qui s'entendit tout d'abord à mettre à profit, non sans une habileté incontestable, le nouveau courant d'opinion et à le diriger à sa guise, fut le parti clérical. Entré soudainement dans l'arène politique avec une résolution implacable, qui ne connaissait pas de ménagement, on le voit par tous ses organes à la fois, dans la presse, du haut de la chaire, dans les rassemblements de paysans, prêcher une véritable croisade contre la

Prusse, soumettant à une critique aussi amère que passionnée tous les actes, toutes les visées du gouvernement prussien, qui offrait, il est vrai, par les faits les plus récents et même par des faits plus reculés en date, un assez riche aliment à ces attaques. Si efficace et si marquante qu'eût été l'action de la Prusse pendant de longues années de paix, quelques titres qu'elle eût acquis à la reconnaissance pour avoir arraché l'Allemagne à l'émiettement de ses forces, et lui avoir procuré un rang digne d'elle dans le concert des nations européennes, elle n'avait jamais su, à supposer qu'elle s'y fût appliquée seulement, gagner les cœurs de la nation germanique, pas plus d'ailleurs qu'elle ne paraît savoir, de l'aveu même de l'éminent chancelier de l'Empire d'Allemagne, s'attacher par la sympathie les provinces étrangères, que la force vient de soumettre à son sceptre. Laissant paraître, presque autant que l'Autriche, le dessein d'accroître sa puissance aux dépens de l'Allemagne, les formes constitutionnelles ne lui étaient pas non plus apparues comme un pacte entre peuple et gouvernement, mais comme une entrave gênante à l'arbitraire, qu'il fallait traiter en conséquence. Le militarisme érigé en système gouvernemental, une tutelle hypocrite exercée en matière de culte et d'instruction, l'épanouissement de la bureaucratie, la compression de toute indépendance dans la commune et dans la province, l'octroi des faveurs à certaines classes, telles étaient

entre autres les armes mises à la disposition d'un parti malintentionné, et qui lui suffisaient largement à faire mettre en suspicion même les mesures irréprochables d'un pouvoir parvenu inopinément à l'hégémonie, et à le cribler de ses traits. Mais peut-être qu'en semant ainsi à pleines mains la méfiance et la haine sur la terre bavaroise, le clergé catholique et une partie de la haute noblesse, qui s'entraidaient dans cette tâche, poussés sans doute qu'ils étaient à l'accomplir par des appréhensions politiques et religieuses compréhensibles, oublièrent-ils trop, c'est du moins l'avis d'un Bavarois, M. Weber, que, loin de mettre sur pied quoi que ce soit de positif, ils exposaient aux plus graves périls en même temps que les intérêts de leur propre patrie les intérêts de l'Allemagne tout entière. Ce qui est certain, c'est que la semence leva, et que les élections qui eurent lieu en Bavière au printemps de l'année 1868 pour la nomination de députés au parlement douanier donnèrent une très-forte majorité aux candidats du camp ultramontain.

Des conditions très-différentes aboutirent dans le Wurtemberg à des résultats tout à fait analogues. Il n'y existait pas de parti clérical ou ultramontain, mais sa place était occupée et son rôle rempli par le parti démocratique, que renforçaient de nombreux débris de l'ancien parti de la grande Allemagne, lequel, découragé dans ses espérances par l'issue de la guerre, avait, en haine de la tournure que pre-

naient les choses, pactisé par grandes masses avec la démocratie. Or, pour ne pas respirer le fanatisme et l'exaltation qui se faisaient parfois jour dans la presse bavaroise, le ressentiment de ces groupes, que les procédés de la Prusse à la suite de sa victoire avaient profondément blessés, n'était pas moins réel, et peut-être même, avec le caractère national si fortement trempé des Souabes, atteignait-il à un degré d'intensité plus élevé qu'en Bavière. Aussi les opérations électorales tournèrent-elles dans une plus forte proportion encore qu'en Bavière au profit de candidats antiprussiens, dont on pouvait attendre, avec certitude, qu'ils se prononceraient contre toutes les mesures proposées par la Prusse. Quelques-uns d'ailleurs des élus du grand-duché de Bade, appartenant à la nuance catholique, grossirent encore les rangs des Prussophobes, qui constituèrent sans retard à Berlin la fraction de l'Allemagne méridionale.

Voilà sous quels auspices le parlement douanier fut invité à se réunir pour le 27 avril 1868. En vue de cette réunion, qu'il importait d'occuper et de désarmer à la fois, la Prusse qui l'avait convoquée s'était mise à l'œuvre pour arriver au règlement des rapports commerciaux avec l'Autriche et avait à cet effet repris en février 1868 les négociations interrompues en janvier 1867 à la suite de la réduction de droits demandée sur les vins autrichiens, après que dans l'intervalle la France, gagnée par l'assu-

rance d'un abaissement de droits pour ses propres vins de 4 thalers à 2 thalers 23, se fut désistée de son traité avec le Mecklembourg. Ces négociations entamées à Berlin avec le concours de la Bavière et de la Saxe donnèrent aussi de prompts résultats consignés dans un traité très-développé du 9 mars 1868, auquel les échanges mutuels furent redevables d'exemptions et de facilités douanières nouvelles en grand nombre. Le 30 du même mois, la Prusse avait signé également à Madrid un traité de commerce et de navigation avec l'Espagne, et enfin un troisième traité négocié avec les États de l'Église ne fut conclu que le 8 mai 1868, mais le fut cependant encore assez tôt, pour permettre de le soumettre comme les précédents à la ratification du parlement douanier.

Parmi les questions de législation intérieure, il y en avait deux surtout, que la Prusse désirait faire vider par la première session du parlement et que dans ce but elle avait introduites préalablement devant le conseil fédéral du Zollverein en déposant sur son bureau des projets de lois correspondants, relatifs l'un à l'imposition du tabac et l'autre à une révision du tarif commun dont il s'agissait de modifier d'une manière notable une série de fixations. Ces deux projets avaient leur point de départ dans une conception complexe, dans la combinaison de principes économiques exacts avec des tendances de nature fiscale.

L'imposition du tabac, telle qu'elle existait, con-

stituait une des rares anomalies subsistant encore dans le système de taxation du Zollverein ; car, tandis que, sur tout le territoire de la Confédération du Nord de l'Allemagne, la culture du tabac était grevée d'un impôt de production, elle jouissait d'une liberté entière dans les États méridionaux. Il résultait, de cette inégalité, qu'un droit de circulation était perçu sur tout tabac méridional importé dans la confédération du Nord, par une dérogation à la liberté générale du commerce qui ne faisait l'affaire d'aucun côté, et qui depuis longtemps provoquait bien des récriminations. Néanmoins toutes les tentatives faites antérieurement en faveur de l'unité d'imposition avaient échoué, et lors de la conclusion du nouveau pacte fédéral on s'était encore contenté de prendre l'engagement de l'établir, sans s'expliquer aucunement sur la manière de la réaliser. Or d'après le nouveau projet prussien, l'impôt foncier déjà appliqué dans le Nord devait être étendu à toute l'Association et le droit de 12 thalers par arpent prussien porté au double, en même temps qu'avec cette augmentation devait coïncider celle du droit d'entrée, tant sur le tabac brut étranger, qui supporterait 6 thalers au lieu de 4, que sur les produits des manufactures étrangères, auxquels serait imposé un accroissement de charges proportionnel. Les intentions accusées autrefois par le gouvernement prussien autorisaient même à appréhender de sa part des propositions tendant à un mode de taxation plus ac-

centué, comme celui qui aurait frappé sur la fabrication ou même à une attribution de monopole ; et cependant le projet dont nous venons d'indiquer l'économie rencontra tout de même la résistance la plus vive au sein du conseil fédéral aussi bien que chez tous les producteurs, et ce n'est pas sans grande peine qu'il l'emporta dans ce conseil sur l'opposition que lui firent les gouvernements du midi.

Mais la pensée d'augmenter les recettes, à l'aide du nouveau système de taxation, se manifesta bien plus clairement encore dans le second projet, qui avait trait à la révision du tarif fédéral. Déjà le traité douanier et commercial passé avec l'Autriche, et qui s'était prononcé pour bon nombre de réductions et d'exemptions de droits, faisait entrevoir un déficit dans leur rendement ordinaire ; et voilà que de plus le gouvernement prussien songeait à proposer la décharge complète des articles qui, sans enrichir beaucoup le fisc, ne paraissaient plus non plus inspirer de craintes pour l'industrie nationale, et à obtenir des modérations de droits pour des articles plus importants, tels que le riz et le fer notamment. Pour rétablir l'équilibre ainsi troublé, c'est précisément sur l'impôt du tabac que l'on comptait ainsi que sur un nouvel impôt établi sur le pétrole, et même ces deux taxes étaient calculées de façon à justifier l'espoir d'un excédant de revenus. Aussi les deux projets, quoique distincts, avaient-ils été caractérisés par leurs auteurs, comme se faisant pen-

dant, et comme étant liés à l'existence l'un de l'autre.

Cependant malgré cette perspective souriante d'un accroissement des revenus dont le montant avait dans les dernières années subi diverses influences, parmi lesquelles notamment celle du traité avec la France, et menaçait même de fléchir encore davantage par suite du traité avec l'Autriche, l'ensemble des conceptions prussiennes n'eut pas, même de la part déjà du conseil fédéral, à se louer d'un accueil favorable pour beaucoup de ses parties. Ainsi, les États du Sud s'élevèrent tout d'abord contre la quotité jusqu'à laquelle la Prusse voulait pousser l'impôt sur le tabac. Mais les abaissements projetés de droits pour le riz et le fer furent combattus plus énergiquement encore, et, le premier ayant succombé sous un vote en règle, le conseil ne fut même pas mis en demeure de prendre une décision sur le second, qui fut silencieusement retiré. On critiqua même par principe le plan financier considéré en son entier, en relevant sa médiocre compatibilité avec l'institution du parlement douanier, dont l'esprit, vu toute sa situation politique, devait être, selon les présomptions les plus plausibles, d'accueillir tous les adoucissements de douanes, mais de fermer la porte à de nouveaux droits et à de nouveaux impôts.

Le parlement douanier, renchérissant encore par certains de ses groupes coalisés, sur l'hostilité du conseil fédéral, ne se fit pas faute non plus, comme

on l'avait pressenti dans ce dernier corps, de rejeter toutes les surtaxes, mises en avant tant pour la culture indigène du tabac, qu'à l'importation du tabac étranger. Il advint ainsi, conformément à ce que nous avons indiqué déjà plus haut, que la loi, à laquelle était retirée toute portée fiscale, consacra uniquement l'extension de l'impôt foncier au Sud de l'Allemagne, et par voie de conséquence la suppression du droit de passage, perçu à défaut de cette extension.

Ce fut bien pis encore, et l'opiniâtreté de la résistance frisa parfois la passion, quand il fut question au parlement de l'impôt sur le pétrole. Comme au point de vue économique cet impôt ne prêtait guère le flanc à la censure, les griefs qu'on formula furent empruntés aux conditions sociales, mais ne réussirent guère à donner le change sur les causes véritables de l'opposition faite par un grand nombre de députés, causes qui étaient surtout d'ordre politique et germaient avant tout dans la volonté, de souscrire le moins possible à des perceptions auxquelles ne correspondait pas, d'après le pacte, le pouvoir de concéder des dépenses équivalentes. L'impôt sur le pétrole ne rallia que 99 voix contre 190, et le projet de loi concernant la révision du tarif ayant de la sorte perdu toute son efficacité financière, le conseil fédéral du Zollverein finit aussi par le retirer.

Le parlement avait été saisi également d'un projet de loi, visant la modification de certaines dis-

positions tant du règlement douanier que de la législation pénale en matière de douanes, et destiné à porter provisoirement remède aux déficiences les plus apparentes de l'ancien régime maintenu, jusqu'au jour où l'on disposerait du temps nécessaire pour revoir la législation douanière tout entière. Ce projet passa donc à peu près tel qu'il avait été présenté, et le parlement profita de la circonstance, pour manifester son désir de voir promptement procéder à la révision générale, comme aussi pour énoncer les règles qui devraient présider à cette révision.

Une discussion assez vive s'y engagea en outre au sujet d'une motion du représentant Stumm, d'après laquelle le gouvernement français devait être invité à supprimer les drawbacks qu'il avait, contrairement aux dispositions de l'article 6 du traité de commerce franco-allemand, accordés jusqu'ici à son industrie du fer par un mode abusif de bonification des droits d'entrée, se rattachant aux titres d'acquits-à-caution. Si manifeste que fût cet abus, qui avait donné lieu à beaucoup de plaintes en France même, il rentrait trop dans l'esprit de notre politique douanière, pour que l'administration française eût pu se résoudre à s'en départir. Et l'on peut douter dès lors que, bien même que les rapports avec l'Allemagne n'eussent pas été rompus, comme ils l'ont été en 1870, les démarches conseillées au parlement douanier eussent conduit au résultat désiré.

Car, sans vouloir dire, comme les écrivains allemands, que la politique douanière de la France se soit toujours distinguée par une observation peu scrupuleuse des droits étrangers, nous ne saurions méconnaître, engageant seulement nos confrères d'outre-Rhin à imiter notre sincérité quand leurs propres pays sont en jeu, que cette politique a toujours penché vers une protection exagérée de nos intérêts nationaux et a toujours subi la pression de certaines classes, en quelque sorte privilégiées, parmi lesquelles on peut citer notamment les fabricants de fer et de machines.

La clôture de cette première session du parlement douanier fut prononcée le 23 mai 1868, lui assignant ainsi une durée de quatre semaines environ. A part les projets législatifs déjà mentionnés, le Conseil fédéral du Zollverein avait à faire face, tant en avançant le parlement douanier qu'à sa suite, à un nombre respectable de travaux, d'ordre administratif. Parmi ces derniers, les plus importants, au moins pour le développement intérieur de l'Association, concernèrent l'entrée dans le Zollverein des deux Mecklembourgs, de Lubeck et de diverses parcelles du territoire Hambourgeois, puisque l'entrée du Schleswig, du Holstein et du Lauenbourg était chose déjà antérieurement consommée. Sur le fond même, les gouvernements associés étaient parfaitement d'accord ; seulement l'organisation de l'administration douanière dans

les régions, dont le domaine fédéral venait de s'enrichir, la perception d'un impôt rétroactif et diverses mesures d'administration douanière nécessitèrent des études préparatoires aussi laborieuses que délicates, qui furent en partie confiées à des commissions spéciales, et obtinrent en fin de compte l'adhésion unanime du conseil fédéral. Au nombre des autres tâches très-nombreuses entreprises par le conseil fédéral durant sa session de 1868, il convient d'ailleurs, vu leur intérêt, de signaler encore le compte répartiteur définitif des recettes douanières et de l'impôt sur le sucre de betteraves, auquel les événements politiques des dernières années avaient apporté un retard, qui remontait à 1859, la confection d'un état des agents fédéraux du contrôle, des additions au règlement concernant le traitement des transports de biens et d'effets par chemins de fer, un règlement au sujet du traitement en douane des marchandises expédiées par la poste et assujetties jusqu'ici à un grand nombre de prescriptions, dont la multiplicité croissante des envois postaux avait accentué l'importunité pour le public aussi bien que pour les autorités, un autre règlement enfin édicté à cause de l'accession de Lubeck au Zollverein, en matière de comptes courants, et étendant au Zollverein tout entier, sous le bénéfice du maintien des anciennes dispositions, établies à cet égard, cette institution des comptes courants, qui n'avait fonctionné aupa-

ravant qu'au profit des foires de Leipzig, de Francfort-sur-le Mein et de Brunswick.

S'il est vrai que la révision du tarif, qui était assurément la plus importante des questions dont le parlement douanier et le conseil fédéral aient eu à s'occuper pendant la première année de leur existence, n'ait pas fait cette fois le moindre pas, il n'était pas contestable, cependant, qu'en somme ces deux nouveaux corps venaient de faire leurs preuves d'une manière qui ne leur était pas désavantageuse. Ce n'est pas que le parlement eût justifié les espérances excessives, que de certains côtés on avait fondées sur lui, pas plus d'ailleurs qu'il n'avait donné raison aux inquiétudes, aux appréhensions des particularistes; car, prenant conseil d'une prudente modération, il s'était interdit de transporter son activité sur le terrain politique, tout comme il s'était refusé à s'associer aux efforts qui le poussaient vers l'élargissement de sa compétence, telle que l'avaient fixée des conventions fondamentales. Par contre, il avait, en même temps que le conseil fédéral, témoigné de sa viabilité au point de vue de l'expédition pratique des affaires économiques courantes, sans qu'ils eussent rien à redouter de la comparaison de leur œuvre avec celle au moins des dernières conférences générales. Celles-ci n'avaient plus en effet donné depuis 1851, non pas faute certes de prendre leur temps, que des résultats indignes d'être mis en ligne de compte, et n'avaient

en réalité servi qu'à attester officiellement les déchirements et la stagnation auxquels le Zollverein était condamné. Sans doute des partis très-tranchés avaient pris également position dans le parlement douanier ; mais, quelque vifs que fussent parfois leurs débats, ces discussions mêmes contribuèrent à grandir aux yeux de tous l'institution parlementaire aux dépens de l'institution bureaucratique, dont elle avait pris la place, et à dissiper les craintes que pouvaient faire naître des empiétements ou des coups de majorité éventuels. Le Zollverein était devenu le patrimoine commun de la nation tout entière, qui avait conquis avec le parlement douanier un organe grandiose pour l'expression de ses vœux et la représentation de ses intérêts dans le domaine économique et qui voyait cette conquête précieuse à l'abri désormais de la passion des partis ou des préventions du particularisme. Telles étaient certainement en grand les impressions et les constatations avec lesquelles gouvernements et membres du parlement douanier abordèrent les travaux de sa seconde session, qui se plaça en 1869.

Bien que cette seconde session ne tint pas en éveil la curiosité générale au même degré absolument que la première, qui avait pour elle l'attrait de la nouveauté, et qui par sa nouveauté même avait enflammé ses membres du plus beau zèle, l'attention publique ne devait cependant nullement lui

faire défaut, soutenue qu'elle était par le désir qu'on avait de voir quels fruits allaient porter les expériences récemment faites et de quelle manière les partis allaient se reformer.

Comme précédemment d'ailleurs, la réunion du conseil fédéral et du parlement douanier avait été devancée par la conclusion d'un traité de commerce important, passé enfin, celui-ci, avec la Suisse, non sans avoir donné par deux fois lieu, la première à Stuttgart en 1865 et la seconde à Berlin en 1868, à des négociations infructueuses. Il n'avait cependant tenu qu'à une cause relativement secondaire, à la taxation intérieure de la bière en certains cantons suisses, qui fit surgir une difficulté, à ce moment insoluble, que les négociations berlinoises de 1868, déjà fort avancées, fussent inopinément interrompues. D'après la constitution de la Suisse les taxes, qui existent sur les boissons dans les divers cantons de la République, et qui varient par leur importance autant que par leur nature, ne rentrent pas dans la compétence de la Confédération, de telle sorte qu'il n'appartient pas à la législation fédérale de procéder sous ce rapport à des changements ou de faire disparaître des inégalités. Or par suite d'une inadvertance commise lors du traité franco-suisse du 30 juin 1864, les dispositions relatives au traitement des vins, des eaux-de-vie et des liqueurs ne correspondaient pas exactement à celles relatives à la bière, d'où résul-

tait cette alternative, dont aucun des termes n'était admissible, ou que les bières allemandes pouvaient être assujetties en Suisse à un impôt plus élevé que les bières françaises, ou bien que le nouveau traité du Zollverein avec la Suisse contiendrait des choses qui ne seraient pas en harmonie avec le droit constitutionnel de ce dernier pays. Mais, faute d'apercevoir sur-le-champ un moyen de sortir de cette impasse, on avait donc en 1868 ajourné les pourparlers, d'autant mieux qu'il s'était fait trop tard, pour qu'on pût espérer obtenir de la session parlementaire de cette année une résolution sur le traité.

Entre temps le conseil fédéral suisse s'était activement occupé de la question, et avait proposé un biaux, auquel la Prusse et les autres gouvernements associés se rallièrent aussitôt. La bière devait partager le sort des autres boissons, vins, eaux de vie, liqueurs, c'est-à-dire que ces divers liquides devaient faire exception à la déclaration du traité, conformément à laquelle les produits d'un des États contractants ne pourraient en aucun cas être imposés dans l'autre d'une façon plus onéreuse ou plus incommode, que les produits similaires du propre pays. Il devenait certain, dès lors, que les cantons Suisses conservaient intact le droit, qui leur était reconnu par la constitution, de laisser subsister les taxes existantes sur les boissons, tout en imposant plus lourdement les boissons étrangères que les boissons indigènes. Par contre, le conseil fédéral

Suisse se déclarait prêt à employer pour cette disposition une rédaction excluant tout privilège des bières françaises au regard des bières allemandes. C'est dans ces conditions que le traité fut signé à la date du 13 mai 1869 et porté devant le parlement douanier le 3 juin suivant, jour même pour lequel avait été convoqué ce corps, dont les membres furent unanimes, dans la séance suivante du 6 juin, à lui accorder leur assentiment, qu'aucune objection relevante n'était venue compromettre.

Ce traité différait essentiellement par ses résultats de ceux qu'amenèrent les négociations de Stuttgart en ce qu'il ne tint pas compte du projet, qui visait à des concessions réciproques particulières de tarif. En apparence cependant, il renfermait de ces concessions plus étendues, et son annexe A se compose d'une nomenclature de ceux des objets, qui à leur passage d'un des territoires dans l'autre doivent bénéficier mutuellement d'une complète exemption de droits. Mais tous les objets y relatés se trouvaient déjà exempts de droits d'après le tarif en vigueur dans le Zollverein, comme aussi la plupart d'entre eux entraient également en franchise en Suisse, tandis que d'autres faveurs avaient pris antérieurement place dans le traité avec l'Autriche, de façon qu'il ne s'agissait pas là à proprement parler de concession réciproque.

Les dispositions relatives aux rapports qui auraient lieu aux frontières ou bien en vue d'un per-

fectionnement, occupaient une place importante dans le même traité. C'étaient surtout les derniers rapports fondés sur cette main-d'œuvre nouvelle, qu'on demandait au voisin, qui avaient pris un développement considérable avec le temps et grâce à l'intimité étroite qui s'était établie entre les industries des deux contrées; ils furent réglés comme les rapports analogues l'avaient été dans la convention austro-allemande du 9 mars 1868. Le principe fondamental qui dicta les stipulations des contractants, abstraction faite des détails, fut celui de la réciprocité et du traitement mutuel sur le pied de la nation la plus favorisée.

Parmi ces détails, il en est toutefois encore un, méritant peut-être une mention distincte à cause de l'intérêt pratique tout spécial, qu'il devait révéler dans le cours même de l'année suivante : nous voulons parler de l'article premier, qui enlevait aux parties respectives le droit d'interdire pendant toute la durée du traité l'exportation de blé, de bêtes de boucherie et de combustible. Quand le traité était venu en discussion devant le parlement douanier, un des membres avait émis des doutes contre l'applicabilité de cette disposition au cas où l'exportation desdits objets vers d'autres États paraîtrait devoir être interdite, par suite de circonstances exceptionnelles, pour l'utilité qu'ils présenteraient comme approvisionnements de guerre. Le conseil fédéral du Zollverein avait, quant à lui, exprimé l'avis, qu'il

ne saurait entrer dans la sphère d'attributions d'un traité de commerce de limiter les droits qu'en cas d'événements de guerre, toute puissance pouvait déduire de sa qualité de puissance belligérante. Survint durant l'été de l'année 1870 le mémorable conflit entre l'Allemagne et la France, qui détermina le Zollverein à prohiber d'une façon générale la sortie du bétail et du blé par sa frontière occidentale, pendant que les trois gouvernements du Sud cherchaient à tenir compte des intérêts de la Suisse en s'efforçant uniquement de mettre obstacle aux exportations par la Suisse à destination de la France sans vouloir porter atteinte aux satisfactions, que réclamaient les besoins de la Confédération helvétique. Il paraît d'ailleurs que, sur les réclamations élevées par les intéressés contre une interprétation restrictive du traité du 13 mai 1869, le Zollverein renonça à contrôler, comme il l'avait fait tout d'abord, les exportations vers la Suisse qui portaient sur les objets visés par l'article premier, laissant ainsi cet article produire tous les effets, voulus au moins par la convention elle-même.

Le parlement douanier ratifia aussi, dans cette seconde session, un traité conclu le 20 février 1869, non plus de la part de la Prusse seulement, mais de la part du Zollverein tout entier avec l'empire du Japon, et qui lui avait été soumis en même temps que le traité avec la Suisse, dont nous venons de parler.

Quant aux travaux d'ordre plus particulièrement législatif qui lui incombèrent, il n'en était pas assurément qui égalassent en importance les délibérations se référant à la nouvelle législation douanière de l'Association. A l'époque où furent signés les premiers traités d'union (1833) il n'avait pas été possible de se mettre également d'accord sur une législation douanière commune. Ce n'est même pas sans grande peine, qu'on parvint dans les conférences générales tenues à Munich, en 1836, à adopter une loi et un règlement de douane, la *loi de douane* s'expliquant, comme on sait, à côté du tarif, qui précise les espèces de marchandises sujettes à des droits, sur le point de départ de l'obligation au paiement de ces droits, et contenant des dispositions qui protègent le public contre des prétentions non justifiées de l'administration douanière, le *règlement de douane* prescrivant législativement la façon de procéder lors de la perception des droits d'entrée et de sortie, et tendant principalement à assurer le recouvrement des taxes dues. Pour ce qui est au contraire de la partie pénale en matière de douanes, les conférences de 1836 n'avaient pu encore que poser divers principes sur lesquels chacun des gouvernements associés devait se régler en dedans de ses terres. Or toute la législation douanière du Zollverein avait été jusqu'alors assise sur les dispositions arrêtées à cette époque, et qui, pour avoir avec les années subi bien des amputations, des additions et des

changements, n'avaient pas moins conservé beaucoup trop leur caractère originaire, conforme sans doute aux moyens d'échanges, aux vues, aux conditions du temps où elles avaient été prises, mais par là même insuffisamment approprié aux besoins du commerce et aux exigences des temps nouveaux. Il y avait d'ailleurs longtemps déjà que la nécessité d'une transformation de la législation fédérale avait été universellement reconnue, et qu'il y aurait été fait face, si l'organisation vicieuse du Zollverein et la discorde qui s'était mise dans les rangs de ses membres, à partir de 1851, n'avaient refoulé dans des perspectives lointaines l'exécution d'une œuvre aussi difficile. Mais la reconstitution récente du Zollverein dans des conditions meilleures ayant augmenté les chances de succès, on vit tout d'abord le monde des commerçants s'emparer de la question, qui les intéressait en effet au premier chef. C'est ainsi que le commerce de Königsberg fut amené en 1868 à la traiter dans un mémoire approfondi, qui formulait avec tous les développements et toute la précision désirables les desiderata, suggérés par le point de vue mercantile. Et, bien que quelques-uns de ces vœux dépassassent la mesure, dans laquelle on pouvait espérer rallier plusieurs des gouvernements associés, dont la fibre fiscale s'émouvait trop facilement, l'impulsion reçue fut si puissante et avec cela l'urgence d'une réforme était si grande et si notoire, que l'agitation ne pouvait tarder à se ré-

soudre en des faits. Déjà, ainsi que nous l'avons fait observer plus haut, un projet avait été présenté à la première réunion du parlement douanier, à l'effet d'introduire dans le règlement de douane les modifications qu'il n'était pas possible de différer plus longtemps, projet qui y fut adopté, à peu de corrections près, par la presque unanimité des membres et qu'on mit en même temps à profit pour recommander au conseil fédéral le prompt achèvement du travail d'élaboration des lois nouvelles, auquel on s'attendait déjà, ainsi que l'acceptation des principes suivants, à savoir :

1) Octroi des facilités les plus grandes possible quant au temps accordé pour les déclarations à faire, et quant au nombre, à la situation et à la compétence des bureaux de douane ;

2) Introduction de tous les allègements possibles dans le signalement des arrivages imposables (Ansa-geverfahren) et dans les rapports, qu'établissent les entrepôts (Niederlageverkehr) ;

3) Acquiescement à tout changement d'état, par voie de chargement nouveau, par exemple, de réemballage ou de division, auquel on voudrait soumettre, lors de leur transport sous la surveillance de l'administration, les marchandises importées de l'étranger et non encore entrées dans la circulation ;

4) Limitation des contrôles dans la zone frontière (Grenzbezirk) et dans l'intérieur des terres (Binnenland).

Le gouvernement prussien, ayant sans retard donné ses soins à l'étude d'une nouvelle législation douanière, se trouva ainsi à même de communiquer à ses associés, dès le commencement du mois de mars 1869, un projet de ce chef qui n'embrassait pas seulement l'ancienne loi et l'ancien règlement de douane, mais encore l'ensemble de la législation pénale ainsi que toutes les dispositions essentielles relativement aux échanges par la voie fluviale, les postes, les entrepôts, les chemins de fer, dans leurs rapports avec la douane. Quand ce projet arriva devant le conseil fédéral, il y fut l'objet d'un examen très-attentif, qui lui valut en la forme et au fond bon nombre de modifications, dictées manifestement par le désir de mettre la législation douanière en harmonie avec les soulagements très-justement réclamés pour le commerce régulier et d'en bannir toute rigueur qui ne serait pas commandée par des nécessités absolues. Les dispositions pénales notamment se ressentirent de cet esprit, et, grâce aux retouches qu'elles subirent, elles affectèrent les caractères d'un libéralisme dont on aurait peut-être vainement cherché l'exemple ailleurs.

Aussi l'accueil le plus sympathique était-il réservé à l'œuvre remaniée de la Prusse dans le parlement douanier aussi bien que dans le public, qui s'en trouvait saisi à la suite de cette Assemblée, et vit-on les chefs les plus difficiles du parti libre-échangiste déclarer, sans détour, qu'ils étaient disposés à y

prêter les mains sans plus amples discussions. En fait, les résolutions prises par le parlement ne portèrent pas non plus une atteinte sérieuse ni à l'économie générale de la loi, ni aux principes qui y étaient inscrits.

Voilà comment vit le jour, sans avoir servi préalablement de champ clos aux assauts des partis, la nouvelle législation douanière qui occupe une place honorée parmi les meilleurs travaux de même nature. En 167 paragraphes, elle traite de toutes les matières indistinctement qui sont de son ressort, dans un langage des plus simples, des plus accessibles même aux novices, et se montre si favorable aux affaires, comparativement aux anciens errements et aux pratiques usitées chez la plupart des autres grands États, que depuis le 1^{er} janvier 1870, époque de sa mise en vigueur, elle n'a recueilli que des suffrages et n'a fait germer chez personne l'idée de la faire redresser ou compléter sur quelque point que ce fût.

Un autre projet de loi, déposé au parlement en vue de protéger la frontière fédérale dans les portions du territoire hambourgeois exclues du domaine douanier, ne rencontra pas davantage d'opposition véritable, et passa, après qu'on lui eut fait tenir compte des changements amenés par l'adoption de la nouvelle législation douanière.

En fait de questions de tarif, la question de la révision du tarif fédéral prima encore une fois toutes celles qui furent débattues dans le parlement doua-

nier. Car la cabinet prussien avait derechef saisi le conseil fédéral d'un projet de tarif, en concordance sur les points principaux avec celui de l'année précédente, et renouvelant la demande d'un impôt sur le pétrole. A part quelques déviations d'assez minime importance, se référant à l'alun, au sel ammoniac, à quelques espèces de fils de lin et de toiles, le nouveau projet ne se distinguait principalement de l'ancien, qu'en ce qu'on y avait porté la modération de droits pour le riz comme aussi les modérations de droits pour le fer et les articles de fer, lesquelles dernières avaient figuré en 1868 sur un projet de loi distinct, qui ne fut même pas mis en délibération.

A ce projet de tarif, qui obtint sans changements notables la sanction du conseil fédéral venait se joindre un autre projet de loi, portant modification de l'impôt mis sur le sucre. Depuis longtemps, en effet, tout le monde s'accordait sur l'opportunité de pareille modification, et déjà, l'année d'avant, le parlement douanier avait décidé en propres termes, que le président du conseil fédéral serait invité à faire en sorte que le parlement fût appelé, dans sa plus prochaine réunion, à connaître d'une réforme de la taxe sucrière assise sur l'abaissement des droits supportés par le sucre exotique et sur la suppression de la marge existant, par rapport aux droits, entre raffineurs et consommateurs. Car le système d'imposition en vigueur, tel qu'il était sorti des droits originaires sur le sucre colonial et de la taxation

ascendante du sucre de betteraves, avait fini insensiblement par agir d'une manière prohibitive à l'encontre du sucre étranger, pendant que simultanément il accordait à la fabrication indigène du sucre de betteraves une protection démesurée qui n'était justifiée par rien. D'où la mission pour la législation douanière d'effacer cette disproportion choquante. Le gouvernement prussien, déterminé aussi par la détresse du budget de la Confédération du Nord, voulut en même temps faire servir la révision de l'impôt du sucre au relèvement partiel des recettes douanières en baisse, et proposa en conséquence de porter de 7 gros 1/2 à 8 gros, le droit sur le quintal de betteraves brutes, en réduisant du même coup les droits sur le sucre étranger de façon à ce que les deux fixations, visant l'une le produit indigène, l'autre le produit extérieur, se trouvassent à peu près sur un pied d'égalité. Cette nouvelle porta l'alarme au camp des fabricants de sucre de betteraves; et, bien qu'aux yeux de la majorité d'entre eux, cette aggravation ne dût certainement pouvoir enlever à l'industrie nationale la possibilité de lutter avec avantage contre le sucre étranger, elle essuya des attaques très-vives de la part des producteurs du sud, qui, unis aux protectionnistes, insistaient sur la condition de plus en plus défavorable qu'elle ferait à la fabrication méridionale, obligée en règle générale d'employer des betteraves moins riches que d'autres en principes

sucrés. Aussi agita-t-on grandement le recours à un mode de taxation autre que celui qui avait pour base le poids des betteraves brutes; mais, comme une transition de cette nature présentait des difficultés pratiques manifestes qu'il ne paraissait pas plus facile d'aplanir ou d'amoindrir que de méconnaître, la discussion ne s'engagea pas fort avant dans cette voie, et le projet mentionné de la Prusse eut, comme le premier, la bonne fortune d'être agréé par le conseil fédéral, sans y avoir rencontré de contradicteurs énergiques et subi d'altération sensible.

Il n'en fut pas de même au parlement douanier, où les deux projets sur le tarif excitèrent au plus haut point les esprits, et firent exécuter aux partis des chassés-croisés qui n'étaient pas toujours exempts de confusion. C'est ainsi que, tandis que certains membres du parti conservateur du Reichstag, composé principalement de propriétaires fonciers, votèrent, comme les y stimulait leur qualité simultanée de maîtres de forges, contre la réduction des droits sur les fers, les autres se prononcèrent avec plus ou moins de violence en faveur de leur abaissement ou même de leur entière et complète suppression. C'est ainsi encore que des représentants, dont les intérêts étaient engagés dans la question des fers et des sucres, se séparèrent sur ces questions du parti libéral, avec lequel ils avaient coutume de marcher. La fraction dite de l'Alle-

magne du Sud, qui par suite d'une déclaration quelque peu dépourvue de tact, que plusieurs de ses membres avaient publiée à la fin de la dernière session, avait rompu avec le camp des conservateurs, poursuivait sans égard pour les principes économiques la ligne de conduite tracée par l'esprit de parti, en repoussant toute motion derrière laquelle elle pouvait soupçonner un intérêt prussien. Une bataille des plus chaudes se livra à nouveau tout d'abord autour des droits sur les fers entre les partisans du protectionnisme, sous la bannière desquels se groupèrent des intéressés de l'importance des Sybel, Stumm et autres et des hommes de science tels que Mohl, et les partisans du libre-échange, qui comptèrent pour partie dans leurs rangs les députés des villes maritimes du nord, et pour partie encore les nuances libérales. Mais le droit réclamé par la Prusse sur le pétrole constituait, de même qu'en 1868, le point capital, autour duquel allait pivoter toute la révision du tarif. Comme les arguments pour et contre étaient épuisés, et que les considérations politiques étaient plus déterminantes pour le vote que les raisons de fond, la fin du débat ne se fit pas attendre et amena un second échec pour la taxe du pétrole, qui, rejetée par une nouvelle majorité encore assez imposante, ne paraissait pas dans des conditions à se faire admettre de sitôt. Le député Lasker ayant même, quand il s'agit tout de suite après cette décision, du projet de loi sur le sucre, demandé et

obtenu, par voie d'amendement, que ce dernier projet de loi et le projet de tarif fussent, quant à leur sort respectif, rendus dépendants l'un de l'autre, le moment critique se trouvait avoir sonné pour cette session. Bon nombre de membres appartenant à presque tous les partis désiraient toutefois sincèrement voir au moins porter quelques fruits à la discussion sur tout le tarif, et plusieurs, qui avaient appuyé l'amendement Lasker lors de la première délibération, furent conduits ainsi à l'abandonner dans le vote final. Grâce à ce revirement d'attitude, le conseil fédéral acquit la possibilité de retirer le projet de révision du tarif, tandis que la nouvelle législation sucrière allait pouvoir entrer en vigueur. Mais la révision du tarif, si importante et si urgente qu'elle fût, était encore une fois, par là même, renvoyée à l'année prochaine.

Si les affaires administratives qui sollicitèrent aussi de leur côté les soins du conseil fédéral du Zollverein pour 1869 furent des plus nombreuses, aucune des résolutions rentrant dans ce cadre n'eut autant d'importance pour les entreprises commerciales et industrielles et ne s'y fit sentir plus fortement que celle qui restreignit les crédits de douane. Au temps de la fondation du Zollverein, il n'avait pas été pris de disposition commune à cet égard, et l'on s'en était encore remis complètement de tout ce qui concernait lesdits crédits à chaque État en particulier. Or, ces États, prenant forcément en considéra-

tion les conditions, dans lesquelles s'accomplissaient encore à cette époque les échanges, durent se résoudre à accorder des délais aux négociants aussi bien qu'aux industriels pour l'acquittement des droits de douane, et à les accorder même de plus en plus longs à la demande des intéressés qui invoquaient des raisons tirées de la difficulté de soutenir la concurrence. Mais comme les conditions et comme aussi les appréciations des autorités n'étaient pas les mêmes en tous lieux, des pratiques entièrement divergentes s'implantèrent dans les diverses contrées formant l'Association. Ainsi, dans plusieurs d'entre elles, des maisons un peu importantes avaient un an et même plus pour se libérer envers le fisc, tandis que dans d'autres leur libération ne pouvait se faire attendre au delà d'un petit nombre de mois, et la même discordance se remarquait dans les principes, d'après lesquels les crédits étaient octroyés. Ce qui avait à l'origine fait admettre cette facilité, c'est que, conformément à l'état de choses, contemporain en Allemagne de la création du Zollverein, le commerçant ou le fabricant ne pouvait compter qu'au bout d'un temps plus ou moins éloigné sur la rentrée de ce qui lui était dû par le consommateur ou le preneur, et que notamment encore ces spéculateurs devaient avant l'hiver avoir fait tous leurs approvisionnements jusqu'au printemps, l'interruption de la navigation pendant la saison rigoureuse rendant très-problématique la

possibilité de satisfaire dans l'intervalle des besoins éventuels. Mais, le temps aidant, la situation avait changé de face, l'usage des bateaux à vapeur et des chemins de fer était devenu général, les approvisionnements en marchandises et en matières premières pouvaient avoir lieu à toute période de l'année et dans l'espace de temps le plus court : aussi la concession de délais excessifs pour l'acquit des droits de douane avait-elle dégénéré en une avance, quitte de toute prestation d'intérêts, d'une partie du capital d'exploitation.

Il était difficile qu'un pareil abus se prolongeât beaucoup plus longtemps, et en conséquence la Prusse avait proposé qu'une décision fût prise par le conseil fédéral du Zollverein, limitant d'une manière générale à un laps maximum de trois mois, le délai en dedans duquel les droits en retard devraient être acquittés. Une certaine hésitation se manifesta bien parmi ceux des gouvernements surtout qui avaient été habitués jusque-là à ne consentir que des délais plus courts jusqu'à concurrence de six mois, et qui se voyaient avec déplaisir enlever la liberté dont ils avaient joui auparavant ; mais, en fin de compte, ils reconnurent tous la nécessité de couper court à l'arbitraire existant, par une règle fixe. Des plaintes et des protestations plus vives encore se firent naturellement entendre de la part des commerçants et des fabricants, mais le conseil fédéral du Zollverein sut en tenir compte en ména-

geant suffisamment la transition et depuis le 1^{er} octobre 1870, date à partir de laquelle sa décision a été mise en vigueur sur tous les points du territoire fédéral, on n'a pas remarqué que celle-ci ait réagi d'une façon préjudiciable sur les affaires.

Nous devons mentionner aussi comme ayant leur importance les prescriptions élaborées par le conseil fédéral en vue de l'exécution, tant des lois concernant l'imposition du tabac que de la législation douanière fédérale et de la statistique relative à l'impôt du sel. La perception de l'impôt rétroactif dans le Mecklembourg et à Lubeck, l'organisation et les conditions de l'administration douanière à Hambourg, l'augmentation de la solde des agents inférieurs de douane et d'autres matières encore donnèrent également lieu, tout comme en 1868, à de nombreuses dispositions administratives. Le décompte des recettes communes pour l'année 1867 et la répartition du revenu s'effectuèrent sans aucune difficulté. Tel est en gros le bilan de la session de 1869.

Bien que la révision du tarif fût deux fois déjà restée sur le carreau et qu'une convocation du parlement douanier à l'effet d'y donner suite parût peu probable pendant un certain temps, la dernière session de ce parlement n'avait pas été plutôt close que le gouvernement prussien prit la détermination de tenter une nouvelle expérience. Il se mit même si activement à l'œuvre, ses travaux préparatoires furent

poussés si vivement, que le mois de mars 1870 ne se passa pas, sans que les gouvernements associés pussent prendre connaissance du nouveau projet. Cet empressement avait manifestement sa cause dans la circonstance, que la première période électorale pour le parlement douanier expirait aux termes de l'art. 9 § 6 du pacte du 8 juillet avec l'année 1870 et qu'il importait de ne pas la laisser écouler avant d'avoir obtenu un résultat décisif, imposant silence à ceux qui, à la vue des récents tiraillements, pouvaient être tentés de mettre en doute la viabilité et les services de cette institution. Aussi la révision du tarif de douane fédéral concentra-t-elle sur elle le principal intérêt dans les délibérations tant du conseil fédéral que du parlement douanier qui remplirent la session de 1870.

Indépendamment de cette révision, le parlement douanier était appelé à statuer :

1° Sur un traité de commerce et de navigation avec le Mexique du 26 novembre 1869;

2° Sur un traité de commerce, d'amitié et de navigation avec le royaume des îles de Hava du 19 février 1870;

3° Sur un projet de loi portant changement à l'imposition du sucre de betteraves;

4° Sur un projet de loi relatif à l'imposition du sirop et du sucre amyacés.

Il va suffire, à l'égard de ces quatre chefs et de la suite qui leur a été donnée, de quelques très-

courtes explications après lesquelles nous reviendrons aussitôt à l'objet culminant de la troisième et dernière session. A peine le traité avec le Mexique était-il arrivé à la connaissance du public, que des critiques assez vives, fomentées par des malentendus, partirent de Hambourg et de Brême, et qu'on put se demander, pendant un moment, si l'opposition, en prenant également pied dans le parlement douanier, ne serait pas capable d'en compromettre l'adoption. Il se trouvait que le gouvernement mexicain, après s'être, dans quelques traités précédents, montré extrêmement libéral envers les étrangers, avait dans les dernières années modifié sa législation intérieure quant à la capacité civile de ces étrangers et à l'exercice de leur culte, et qu'ayant recouvré sa liberté contractuelle par l'expiration ou la dénonciation des anciennes conventions, il se refusait, dans la plénitude de son droit, de porter atteinte, par des conventions nouvelles, aux dispositions législatives qu'il venait de prendre. Mais la situation des étrangers au Mexique n'a pas pour cela juridiquement empiré en des points essentiels, et les récents traités de commerce conclus par le cabinet de Mexico, pour s'être abstenus de reproduire certaines prérogatives, ne sont conséquemment qu'en apparence un peu plus défavorables aux personnes venant du dehors. Les griefs que fit naître le traité en question ont été très-soigneusement groupés et discutés dans le rapport qui incombait à la deuxième des trois com-

missions permanentes, mais annuellement renouvelables, instituées au sein du conseil fédéral, la première pour les questions de tarif et d'impôt, la seconde pour le commerce et le transport, la troisième pour la comptabilité. Aussi, comme les opposants s'étaient peu à peu convaincus eux-mêmes du mal fondé de leurs objections, ce traité finit par ne plus rencontrer devant lui d'adversaires ni au conseil fédéral ni au parlement douanier. Seulement, tout en adhérant à la convention du 26 novembre 1869, le parlement douanier discuta assez longuement sur une addition à la formule de son assentiment, par laquelle la recommandation était faite au Præsidium du Zollverein, d'obtenir lors des ratifications, si c'était possible, une interprétation, conforme aux intérêts de l'Association et des particuliers en faisant partie, de quelques clauses dont le sens paraissait douteux.

Quant au traité passé à Paris le 19 février 1870 avec les îles de Hava, qui ne renfermait que les stipulations d'usage dans tous les traités avec les contrées à demi civilisées d'outre-mer, il ne donna lieu dans aucune des deux assemblées au plus léger incident.

Le projet de loi sur l'imposition du sucre de betteraves tendait uniquement à l'abrogation d'une mesure de contrôle inscrite dans un vieux règlement sur la taxation du sucre de betteraves indigène, qui remontait aux conférences douanières générales de

Carlsruhe tenues en 1845. D'après cette mesure, le fabricant était tenu de remettre au bureau de perception des droits, conformément à un certain modèle, le relevé de tous ses approvisionnements en betteraves, sauf à encourir des peines déterminées en cas de contravention. Mais l'expérience n'avait pas tardé à démontrer à quel point était impraticable et inutile une pareille prescription, qui était aussi tombée partout en désuétude. Comme toutefois, selon la nouvelle constitution de l'Association douanière, des changements ne pouvaient être apportés à cet accord anciennement établi que par les voies législatives, le conseil fédéral avait proposé dans un article de loi très-bref, d'enlever tout effet aux dispositions dont s'agit, et cette proposition n'eut à triompher d'aucune résistance, tant elle traduisait la pensée commune.

Un sort tout à fait différent était par contre destiné au projet de loi sur l'imposition du sirop et du sucre amylacés, lequel projet tentait sans doute de réaliser la stipulation contenue dans le pacte du 8 juillet 1867, dont l'art. 3 § 3 s'exprime notamment comme suit : « Les parties contractantes sont convenues, en outre, que dans les cas où la fabrication du sucre ou de la mélasse avec un produit indigène autre que la betterave, avec l'amidon par exemple, prendrait une certaine extension dans le Zollverein, cette fabrication serait également frappée, dans tous les États associés, d'un impôt à régler d'après les

bases adoptées pour le sucre de betteraves. » Ce projet, qui avait grandement alarmé dès le début les industriels intéressés dans la question, ne trouva pas non plus beaucoup d'écho au sein du conseil fédéral, et quand il affronta enfin l'examen du parlement douanier, il y fut accueilli avec défaveur par presque tous les partis, et, après y avoir essuyé tour à tour le reproche de n'être pas suffisamment mûri ou d'être dénué de fondement, il succomba devant une majorité compacte qui frisait l'unanimité.

Revenons donc maintenant à la révision du tarif fédéral, qui constituait la grande attraction et comme le point de mire de cette nouvelle session, tant à cause de l'importance qu'elle présentait en elle-même, qu'à cause de l'intérêt parlementaire, que projetait sur elle le double échec qu'elle avait essuyé. Délaissant cette fois le chemin pris par lui à deux reprises pour arriver à rétablir le niveau des recettes, le gouvernement prussien renonça au pétrole dont la taxation éventuelle avait été si fortement réprouvée en principe et y substitua une augmentation du droit sur le café, qu'il proposait de porter de 5 thalers à 5 thalers 25 gros. Les propositions actuelles différaient en outre du projet de 1869 en ce que :

1° La demande de diminuer de moitié les droits sur le riz, qui étaient de 1 thaler par quintal, ne fut pas renouvelée, pas plus que celle invitant à l'abaissement des droits pour les ouvrages grossiers en fonte ;

2° Des exemptions nouvelles de droits furent réclamées au profit du riz destiné à la fabrication de l'amidon, des écorces d'oranges, des feuilles de laurier, du papier à mouche et antirhumatismal, de l'huile de palme et de coco ;

3° Une réduction des droits fut réclamée aussi sur la stéarine, l'acide stéarique et les tapis de qualité inférieure.

Mais une opposition accentuée se fit d'emblée jour au parlement douanier à l'encontre de l'aggravation de charges méditée pour le café, et y fut soutenue par les motifs les plus dissemblables. La plupart des raisons qu'on fit valoir à l'appui de cette opposition masquaient d'ailleurs la raison véritable, qu'il fallait chercher, comme celle de la polémique à propos du pétrole, dans la répugnance à procurer aux gouvernements associés et notamment à la Prusse par la voie des impôts indirects une augmentation de recettes, qui n'avait pas pour pendant chez le parlement douanier le droit constitutionnel corrélatif, de se prononcer sur les dépenses à faire. N'était-elle pas aussi assez singulière, la position faite à cette imposante représentation nationale, qui était investie de la faculté d'élever ou d'abaisser les taxes de douanes, sans pouvoir, en quelque mesure que ce fût, contrôler l'emploi des deniers perçus ? Et fallait-il s'étonner de ce qu'une pareille anomalie, qui politiquement fournissait matière aux réflexions les plus sérieuses, ne cessât, à

travers toutes les sessions, d'exercer une influence perturbatrice sur les délibérations? Pour le parti national et le parti progressiste il y avait là en effet une occasion de travailler à l'accroissement des attributions du parlement douanier, tandis que les adversaires, peu nombreux il est vrai, de la transformation du Zollverein n'étaient pas fâchés d'une circonstance, dont ils espéraient voir un jour ou l'autre sortir l'abandon ou le remaniement de la constitution fédérale. Aussi tous ces éléments ne manquaient-ils pas de se prêter mutuellement aide et assistance, chaque fois qu'il s'agissait de mettre obstacle à de nouvelles perceptions d'une certaine portée.

Mais déjà l'issue des débats, qui se placèrent en 1869, avait témoigné de l'existence d'un courant opposé à ces tendances et capable, dans les moments critiques, d'en avoir raison. Et de même donc qu'en 1869 le projet de loi sur l'imposition du sucre de betteraves avait dû son salut à une sorte de transaction entre les partis contendants, de même en 1870, la reprise de la discussion sur la révision du tarif mit en lumière la présence en quantité suffisante d'éléments conservateurs, auxquels des fractions d'autres partis ne demandaient pas mieux que de se joindre, mues qu'elles étaient par le désir d'atteindre à un résultat qui fût satisfaisant dans une mesure quelconque, et de ne pas laisser la première période électorale du Zollverein se passer en luttes itérativement sté-

riles. Du moment en effet que, dans la délibération préliminaire sur le projet de loi, l'aggravation du droit, supporté par le café, eut été repoussée à la majorité de 187 voix contre 63, on vit ces conservateurs se mettre en mouvement et entrer avec les différents groupes et leurs orateurs en négociations très-suivies, d'où résultèrent plusieurs amendements à la loi du tarif. Seules, la fraction de l'Allemagne du Sud et la gauche extrême se tinrent en dehors de cette agitation, la première ne voulant pas renoncer à son mot d'ordre, qui était la négation quand même, et l'autre ne croyant pas pouvoir transiger sur des questions de principes. Parmi les amendements proposés, celui du baron de Patow et consors, auquel le conseil fédéral déclara vouloir se rallier également, parut devoir prendre le pas sur les autres, et fut effectivement adopté lors du vote final par 186 voix contre 84. Cet amendement tendait :

1° A réduire de moitié les droits sur le fer brut, ce qui les mettait à 2 gros 1/2 par quintal ;

2° A maintenir l'abaissement, admis déjà dans le cours de la discussion par le parlement, des droits sur le riz jusqu'à concurrence de 50 0/0, ce qui les faisait descendre à 15 gros par quintal, de 30 gros ou 1 thaler qu'ils étaient auparavant ;

3° A rétablir sur le café la surtaxe de 25 gros qui avait été écartée par la délibération préliminaire, de telle sorte que cette denrée aurait à acquitter

1 thaler 25 gros au lieu de 5 thalers par quintal.

Au point de vue fiscal, la voie dans laquelle il s'agissait ainsi d'entrer promettait des satisfactions plus ou moins considérables, attendu que le préjudice causé au trésor commun par la réduction des droits sur les fers et le riz devait être, selon toute prévision, compensé dans un bref délai par une importation accrue, et que l'augmentation des droits sur le café devait combler certainement et au delà les déficits, ayant pour cause toutes les autres exemptions et diminutions de droits. Or, cette circonstance était certainement de nature à rendre l'amendement dans son ensemble acceptable pour les gouvernements associés, auxquels l'épuration si indispensable du tarif de douane n'imposait non-seulement aucun sacrifice, mais allait rapporter encore un petit boni. L'habileté stratégique de l'amendement, qui était on ne peut mieux calculé sur la situation parlementaire, apparaissait d'ailleurs encore dans d'autres directions. Les agriculteurs de la Prusse orientale et les libres-échangistes ne pouvaient pas ne pas accueillir avec plaisir l'abaissement des droits sur les fers, bien qu'ils ne se déclarassent encore nullement satisfaits et qu'ils n'hésitassent pas à dire que la suppression de ces droits continuerait à rester leur objectif. La réduction des droits sur le riz était faite de son côté pour gagner les cœurs d'une partie des libres-échangistes et pour faire taire, par la perspective d'une diminution au moins momentanée des re-

celles, les scrupules de ceux des membres des groupes libéraux que l'augmentation de ces recettes indisposait. Une entente aussi parfaite du terrain devait trouver sa récompense : 179 voix sur 244 votants se prononcèrent, à l'épreuve finale, en faveur de la loi, qui entra en vigueur avec le 1^{er} octobre 1870, après que le conseil fédéral y eut souscrit à son tour sans difficulté. Le même conseil fédéral procéda aussi, en vue de l'exécution de la loi, à une nouvelle rédaction du tarif fédéral, laquelle était dépourvue cependant de toute force législative, et du catalogue administratif des marchandises.

Grâce à l'adoption de cette loi, dont nous nous proposons de consigner les indications d'un intérêt tout actuel dans une Annexe à notre travail, un progrès réel se trouvait réalisé dans la législation du tarif, progrès s'accusant par la simplification de ce tarif en même temps que par de nouvelles facilités données au commerce, en ce qui concernait un grand nombre d'articles servant à l'alimenter. Cette simplification est surtout d'un puissant intérêt pour le trafic relatif aux produits chimiques. L'industrie des produits chimiques a dans les dernières périodes décennales pris un tel développement, déployé une telle fécondité, qu'il était devenu pour ainsi dire impossible aux autorités douanières de discerner les divers produits, souvent très-différemment imposés dans l'ancien tarif. De plus, la plupart de ceux-ci constituent des matières auxiliaires, absolument in-

dispensables à d'autres exploitations industrielles. Et quand nous aurons ajouté que l'état de l'industrie chimique dans le Zollverein était assez florissant, pour que la concurrence étrangère ne dût paraître redoutable que sur un bien petit nombre de points, on connaîtra les raisons concluantes qui militaient pour une exemption des droits à l'entrée de la plupart des produits chimiques, sinon de leur totalité, ainsi que cela était demandé même de certains côtés. Seulement la majorité n'osa ni dans le conseil fédéral du Zollverein, ni dans le parlement douanier, prendre une détermination aussi radicale, et voilà pourquoi la position 5 du tarif fédéral, ayant trait *à la droguerie, aux objets pharmaceutiques et aux couleurs*, a maintenu encore des droits modiques sur des produits particulièrement importants, tels qu'éther, chloroforme, collodion, huiles éthérées, soude caustique, prussiates de fer et de potasse, alun, chlorure de chaux, etc. En outre, on affranchit de toute charge une foule d'objets qui ne procuraient tout de même pas de recettes abondantes et qui donnaient lieu à une exportation aussi active ou plus active même que l'importation, de sorte que les exemptions complètes de droits s'étendirent sur 3 à 400 des articles portés à la nomenclature administrative des marchandises.

En fait de travaux administratifs, le conseil fédéral du Zollverein ne s'en tint pas, il s'en faut beaucoup, à ce catalogue des marchandises, et au libellé

du nouveau tarif, qu'on applique encore, et la session de 1870 lui en vit accomplir beaucoup d'autres, aux plus saillants desquels il convient d'accorder ici une rapide mention.

1) Nos lecteurs se rappellent peut-être la convention du 8 mai 1867 qui supprima le monopole régalien, là où il existait encore, pour l'exploitation des salines, en même temps qu'elle introduisit une imposition commune du sel, et qui fut suivie de si près tant par la convention du 4 juin 1867, dont l'art. 6 déclarait commun entre les États associés le produit des douanes et des impôts sur le sel indigène, que par le pacte du 8 juillet 1867 portant dans son article 3 § 3, « que, dans les territoires des parties contractantes, il existerait une législation uniforme sur l'impôt du sel extrait dans l'étendue de l'Association ». La production salinière a toujours été considérable dans le Zollverein, et il suffira, pour s'assurer de son importance, de promener les regards sur les deux tableaux ci-après, qui reproduisent son mouvement pour les années 1860 à 1869.

TABLEAUX.

SEL GEMME.				
ANNÉES.	NOMBRE des EXPLOITATIONS.	QUANTITÉS PRODUITES en QUINTAUX.	QUANTITÉS PRODUITES, évaluées EN THALERS.	NOMBRE des OUVRIERS.
1860	6	1,023,346	360,607	603
1861	6	1,101,371	391,388	779
1862	7	1,702,658	455,939	979
1863	7	2,712,509	581,674	1,095
1864	7	4,093,753	971,074	1,189
1865	7	3,403,424	537,529	1,049
1866	7	4,800,459	723,526	1,103
1867	6	5,519,486	808,215	1,108
1868	7	6,377,325	949,552	1,319
1869	7	6,107,830	1,065,502	1,387

SEL MARIN (blanc).				
ANNÉES.	NOMBRE des EXPLOITATIONS.	QUANTITÉS PRODUITES en QUINTAUX.	QUANTITÉS PRODUITES, évaluées EN THALERS.	NOMBRE des OUVRIERS.
1860	71	5,041,576	5,563,648	5,143
1861	68	5,416,595	5,847,824	5,145
1862	66	5,606,655	5,946,123	4,950
1863	65	5,560,120	5,428,276	4,958
1864	64	5,667,613	3,696,876	3,814
1865	63	5,724,169	3,608,667	3,742
1866	65	5,619,346	3,518,722	3,779
1867	64	5,563,766	3,410,606	3,371
1868	57	5,339,031	2,275,527	3,025
1869	58	5,612,485	2,471,882	2,977

Or pour l'exécution de la loi d'imposition du sel, il avait été institué une année déjà auparavant, c'est-à-dire en 1869, une commission d'hommes spéciaux, pris dans les divers États associés, et cette

commission, après s'être livrée à Stassfurt aux expériences nécessaires, en avait rendu un compte détaillé. C'est à la suite du rapport, que plusieurs des propositions y faites furent agréées et qu'on prescrivit simultanément la continuation des essais techniques sur le fait de dénaturer le sel à livrer exempt d'impôt.

2) L'exécution de la loi d'imposition du sucre, votée en 1869, conduisit aussi à arrêter les échantillons devant servir de types, ainsi que les mesures commandées par l'emploi du moyen délicat de contrôle demandé à la polarisation. Personne n'ignore en effet, à ce dernier égard, qu'on détermine très-exactement la quantité de sucre qui existe dans les dissolutions, en mesurant les déviations que ces dissolutions sucrées produisent sur le plan de polarisation, et que cette méthode, pour laquelle MM. Soleil et Clerget, appliquant une observation importante de notre immortel Biot, ont construit des appareils spéciaux, les polarimètres, qui servent à apprécier la nature et le degré saccharimétrique d'une substance sucrée, est celle connue sous le nom de saccharimétrie optique.

3) Conformément aux dispositions des traités d'union, et spécialement d'après l'article 11 du pacte du 8 juillet 1867, aux termes duquel « l'état de la population dans les territoires des parties contractantes sera relevé tous les trois ans, et le contrôle en sera transmis au conseil fédéral », un nouveau

dénombrement devait avoir lieu en 1870 afin de servir de base à la répartition des recettes. Les dénombrements antérieurs avaient été entachés d'inconvénients, et laissé subsister des doutes, dont il importait d'affranchir désormais ces sortes d'opérations. En même temps la science et le rôle gouvernemental de la statistique avaient, sous l'influence notamment de congrès internationaux périodiques, changé tellement d'aspect, qu'il parut convenable de mettre en harmonie avec la mission complexe, avec les services multiples de la statistique, un dénombrement réclamé par les besoins financiers de l'Association. En exécution d'une résolution émanée du conseil fédéral du Zollverein en 1869, une commission statistique avait été établie à ces diverses fins, laquelle, s'étant réunie à Berlin le 12 juin 1870, vint après vingt-trois séances plénières soumettre le résultat de ses délibérations à ce conseil, qui dans la mesure où sa compétence s'exerçait fixa les règles à suivre pour le prochain dénombrement. Mais ce travail, qui devait être entrepris dans le courant du mois de décembre de l'année 1870, fut forcément reculé par la guerre jusqu'à l'année suivante.

4) Les dispositions douanières n'avaient pu être prises dans la ville de Hambourg et les diverses portions de son territoire sans soulever une foule de questions et de difficultés dont la solution appartenait au conseil fédéral. De tous les incidents, le plus mémorable assurément se produisit à la date du 3 mai 1870,

jour auquel Hambourg vit s'ouvrir aux marchandises fédérales un grandiose entrepôt, qui ne peut manquer de concourir de la manière la plus efficace au placement des produits du Zollverein dans les pays d'outre-mer.

5) A la perception de l'impôt rétroactif dans le Mecklembourg, le Lauenbourg et Lubeck se rattachaient également un grand nombre d'embarras et d'incertitudes, auxquelles le conseil fédéral mit cette fois un terme définitif.

6) Le conseil fédéral établit enfin — car nous voulons couper court ici à une énumération qui pourrait être rendue plus longue — et établit, sans éprouver de contradiction, le compte définitif des recettes douanières et du produit de l'impôt sur le sucre pour l'année 1868, ainsi que celui des frais occasionnés par la session du parlement qui avait siégé en 1869. Mais comme les renseignements que nous avons pu nous procurer sur les comptes de l'Association vont même au delà de la comptabilité mentionnée sous ce sexto, ce qui ne vaut que mieux, puisqu'ils éclairent, en nous en rapprochant davantage, le moment actuel, et comme d'ailleurs la fin inopinée du Zollverein ne nous permettrait pas de les placer rationnellement plus loin, ainsi que nous l'eussions désiré, nous allons saisir l'occasion qui nous est offerte de les exposer à cet endroit, sous la forme consacrée de tableaux au nombre de 3, dont les rubriques feront suffisamment connaître l'objet.

1. Comparaison des années 1869 et 1870

POUR LES RECETTES DOUANIÈRES COMMUNES EN DROITS D'ENTRÉE ET EN DROITS DE SORTIE
(D'après les Archives du commerce prussiennes. 1871, n° 17, p. 399.)

Les recettes brutes, d'après les registres erronés ou non, comportent :

ÉTATS ASSOCIÉS.	DROITS D'ENTRÉE.		DROITS DE SORTIE.		ENSEMBLE.	
	1869.	1870.	1869.	1870.	1869.	1870.
1. Prusse.....	Thalers. 17,972,764	Thalers. 19,134,305	Thalers. 14,755	Thalers. 50,023	Thalers. 17,987,519	Thalers. 19,184,328
Ajoutons-y :	19,918	5,295	26	—	19,944	5,295
a) Lauenbourg.....	204,170	224,227	2,857	4,681	207,027	228,908
b) Lübeck, bur. de douane fédéral principal.....	287,974	276,147	180	77	288,154	276,224
c) Brème, <i>id.</i>	460,692	649,806	1851	10,378	462,543	660,184
d) Hambourg, <i>id.</i>						
En outre :						
Luxembourg.....	290,753	425,646	40	32	290,793	425,678
2. Bavière.....	1,460,736	1,493,367		7	1,460,762	1,493,374
3. Saxe.....	2,763,820	2,628,245	189	468	2,764,009	2,628,713
4. Wurtemberg.....	493,126	516,364	—	3	493,126	516,367
5. Bade.....	1,291,955	1,644,433	173	149	1,292,128	1,644,582
6. Hesse.....	490,314	515,942	—	—	490,314	515,942
7. Thuringe.....	303,227	291,116	—	—	303,227	291,116
8. Mecklenbourg.....	164,967	189,782	1,849	3,146	166,816	183,928
9. Oldenbourg.....	193,479	198,108	10	5	193,489	198,113
10. Brunswick.....	251,514	256,649	—	—	254,514	256,649
ENSEMBLE.....	26,653,109	28,440,432	21,956	68,969	26,674,365	28,509,401

2. Décompte provisoire

DES RECETTES COMMUNES EN DROITS DE DOUANE A L'ENTRÉE ET A LA SORTIE, Y COMPRIS LES AUTRES PRODUITS S'Y RAPPORTANT
POUR L'ANNÉE 1870.

(D'après les chiffres officiels.)

ÉTATS ASSOCIÉS.	POPULATION.	PRODUIT GLOBAL des recettes brutes communes EN THALERS.	PRODUIT GLOBAL des recettes nettes à répartir EN THALERS.	PART PROPORTIONNELLE advouant A CHAQUE ÉTAT.
I. Confédération du Nord, à savoir :				
1. Prusse avec les terr. et port. de terr. comptés avec elle.	24,393,257	19,156,922	—	—
2. Launenbourg.....	54,161	5,177	—	—
3. Lubek (bur. de douane fédér. princ.)	44,836	279,161	—	—
4. Brème.....	—	275,327	—	—
5. Hambourg.....	—	662,684	—	—
6. Saxe.....	2,420,794	2,627,722	—	—
7. Hesse (province de la Hesse supér.)	251,273	84,951	—	—
8. Thuringe.....	1,121,439	291,017	—	—
9. Mecklenbourg.....	657,188	183,897	—	—
10. Oldenbourg.....	245,413	197,853	—	—
11. Brunswick.....	314,037	256,427	—	—
En outre : Luxembourg.....	29,498,454	24,061,618	21,675,097	19,432,008
II. Bavière.....	199,958	424,877	302,982	131,722
III. Wurtemberg.....	4,827,086	1,491,403	1,067,932	3,179,827
IV. Bade.....	1,778,396	516,364	492,419	1,171,512
V. Hesse (prov. Starkenbourg et Hesse rhén.)	1,433,325	4,611,162	1,279,062	944,330
	564,971	429,564	414,070	372,173
TOTAL.....	38,302,390	28,554,988	25,231,572	25,241,572

3. Décompte provisoire de la recette commune procurée par l'impôt sur le sucre de betteraves
POUR L'ANNÉE 1870.

ÉTATS ASSOCIÉS.	NOMBRE des fabriques DE suc. de betteraves EN activité FIN DEC. 1870.	POPULATION AMES.	QUANTITÉ des betteraves EMPLOYÉES, en quintaux.	RENDEMENT de l'impôt sur le sucre de betteraves en thalers.	II. EN FAUT DÉDUIRE les bonifications pour le suc. de bet. exporté en thalers.	SOMME à partager, EN THALERS.	PART de chaque état D'APRÈS SA POPULATION, en thalers.
I. Confédération du Nord.							
1. Prusse et spécialement :	264	24,393,257	44,497,603	11,886,029	937,251	—	—
A. cantons princ. et les terr. y compris.							
B. Hohenzollern.....	—	—	—	—	—	—	—
C. Lausbourg.....	—	34,167	—	—	—	—	—
B. Laberk (terras de lausg. fédéral princ.)	—	44,836	—	—	11,410	—	—
E. Brême.....	—	—	—	—	3,563	—	—
F. Hambourg.....	—	—	—	—	43 (1) — 1738	—	—
2. Saxe.....	—	2,430,794	—	—	81	—	—
3. Hesse (prov. de la Hesse supér.)	—	2,257,273	—	—	—	—	—
4. Thuringe.....	9	1,433,910	145,251	38,734	—	—	—
5. Mecklenbourg.....	—	657,188	—	—	—	—	—
6. Oldenbourg.....	—	235,413	—	—	—	—	—
7. Brunswick.....	25	204,027	—	—	—	—	—
Somme I.	291	29,300,875	44,329,605	1,137,238	224,004	11,545,753	9,402,943
En outre :							
II. Bavière.....	2	199,368	48,987,439	13,061,991	1,171,716	21,044	63,735
III. Wurtemberg.....	4	4,824,665	339,480	26,189	4,418	83,276	1,538,074
IV. Bade.....	5	1,778,396	1,410,474	30,558	4,128	351,775	566,831
V. Hesse (province Starkenbourg et Hess-rhén.)	1	1,433,525	858,805	376,156	19,655	206,759	456,926
Somme II.	—	564,971	—	229,614	—	—	180,080
TOTAL.....	303	38,302,390	51,689,430	13,783,848	1,214,431	12,569,417	12,208,609

(1) Ce produit est porté en compte au Zollverein dans le décompte provisoire pour 1869, mais il n'a pas été déboursé à Hambourg et doit par conséquent être employé en répartition.

Abstraction faite de ces comptes, on ne saurait, quand d'une façon générale on rapproche des périodes antérieures du Zollverein, gouvernées par l'ancienne constitution, la dernière période triennale écoulée, durant laquelle l'expédition des affaires incombait au conseil fédéral de l'Association et au parlement douanier, contester les mérites supérieurs de celle-ci sous le rapport du nombre et de l'importance des travaux accomplis. Tandis qu'en effet les conférences générales n'avaient parfois pas duré moins de 8 à 10 mois, sans donner depuis 1853 des résultats qui ne fussent insignifiants ou même humiliants, nous voyons prendre place et mettre à exécution dans les trois années, partant de celle où fut donnée la constitution de 1867, un nombre respectable de lois, règlements, mesures administratives, traités de commerce les plus importants, non y compris même cette large révision du tarif, poursuivie dans un esprit dont le libéralisme, si propice aux échanges, était demeuré inconnu à l'administration préexistante du Zollverein. Le parallèle tourne donc manifestement à l'avantage du système inauguré en 1867, en établissant que le veto tant prisé par les particularistes, dénué en principe de valeur, n'était guère bon qu'à enrayer tout progrès, et en justifiant les décisions emportées par les majorités ainsi que l'introduction dans la sphère législative de l'élément parlementaire. On ne peut nier sans doute que, même dans les séances du parlement douanier,

les divisions politiques, et l'antagonisme entre la protection et le libre-échange ne se soient souvent fait jour d'une façon qui laissait bien à désirer. Mais dans un milieu parlementaire, de tels contrastes tirent moins à conséquence que dans des négociations de gouvernement à gouvernement, attendu que l'abandon des débats, leur publicité, la possibilité pour tous les intérêts de se faire prendre en considération interviennent toujours dans la lutte, pour en modérer les ardeurs, et mettre les combattants à la raison. Chacune des trois sessions du parlement douanier a vu renaître et soutenir de part et d'autre avec vigueur cette lutte entre le camp protectionniste et le camp libre-échangiste. Il est vrai qu'aucune décision formelle n'en est venu marquer le terme, par la raison que la majorité des membres du parlement douanier ne se souciaient pas de désertter le terrain pratique qui leur était assigné pour se placer sur celui, moins solide, des théories toujours contestables; et néanmoins les discussions qui eurent lieu offrent à l'observateur, dégagé de préventions, des points de repère suffisants pour l'appréciation de la situation.

Par la force même des choses, les organes du parti libre-échangiste se recrutaient tant parmi les représentants des villes maritimes et des places de commerce les plus importantes du Nord, que parmi certaines personnalités en vue appartenant aux fractions libérales. Mais le côté pratique de la question

faisait naturellement plutôt l'affaire des premiers, tandis que les seconds s'arrêtaient de préférence à son côté spéculatif. Or, bien que ce parti eût pour lui le nombre, une plus grande habileté parlementaire, la parole renommée de plusieurs de ses adhérents, il n'est pas parvenu jusqu'ici à pousser victorieusement sa démonstration au delà des arguments théoriques, servis par lui depuis des années. Ainsi, notamment, il n'a pas réussi à affaiblir la portée considérable de ce fait historique, qui nous montre toutes les nations de quelque importance amenées à la naissance de leur industrie, à recourir à un système protecteur très-étendu, souvent très-rigoureux, introduit même et maintenu avec une âpreté particulière par ceux précisément des peuples qui, comme le peuple anglais et le peuple de l'Amérique du Nord, paraissent posséder au plus haut degré le tempérament économique. Cette circonstance que l'Angleterre, assurée de sa supériorité industrielle au regard des autres contrées, s'est enfin convertie au libre-échange, ne démolit pas, tant s'en faut, le système protecteur. Et il est étonnant que dans les longs développements auxquels ont conduit les deux thèses en sens contraire, le fait historique que nous venons de relever n'ait pas pris la place qui lui appartient. Ce qui fait, selon nous, la force du libre-échange, ce n'est pas qu'il veuille de parti pris et *ab ovo* faire table rase de toutes barrières douanières comme d'autant de digues

inutiles et pernicieuses, empêchant la communication libre et naturelle entre les différents pays. Nous pensons avec de bons esprits (1) que le droit protecteur pour certaines industries peut être comparé aux sacrifices de différentes natures que l'on fait pour des terrains nouvellement défrichés afin de les rendre féconds, de stériles qu'ils seraient restés sans une dépense anormale en engrais et en labour. Il ne nous coûte même pas trop encore d'admettre que, dans certains cas, les droits protecteurs peuvent être considérés comme une honorable subvention de l'État en faveur de la classe laborieuse, qui ne pourrait être occupée sans elle ; parce que mieux vaut en tout cas cet impôt qui ne revient qu'au travailleur qui l'a gagné que la hideuse taxe des pauvres, que nos voisins d'Angleterre sont obligés de s'imposer, ne disposant pas, malgré leurs ressources immenses, d'assez de travail pour en fournir à tous ceux qui en réclament. Mais les partisans du libre-échange nous paraissent au contraire reprendre le dessus et devenir irrésistibles, lorsqu'ils sont à même de prouver qu'aucun des motifs susénoncés, qui expliquent et justifient jusqu'à un certain point la protection, ne peut être invoqué ; que par exemple l'industrie qui doit en bénéficier ne promet pas de devenir, par elle, assez forte et assez vivace pour

(1) Voir notamment Michel Alcan, dans son *Essai sur les matières textiles*, 1847, pages 731 et suivantes.

pouvoir s'en passer un jour, ou bien qu'elle ne sert pas à soutenir une nombreuse masse de travailleurs, qui ne pourraient être occupés sans elle, ou bien encore que la protection accordée a fait son œuvre. qu'elle n'est plus nécessaire au but qu'elle s'était proposé et qui a été atteint, et que la conserver plus longtemps, serait vouloir avantager quelques individus au détriment de tous. Aussi le débat devrait-il toujours, nous semble-t-il, pour ne pas s'égarer, se restreindre à l'examen de ces quelques points!

Appliquant à notre sujet cette observation générale, nous dirons, qu'au lieu de dissenter *in abstracto* sur la protection et la liberté commerciale, on eût mieux fait sans doute, et donné des preuves d'un esprit plus pratique, en se bornant à interroger, pour chacune des branches de l'industrie allemande, le degré de perfection auquel elle était parvenue, afin de savoir si elle pouvait désormais échapper au régime de la tutelle. Que pour bon nombre de ces branches, l'âge de la majorité ait sonné, c'est ce qui ne saurait être mis en doute par aucun de ceux qui connaissent et jugent avec indépendance la fabrication allemande et c'est ce qui résulte en même temps de bien des données statistiques; qu'il fallût en dire autant de *toutes* les branches, ainsi qu'on s'y trouve en quelque sorte convié par les propositions des libres-échangistes, était un parti qu'on pouvait hésiter à prendre, à défaut de renseignements suffisants, et en présence des périls

que l'expérimentation, quand elle est prématurée, entraîne après elle en pareille matière. Et voilà pourquoi la majorité du parlement douanier, quoique inclinant plus vers le libre-échange que vers la protection, ne se résolut, sans que même des étrangers comme nous pussent lui en savoir trop mauvais gré, à des suppressions ou à des modérations de droits que dans les cas où il lui était démontré par des faits que l'industrie allemande était capable de soutenir tout de même la lutte avec avantage. Un certain tact politique paraît avoir fait plus ici que tous les arguments des protectionnistes.

Ceux-ci comptaient dans leurs rangs des hommes comme Stumm, de Sybel et autres, que leurs intérêts y fixaient, ou bien des personnalités appartenant à la science pure. La première place parmi ces dernières revenait sans conteste à un des représentants du Wurtemberg, le célèbre docteur Mohl, pour l'étendue de ses connaissances aussi bien que pour son zèle et son inébranlable constance. Mais, quoiqu'il disposât d'une plus grande somme de savoir et fût animé peut-être d'une conviction plus ferme que beaucoup de ses adversaires, il n'est guère possible de le féliciter des lances qu'il rompit dans l'intérêt du système protecteur. Lui aussi a justifié la vérité de la réflexion de ce sage de la Grèce, qui trouvait chose difficile de garder la mesure, et, en donnant dans ses plaidoyers si nombreux une extension immodérée à ses théories protectionnistes, il a certaine-

ment porté à la cause qu'il voulait défendre des coups plus funestes encore que n'étaient ceux qui parlaient du camp ennemi. Réclamer des droits protecteurs même pour des objets qui ne peuvent guère être considérés comme des produits d'une industrie véritable et qui, en tout cas, ne fournissent pas un aliment digne d'attention aux échanges internationaux, tels que de méchants chapeaux de feutre, des ouvrages grossiers en écorce, paille ou roseau, des balais, etc., n'était-ce pas éveiller, chez les amis d'une plus grande franchise d'allures pour le commerce, la crainte que de pareilles doctrines, si elles pouvaient jamais prévaloir, ne fissent plus de mal à la nation que ne pourrait lui faire du bien toute protection imaginable accordée à l'industrie indigène? Le duel entre le libre-échange et la protection n'est sans doute pas encore sur le point de finir, la lutte paraissant même entretenue par l'exemple de l'Amérique du Nord, qui a renoncé à des pratiques douanières libérales, pour retourner presque à la prohibition et par certaines vellétés rétrogrades qui se sont fait jour en France, à la faveur, il faut l'ajouter aussitôt, des besoins les plus impérieux. Mais le moyen d'enlever à cette lutte, en Allemagne, son caractère acrimonieux, paraît être de la transporter du domaine spéculatif sur le terrain pratique, et de se demander uniquement quelles sont les entreprises industrielles qui ont besoin d'y être protégées encore contre la concurrence

étrangère. Telle est aussi la voie dans laquelle s'est engagée la portion la plus nombreuse du parlement douanier, et nous nous plaçons à croire, en refoulant cependant certaines appréhensions, que lors des futures discussions de tarif, le nouvel empire d'Allemagne saura y persévérer de façon à doter le territoire fédéral d'un système de douane, qui ne laisse plus grand'chose à désirer aux libres-échangistes les plus exigeants.

Nous disons le nouvel empire d'Allemagne, puisque c'est en effet lui, dont des événements, présents à l'esprit de tous, ont fait l'héritier du Zollverein, en ce sens que l'Association douanière a dû lui céder la place, ou plutôt qu'elle est allée se dissoudre dans son sein. Il suffit à cet égard de se reporter à la déclaration si formelle de l'article 35 de la constitution du 16 avril 1871, que s'est donnée cet empire, auquel l'Autriche reste désormais étrangère, article où il est dit : « C'est à l'Empire qu'appartient le droit exclusif de légiférer sur les tarifs douaniers communs, sur les impôts du sel et des tabacs obtenus dans les limites du territoire fédéral, de l'eau-de-vie, de la bière, des sucres et mélasses tirés de la betterave ou d'autres produits indigènes, qu'on y fabrique, sur la protection réciproque contre la fraude des taxes de consommation levées dans chaque État fédéral, enfin sur les mesures nécessaires, quant aux objets prohibés, pour assurer le respect des limites douanières communes. »

A partir du 16 avril 1871, l'auteur de la présente Histoire n'a donc plus qu'à se disposer à quitter ses lecteurs conviés seulement au récit des vicissitudes du Zollverein, qui termine à cette date sa glorieuse carrière, et en y rendant l'âme entre les bras du meilleur successeur que ses amis pussent lui souhaiter. Les avantages que procurent les associations douanières sont assurément bien nombreux. Diminuer dans une proportion notable les frais de recouvrement des droits de douane, qui ne sont plus perçus qu'à la frontière extérieure du territoire commun, faire régner la liberté du commerce sur tout son parcours, qui devient ainsi un vaste marché intérieur, pousser à une meilleure distribution du travail, à un plus judicieux et plus actif emploi des forces productives, permettre d'abriter, s'il y a lieu, derrière des droits protecteurs l'industrie indigène et d'avoir une politique commerciale, qui tienne en respect les puissances étrangères, mener à l'adoption d'un régime uniforme pour les autres impôts indirects, à l'unité des monnaies, des poids et des mesures, aux mêmes institutions pour la police et pour l'encouragement du travail, hâter la construction des voies de communication perfectionnées, ajouter à la solidarité des intérêts la cordialité et la fraternité des sentiments, voilà, entre autres, certains de leurs bienfaits les moins irrécusables.

Mais tous ces résultats, il faut le reconnaître, la centralisation politique les donne également ; elle les

donne même plus facilement et plus complets, n'étant pas arrêtée dans la réalisation des plans économiques soit par la résistance invincible de membres isolés de ces associations, soit, si même celles-ci sont régies par des institutions plus parlementaires, par la diversité d'intérêts et de vues, inséparable de l'indépendance respective de ces membres les uns vis-à-vis des autres. Pour les intérêts matériels comme pour les intérêts moraux, l'unité nationale est en définitive la plus parfaite des associations. Remarquons seulement, pour rester dans la vérité absolue, que l'unité nationale ne vient d'être fondée en Allemagne que dans la mesure où a pu l'y fonder un empire qui n'est autre chose encore, aux termes mêmes de sa constitution, qu'une *Confédération*, formée entre le roi de Prusse, contractant au nom de la Confédération de l'Allemagne du Nord, le roi de Bavière, le roi de Wurtemberg, le grand-duc de Bade et le grand-duc de la Hesse-Rhénane, pour la partie du grand-duché de Hesse située au sud du Mein. Nous concédons d'ailleurs volontiers que la constitution de l'empire allemand contemporain resserre sensiblement les liens qui unissaient entre eux les divers États de l'ancienne Confédération germanique, et assure à la couronne de Prusse une prépondérance et un pouvoir absorbants, supérieurs même à ceux qui étaient échus autrefois à l'empereur élu d'Allemagne, quoique toutefois cette constitution fasse à la monarchie prus-

sienne une part moins large que celle qu'elle s'était attribuée de 1866 à 1870 dans la constitution de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Ce qui est hors de doute dans tous les cas, c'est que la réorganisation politique dont l'Allemagne a été le récent théâtre est de nature à imprimer aux affaires d'ordre matériel, confiées dorénavant aux pouvoirs publics ordinaires, qui sont organisés pour l'Empire, une marche aussi expéditive et aussi satisfaisante qu'elles n'en ont jamais suivie. Si en 1848 l'Allemagne avait pu réaliser son rêve d'un pouvoir central et fort, elle y aurait trouvé une organisation économique préférable à celle du Zollverein. L'association douanière allemande n'a fait que suppléer plus ou moins au défaut d'unité nationale, et, pour l'avoir précédée, elle sert de contraste aux contrées si nombreuses chez lesquelles l'unité politique a été au contraire la devancière et la condition de l'unité de douane. Ainsi, pour assister au renversement de cette multitude de barrières dont la France, politiquement une depuis bien des siècles déjà, était hérissée jadis, il n'y a pas à remonter au-delà de notre grande Révolution, qui promena partout son formidable niveau. De même l'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande composent depuis l'avènement de Jacques I^{er} un seul État, désigné habituellement sous le nom de Royaume-Uni de la Grande-Bretagne, quand leur réunion sous un même système douanier est relativement récente.

Mais, sans aller même chercher si haut nos exemples, n'avons-nous pas vu, à des époques plus rapprochées de nous, des États européens qui ne jouissaient pas encore de l'unité de douane l'établir peu à peu sur leurs territoires, à l'exemple de la France et de l'Angleterre ? N'avons-nous pas vu l'Espagne reporter jusqu'aux Pyrénées la ligne de douane qui, depuis un temps immémorial, subsistait sur les bords de l'Èbre ; la Suisse, reconstituée sur de nouvelles bases, supprimer tous ses péages cantonaux et appliquer la centralisation aux douanes comme à la politique ; l'Autriche faire tomber les barrières qui séparaient ses provinces allemandes et slaves d'avec les hongroises ; la Russie incorporer le royaume de Pologne dans le système des douanes de l'Empire ; le Danemark substituer aux tarifs particuliers qui régissaient le Danemark proprement dit et les duchés voisins, un tarif commun pour toutes les parties de la monarchie danoise ?

A l'inverse donc de ce qui s'est passé ailleurs dans la généralité des cas, l'Allemagne a offert pour ainsi dire la première le spectacle d'une communauté douanière formée entre des pays que ne reliait encore entre eux que le lien politique si relâché de la Confédération germanique, et peut-être est-il permis de dire, sans une trop grande témérité, que les associations douanières n'ont d'avenir et ne prennent même que là où le terrain est également favorable pour l'agrégation politique, et où ces

associations peuvent y aboutir. Ainsi s'expliquerait alors en grande partie le résultat négatif de certains projets successivement caressés, notamment l'avortement mémorable du projet d'union franco-belge, qui a donné lieu à tant de débats au sein des deux pays, l'ajournement indéfini de l'union ibérique entre l'Espagne et le Portugal, remise de temps à autre sur le tapis sans avoir eu encore de suite, et la velléité si passagère, si fugitive d'une union franco-espagnole !

Quoi qu'il en soit, le sort que les destinées nouvelles de l'Allemagne réservaient au Zollverein, et qui plus qu'aucun autre peut-être était dans la logique inexorable des faits, ne répond guère aux prévisions de ceux qui, à une date plus ou moins ancienne, ont cru devoir tirer l'horoscope à l'association douanière. « Le problème de l'avenir pour le Zollverein, écrivait encore en 1859 M. Riche-
lot, en se défendant toutefois prudemment de tout don prophétique, peut être résolu par trois hypothèses différentes. Ou le Zollverein subsistera dans son état actuel, sous le gouvernement de la Prusse, toujours distinct de la monarchie autrichienne, mais lié avec elle par les stipulations les plus larges; ou, travaillé par des dissentiments intérieurs, il se dissoudra et ses éléments serviront à constituer les uns une association du Nord, dont la Prusse restera le centre, les autres une association du Midi, dont la direction appartiendra à l'Autriche; ou

enfin, après beaucoup d'hésitations, l'entente s'établira entre les deux puissances rivales, et les deux systèmes s'uniront pour former la véritable et définitive association allemande. »

Aucune de ces éventualités n'a pris corps dans le dénoûment que nous avons sous les yeux et que n'a pas même entrevu cet auteur, à qui il était difficile, il est vrai, de pressentir ce qui s'est passé par exemple en 1866 et en 1870 et qui était autorisé, jusqu'à un certain point, à ne pas compter sur la trop prompte réapparition d'un Empire auquel on avait vainement cherché un empereur en 1848 ! Mais pour n'avoir pas été prévu en 1859, ni même par des écrivains postérieurs à Richelot, ce dénoûment pourrait bien néanmoins être définitif, en ce sens que, sous la réserve des dimensions, sans doute sujettes à variations, de l'empire d'Allemagne, nous sommes porté à croire à la durée et même à l'accroissement de l'unité allemande, autant que nous croyons à la durée de l'unité italienne, voire même de l'unité française, et notre croyance n'est pas de celles qui nous font gémir. La reconstitution des grandes unités naturelles nous paraît aussi rassurante, au moins, que les constructions artificielles d'équilibre européen, autrement dit, nous avons au moins autant de confiance, quand il s'agit de la paix et de l'avenir des sociétés, dans l'œuvre de Dieu, que dans l'œuvre des hommes d'État les plus habiles. Si la pondération factice, qui sort des mains

de ces derniers peut satisfaire des ambitions ou calmer des inquiétudes dynastiques, le réveil et le triomphe des véritables nationalités profitent de toute évidence aux groupes sociaux, dont elles cimentent la cohésion, et par ceux-ci à tous les autres peuples, attendu qu'entre peuples, la solidarité est *manifeste* et peu longue à se *manifeste*.

Que le Zollverein, qui, ainsi que nous l'observons tout à l'heure, a devancé l'unité allemande, l'ait favorisée, l'ait accélérée et puisse pour une bonne part s'attribuer le résultat final, nul de ceux qui nous ont fait l'honneur de nous suivre jusqu'ici n'osera sans doute y contredire ! Ce qu'une langue commune, des vicissitudes communes, de glorieux faits d'armes, accomplis en commun au commencement de ce siècle avaient si bien commencé ne pouvait être mené qu'à bonne fin par l'identité des intérêts dans le domaine matériel. Étant posé que l'activité et les satisfactions économiques sont le fond de la vie des nations, comment les habitants des diverses zones allemandes n'auraient-ils pas fini par voir des compatriotes dans ceux qu'entremêlait, que protégeait, que stimulait, qu'enrichissait la même politique commerciale, comment n'auraient-ils pas, en dépit de toutes les suggestions séparatistes, soupiré après un régime politique tel, qu'il pût protéger contre l'étranger les conquêtes du travail commun, et assurer davantage encore les bienfaits des institutions économiques, livrées

jusqu'ici à la merci de simples conventions temporaires? Ce qui caractérise d'ailleurs mieux que toutes les réflexions possibles, l'impétuosité des aspirations populaires, c'est l'initiative du roi de Bavière, faisant litière des intérêts personnels, et proposant au roi de Prusse, devant Paris, de ceindre la couronne impériale d'Allemagne. Mais nous avons garde de méconnaître que ce n'est pas directement dans le Zollverein que l'Empire allemand a pris naissance. De même que le Zollverein a trompé les calculs de ses adversaires, qui espéraient sa dislocation prochaine, de même aussi il n'a pas répondu à l'attente du parti qui comptait en faire une sorte de pont, conduisant à l'union politique de l'Allemagne. Le nouvel empire est pour ainsi dire éclos spontanément d'un mouvement des esprits, qui s'est fait jour chez le peuple allemand au cours d'une guerre effroyable qui a pu paraître mettre en péril et les frontières et toute l'organisation intérieure du territoire germanique. Ce qu'il importe seulement de se rappeler, c'est que cette explosion soudaine du sentiment public, qui peut masquer ses causes prolongées et latentes à des observateurs superficiels, disposés pour cela à ne lui assigner qu'une existence éphémère, n'était possible, toute brusquée qu'elle a été, que grâce au travail lent et imperceptible accompli sur les habitants dudit territoire par l'association douanière notamment.

Au surplus, quand on avance que le Zollverein a

disparu devant l'Empire, il convient de s'expliquer de façon à enlever à cette affirmation ce qu'elle a de trop absolu. Ce qu'il faut se contenter de dire, c'est que d'après la constitution de l'Empire, tous les États allemands auxquels elle s'applique sont unis sous le rapport commercial comme sous le rapport politique. Désormais l'existence de l'Union douanière ne dépend plus du renouvellement de traités conclus pour une période définie; le Zollverein, sans qu'il soit besoin de le considérer à la rigueur comme supprimé, s'identifie avec l'Empire et doit durer aussi longtemps que lui. Le parlement douanier est absorbé par le parlement de l'Empire (Reichstag) et le conseil fédéral du Zollverein par le conseil exécutif de l'Empire (Bundesrath), qui a dans son sein une section spéciale pour les affaires de douane et de commerce. La survie, idéale au moins, du Zollverein, s'impose surtout quand on scrute le développement *actuel* du lien douanier et quand on est amené à faire deux observations en sens contraire, prouvant péremptoirement que la ligne de douane ne suit pas servilement les confins de l'Empire.

D'une part en effet, les villes hanséatiques de Brême et de Hambourg, *quoique appartenant à l'Empire germanique*, restent encore, comme ports francs, en dehors des limites douanières, en attendant qu'elles demandent à y entrer. Sont également exclues du territoire douanier quelques parties de moins

dre importance, que leur configuration ou position particulière ne permet pas d'enclorre.

D'autre part le grand-duché de Luxembourg, qui est le seul État, il est vrai, à se trouver dans cette condition, est admis dans l'Union douanière allemande *sans faire partie de l'Empire germanique*. Pour arracher à l'oubli, où notre histoire générale l'a laissé depuis quelque temps, ce grand-duché vers lequel la circonstance en question et des intérêts d'ordre international européen ramènent plus que jamais les regards, rappelons au moins tout d'abord à cet endroit si propice, en ressaisissant de notre mieux le fil de son histoire particulière, les termes suivants, dont s'était servi l'article 2 du pacte du 16 mai 1865 :

« L'Association générale comprend aussi ceux des États qui ont déjà antérieurement accédé soit pour la totalité, soit pour une partie de leur territoire au système de douane et de commerce de l'une ou de l'autre des parties contractantes ; il sera tenu compte du régime particulier de ces États, tel qu'il résulte des traités d'accession intervenus avec eux. » Suit la nomenclature de ces États, alors au nombre de 16, parmi lesquels figure naturellement le Luxembourg, en raison de la convention des 26-31 décembre 1853, qu'il avait conclue avec la Prusse et les autres membres du Zollverein, portant prorogation de l'accession du grand-duché au système douanier de la Prusse et de ses coassociés.

Mais dans le courant encore de l'année 1865, les cabinets de la Haye et de Prusse, voulant prévenir l'expiration imminente de la convention de 1853, nommèrent des commissaires chargés de délibérer sur les mesures que pourrait commander la situation. Des deux commissaires luxembourgeois choisis par le grand duc, l'un était M. Munchen et l'autre M. Servais, magistrat érudit, devenu depuis Président du gouvernement grand ducal, et qui a honoré son passage aux affaires par sa courageuse et célèbre réponse du 14 décembre 1870 aux incriminations du chancelier de Bismarck, comminatoires pour la neutralité du grand duché. On ne pouvait d'ailleurs confier la question des douanes à des mains plus exercées que celles de ce futur haut fonctionnaire, aussi habile que patriote, aussi agréablement familier que sagement opiniâtre, un de ces types enfin d'hommes d'État sans façon mais non sans grandeur, comme on n'en rencontre que dans les petits États où fleurit la liberté. Les négociations conduites de part et d'autre avec le désir de s'entendre au prix de concessions réciproques aboutirent au traité des 20 et 25 octobre 1865, qui devait à partir du 1^{er} janvier 1866 donner force nouvelle aux traités d'accession pour une période renouvelable de 12 années, expirant la première, fin de 1877. Et c'est précisément ce traité d'octobre 1865, aussi implicitement reconnu par le pacte du 8 juillet 1867 dont l'art. 2 est identique à

l'art. 2 du pacte du 15 mai 1865, qui gouverne encore aujourd'hui les rapports réciproques en matière de douane. Car, ainsi qu'il est à peine besoin de le dire, la consécration nécessaire de la Chambre luxembourgeoise ne lui a pas fait défaut, et nous désirons seulement détacher de l'*Exposé des motifs*, qui lui a été présenté et où les prétentions respectives des négociateurs ont été passées en revue avec la part qu'on leur a faite, celui des paragraphes concernant *la demande de participation d'un délégué luxembourgeois aux conférences douanières*, parce qu'on peut s'y convaincre de l'hostilité et de la réaction raisonnées d'ailleurs de la Prusse vis-à-vis des errements suivis encore à cette époque dans la discussion des affaires communes :

« Malgré les efforts qui ont été employés, porte ce document que nous devons avec beaucoup d'autres aux communications obligeantes d'un jeune archiviste, du plus grand mérite, M. Ruppert de Luxembourg, les commissaires luxembourgeois n'ont pas réussi à faire introduire dans le traité cette modification essentielle. Les commissaires prussiens ont dès le commencement des conférences, rejeté la proposition y relative comme complètement inadmissible et comme s'opposant même à la continuation des négociations; ils ont également écarté avec persistance diverses demandes subsidiaires formées du même chef. Pour repousser ces demandes, les commissaires prussiens ont allégué que

l'expédition des affaires par la conférence douanière présentait déjà aujourd'hui de grandes difficultés, ses décisions devant être prises à l'unanimité des voix ; qu'on ne pouvait pas augmenter le nombre des membres, qui la composent sans compromettre les intérêts de l'Union et même son existence ; qu'on avait donc dû arrêter comme règle invariable que le droit de représentation ne serait plus accordé à aucun État. La considération que le grand-duché de Luxembourg, par sa position, était fondé à élever la prétention d'être assimilé soit à la ville libre de Francfort, soit au grand duché d'Oldenbourg, qui jouissent de l'avantage qu'il réclame, n'a pas été accueillie. Les commissaires prussiens ne l'ont non-seulement contestée sous divers rapports, mais ils ont encore déclaré que les deux États prédésignés ne seraient plus eux-mêmes admis aujourd'hui comme membres de la conférence, si la chose était encore à faire et qu'on regrettait cette admission, que des circonstances particulières avaient motivée. Il y a lieu d'ajouter à ces considérations, que la restriction du nombre des voix dans les conférences douanières a été érigée en principe dans le traité reconstitutif du Zollverein. En effet, suivant l'art. 33 du nouveau traité du 16 mai 1865, les 13 membres qui composent aujourd'hui la conférence, se sont engagés à diminuer le nombre des commissaires, en ce que plusieurs membres du Verein devront s'entendre sur la nomination d'un délégué commun,

afin de réduire le nombre des voix. On part de cette considération que le but des délibérations dans les conférences générales ne peut être atteint que difficilement, lorsque l'assemblée est trop nombreuse. Si, à raison de tous ces motifs, le grand duché ne peut pas obtenir dans l'organisation actuelle du Verein l'entrée directe aux conférences, il conserve la faculté accordée en 1847 d'y faire représenter ses intérêts par un membre quelconque de la conférence, au choix du roi grand duc et muni de ses instructions. »

En quittant non sans regret ce petit pays, que la politique et les intérêts ont pu rapprocher de l'Allemagne, mais qui n'a jamais dissimulé ses vives sympathies pour la France, surtout pour la France libérale, nous devons signaler encore une autre incorporation dans le Zollverein, si pénible à des cœurs français, celle des provinces d'Alsace et de Lorraine, qui ne repose pas cependant, comme celle du Luxembourg, sur le consentement mutuel, mais sur un fait de force, comme la guerre en entraîne souvent à sa suite. L'incorporation dans l'Union douanière allemande de l'Alsace et de la Lorraine était en effet la conséquence à peu près inévitable de l'annexion de ces provinces à l'Empire, laquelle annexion a été un des résultats de la lutte, comme la création de l'Empire en a été un autre et comme l'évanouissement de l'association de douane, en tant au moins que personne morale, ayant une

existence distincte, en a été un autre encore. Après donc que la loi allemande du 9 juin 1871 eut prononcé la réunion à l'empire allemand des territoires d'Alsace et de Lorraine cédés, sous l'étreinte des événements, par la France et eut déclaré la constitution de cet empire exécutoire en bloc en Alsace-Lorraine à partir du 1^{er} janvier 1873, en permettant cependant, sous certaines conditions, d'anticiper sur cette date pour des portions isolées de constitution, la loi du 17 juillet 1871 promulguée le 21 du même mois vint y prescrire la mise en vigueur, fixée par un avis ultérieur au 7 août 1871, de la législation allemande sur les douanes et les impôts, spécialement de la loi ou pour mieux dire du Code de douane du 1^{er} juillet 1869, élaboré dans le cours de la 2^{me} session parlementaire, de la loi concernant les droits sur les sucres, du 26 juin 1869, de la loi, relative à la perception de l'impôt du sel du 12 octobre 1867, promulguée pour l'Allemagne confédérée du Nord et les États réunis par le Zollverein, conformément à la convention passée le 8 mai précédent entre les divers gouvernements, du tarif douanier promulgué le 23 mai 1870, et de certains autres monuments conventionnels ou législatifs. Une autre loi rendue à la même date du 17 juillet 1871 mais promulguée seulement le 13 août 1871 appliqua en outre à l'Alsace-Lorraine l'art. 33 de la constitution de l'Empire, disposant, que l'Allemagne constitue un

territoire commercial unique, compris dans des frontières de douanes communes, que tous les objets peuvent y circuler librement, d'un État à l'autre, et ne peuvent être frappés d'une taxe que si les produits similaires du pays sont soumis à un impôt intérieur. En vertu d'ailleurs de cette dernière loi, l'art. 33 de la constitution ne devait entrer en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 1872; néanmoins des ordonnances impériales pouvaient avant ce moment mettre ses dispositions en œuvre dans les provinces annexées, relativement à certains objets, soit d'une manière absolue, soit avec certaines restrictions. Des ordonnances ne tardèrent pas non plus à faire usage de la faculté, qui leur était impartie, ainsi qu'il fallait s'y attendre en présence d'une situation aussi exceptionnelle que celle, qui plaçait l'Alsace-Lorraine hors le territoire français, auquel elle était devenue complètement étrangère, sans lui donner les avantages immédiats de la communauté économique avec l'Allemagne, à laquelle elle était cependant politiquement réunie : nous citerons à cet égard une première ordonnance du 19 août 1871, admettant à la libre circulation en Allemagne à partir du 27 août certains articles désignés par les numéros du tarif des douanes qui les concernent et fixant pour les tabacs non travaillés le droit d'entrée à 20 gros (2 fr. 50) par quintal, puis une seconde ordonnance du 30 août 1871, relative au commerce des vins, qui accordait une liberté de circu-

lation entière aux vins récoltés en 1871, en exigeant pour les autres qu'il fût justifié de leur provenance d'Alsace-Lorraine. Mais le gouvernement impérial, soucieux en vainqueur intelligent de ménager les sympathies et les intérêts de ses nouveaux sujets, en leur conservant aussi le plus longtemps possible le marché français tel ou à peu près tel qu'ils l'avaient eu auparavant, entra en négociation à cet effet avec le gouvernement de la République, que le désir patriotique de faire évacuer par contre plus promptement le territoire à l'ennemi rendait fort accessible à des propositions de cette nature. Il est vrai, qu'il devait en résulter une certaine perte pour notre trésor sur les douanes et que l'Allemagne y trouvait surtout un avantage énorme, celui d'éviter à son industrie une crise imminente, en éloignant la rivalité des provinces conquises. Mais des considérations d'ordre supérieur, d'ordre moral surtout, telles que l'affranchissement plus rapide du sol français et les égards dus à d'anciens compatriotes, considérations, que M. Thiers fit valoir avec son talent habituel dans la séance du 16 septembre 1871, en prouvant aussi que les bases adoptées par les négociateurs étaient plus inoffensives, qu'on pouvait le penser, pour notre industrie métallurgique et cotonnière, gagnèrent l'assemblée nationale à l'avis favorable de l'illustre vétéran appelé par elle au Pouvoir; et c'est ainsi, qu'à la date du 12 octobre 1871 intervint cette convention bien connue, qui

assurait aux provinces détachées de la France des facilités temporaires pour écouler leurs produits chez nous et pour alimenter leurs industries par les matières d'origine française.

L'idée du Zollverein, on vient de le voir par toutes ces explications, que le cadre de notre étude ne nous permet pas de pousser plus loin, est donc toujours vivante, et l'Empire en accueillant l'association dans son vaste sein, en se chargeant de poursuivre son œuvre, n'a nullement songé, la reconnaissance seule l'en eût empêché déjà, à en effacer les traces. L'art. 40 de la constitution du 16 avril 1871 le dit en propres termes : « Les dispositions du pacte d'Union douanière du 8 juillet 1867 *demeurent en vigueur*, en tant qu'elles ne sont point modifiées par les prescriptions de la présente constitution et qu'elles ne le seront pas en vertu des articles 7 et 8 de la même constitution. » Tout ce qui du régime antérieur a survécu au pacte de 1867, et tout ce que ce pacte a produit depuis sa conclusion doit par conséquent aujourd'hui encore être considéré comme debout jusqu'à nouvel ordre, en tant que conciliable avec la constitution de l'Empire, et par là, l'ancienne association douanière autorise sa comparaison avec un cours d'eau fertile, qui, après avoir coulé longtemps solitaire, irait ensuite se jeter dans un vaste fleuve, sans mêler cependant de sitôt ses ondes avec celles du nouveau lit.

C'est assez dire, que les pages qui précèdent con-

tinuent, par les renseignements qu'elles renferment, à présenter, malgré le changement à vue qui s'est opéré en Allemagne, un intérêt tout pratique et actuel ; mais ne présentent-elles que cet intérêt ? N'attestent-elles pas la singulière vitalité et stabilité des choses véritablement nationales, parce qu'elles sont économiques, à travers les effondrements et les révolutions politiques les plus rapides ? Ne projettent-elles pas quelques clartés sur l'histoire générale ? Ne donnent-elles pas une certaine satisfaction au désir si naturel, mais un peu tardif, qui nous pousse actuellement à vouloir nous éclairer sur les ressorts, la puissance et l'avenir de l'Allemagne, dont le tableau économique est assurément un des meilleurs moyens d'appréciation ? Ne sont-elles pas de nature à tenir notre politique commerciale en éveil, comme aussi à calmer les esprits si tendus, en les entrainant dans des voies plus dignes de la civilisation moderne ? C'est au lecteur lui-même que nous laissons le soin de répondre.

FIN.

ANNEXE

TARIF

DES DOUANES DU ZOLLVEREIN

EN VIGUEUR A PARTIR DU 1^{er} OCTOBRE 1870.

PREMIÈRE PARTIE.

Dispositions relatives à l'importation.

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES.

Les objets ci-après nommés sont exempts de droit d'entrée, sous les conditions suivantes :

1. Les produits de la culture et du bétail d'un bien rural coupé par la ligne frontière et dont les habitations et les bâtiments d'exploitation sont situés en deçà de cette ligne.
2. Les meubles et ustensiles de ménage, les vêtements, le linge, les appareils de fabriques et les outils, ayant déjà servi et importés pour l'usage de personnes, qui viennent s'établir dans le pays; de même, en vertu d'une autorisation spéciale les habillements, le linge et les ustensiles neufs, s'ils font partie du trousseau d'une personne étrangère, qui vient se fixer seule sur le territoire par suite de son mariage.
3. En vertu d'une autorisation spéciale, les meubles et ustensiles de ménage ayant déjà servi, le linge et

les habillements portés, qui sont introduits avec justification qu'ils font partie d'une succession.

4. Les vêtements, le linge et les autres bagages importés par des voyageurs, voituriers ou bateliers pour leur usage, les outils d'ouvriers nomades, les ustensiles et instruments emportés avec eux par des artistes pour l'exercice de leur profession; les habillements, le linge et d'autres objets de l'espèce désignée, qui précèdent ou suivent lesdites personnes; les provisions de bouche pour le voyage.

5. Les voitures et embarcations, qui, en passant la frontière, servent au transport des personnes ou des marchandises et qui ne sont importées qu'en raison de cet usage, y compris les agrès et appareils ayant déjà été employés, soit que ces embarcations appartiennent à des étrangers, soit que des embarcations indigènes rentrent avec les mêmes objets que ceux qu'elles avaient à bord à leur sortie ou avec des objets semblables; et encore en vertu d'autorisation spéciale les voitures des voyageurs même dans le cas où au moment de l'entrée elles ne servent pas au transport de leurs possesseurs, pourvu qu'il soit constant qu'elles ont servi à leur usage et sont destinées à leur servir encore à l'avenir.

6. Les futailles, sacs et autres contenants vides, qui devant être utiles dans l'achat d'huiles, de grains, etc., sont importés de l'étranger pour être réexportés, ou qui, après avoir été exportés avec de pareilles denrées, reviennent du dehors, sous la condition, dans les deux cas, que l'identité soit certaine et que, si la douane l'exige, le droit d'entrée soit garanti. Quant aux sacs vides et

ayant déjà servi, le contrôle de l'identité est supprimé dès qu'il est hors de doute, que ces contenants ont déjà servi d'emballage pour des grains, etc., exportés ou sont destinés pour l'exportation des grains ou autres marchandises.

7. Les cartes d'échantillons et échantillons en fragments trop petits, pour qu'il soit possible de les utiliser autrement que comme tels.

8. Les objets d'art importés en vue d'expositions ou d'instituts et collections artistiques des gouvernements, ainsi que d'autres objets importés pour des bibliothèques et autres collections scientifiques, particulièrement pour des cabinets d'histoire naturelle, constituant des établissements publics.

9. Les antiquités, quand il n'est pas douteux qu'elles tirent principalement leur valeur de leur vétusté et qu'elles ne sont propres qu'à servir à des collections.

TARIF (1).

1. Déchets :

a. Déchets de la fabrication de fer (battiture et li-maille de fer) et de fer-blanc étamé ; des verreries, groisil de la verrerie et de la poterie ; de la fabrication de la cire ; l'eau de mer des salines, la

(1) Dans le texte allemand, les diverses positions sont disposées alphabétiquement ; mais une traduction française ne pouvait naturellement pas reproduire cette physionomie ; quant à la réduction de l'argent de Prusse en argent de France, nous l'avons opérée sur le pied de 8 silbergros par franc.

lessive de la fabrication du savon, les dollures des tanneries, les morceaux de cuirs usés et tous autres déchets analogues, exclusivement propres à la fabrication de la colle forte. Exempts.

- b.* Sang fluide ou desséché d'animaux abattus; tendons d'animaux; dragues, résidus de la fabrication de l'eau-de-vie; balle; son; cendres de houille; fumier, engrais d'animaux et autres, tels que cendre lessivée, cendre de chaux, écume sèche des raffineries de sucre. Exempts.

Note ad *b.* Les engrais artificiels et le sel d'engrais, ce dernier sous le contrôle de son emploi, seront admis libres de droits en vertu d'autorisation spéciale.

- c.* Drilles de toute espèce propres à la fabrication du papier; drilles macérées blanchies ou non de chiffons ou de quelque autre matière; rognures de papier; maculature écrite ou imprimée; vieux filets de pêche; vieux câbles et cordages; charpie effilée. Exempts.

Note. Les déchets qui ne sont pas spécialement mentionnés seront traités comme les matières originaires, dont ils proviennent.

2. Coton, fil et tissus de coton :

- a.* Coton brut, cardé, peigné ou teint; ouates de coton. Exempts.

- b.* Fil de coton, pur ou mélangé de lin, de soie, de laine ou d'autres poils d'animaux :

1. A un ou à deux bouts

- α.* Bruts, par quintal. 7 fr. 50

(Tare : 18 en futailles et en caisses, 13 en paniers, 4 en balles.)

- β.* Blanchis ou teints, par quintal. . . 15 fr.

TARIF DES DOUANES DU ZOLLVEREIN. 591

(Tare : 18 en futailles et en caisses, 13 en paniers, 7 en balles.)

2. A trois bouts ou plus, bruts, blanchis ou teints, par quintal. 22 fr. 50

(Tare : 18 en futailles et en caisses, 13 en paniers, 7 en balles.)

- c. Tissus de coton pur ou mélangé de lin ou de métaux filés, mais sans combinaison avec de la soie, de la laine ou d'autres poils d'animaux désignés sous le n° 41 :

1. Écrus (tissés de fil écreu), tissus blanchis ou apprêtés à l'exception des tissus veloutés, par quintal. 37 fr. 50

(Tare : 18 en futailles et en caisses, 7 en balles.)

2. Tous les tissus épais non compris sous les n°s 1 et 3 ; tissus clairs mais écreus (confectionnés avec du fil écreu) ; bonneterie, passementerie, boutonnerie et tissus en combinaison avec des fils métalliques, par quintal. 60 fr.

(Tare : 18 en futailles et en caisses, 7 en balles.)

3. Tous les tissus transparents, tels que jaconas, mousseline, tulle, marli, gaze, en tant que non compris sous le n° 2 ; dentelles et broderies, de toute espèce, par quintal. 97 fr. 50

(Tare : 18 en futailles et en caisses, 7 en balles.)

3. Plomb et ouvrages en plomb, même alliés d'antimoine :

- a. 1. Plomb brut en masses, saumons, etc., débris de vieux ouvrages en plomb. Exempts.

- 2. Litharge d'argent et d'or; minium. Exempts.
- b.* Plomblaminé; types pour l'imprimerie. Exempts.
- c.* Ouvrages communs en plomb, tels que chaudières, tuyaux, grenailles, plomb filé, etc., même en combinaison avec du bois ou du fer, non polis ni vernis. Exempts.
- d.* Ouvrages fins ou vernis en plomb et ouvrages en plomb combinés avec d'autres matières, pourvu qu'ils ne tombent pas sous l'application du n° 20, par quintal. 15 fr.
(Tare : 20 en futailles et caisses, 13 en paniers.)
- 4. Brosseries et tamis :
 - a.* Objets communs, unis au bois ou au fer, non polis, ni vernis. Exempts.
 - b.* Objets fins, unis à d'autres matières, en tant qu'ils ne sont pas compris sous le n° 20, par quintal. 15 fr.
(Tare : 20 en futailles et caisses.)
- 5. Droguerie, objets pharmaceutiques et couleurs :
 - a.* Ether de toute sorte, chloroforme, collodium, huiles éthérées à l'exception des espèces désignées sous la lettre *b* et sous le n° 36 ; essences, extraits, teintures et eaux, destinés à l'industrie et à la médecine et contenant de l'alcool ou de l'éther ; vernis de toute sorte à l'exception du vernis à l'huile ; couleurs de peintre, de gouache et de pastel, encre de Chine, boîtes de couleurs, crayons, crayons rouges et de couleur, craie à dessiner, par quintal. 12 fr. 50
(Tare : 16 en futailles et en caisses, 9 en paniers, 6 en balles.)

- b.* Huile de genièvre et de romarin, par quintal. 7 fr. 50.

(Tare : 16 en futailles et en caisses.)

- c.* Soude caustique, prussiate de fer et de potasse, jaune, blanche et rouge, par quintal. . . 3 fr. 75

- d.* Soude calcinée ; bicarbonate de soude ; par quintal. 2 fr. 50

- e.* Alun ; chlorure de chaux ; vernis à l'huile par quintal. 1 fr. 87 1/2.

- f.* Soude brute, naturelle ou factice, soude cristallisée, par quintal. 93 3/4 C.

- g.* Produits bruts à l'usage de l'industrie et de la médecine, en tant qu'ils ne sont pas compris sous d'autres numéros du tarif. Exempts.

- h.* Albumine, carbonate et sulfate d'ammoniaque, acide arsénieux, acide arsénique, sulfate de baryte pulvérisée, acide benzoïque, bleu de Berlin, cendres bleues et vertes, blanc de céruse, sel de saturne, borax et acide borique, brome, bromure de potasse, jaune de cadmium, hydrochlorate de chaux, hydrochlorate de magnésie, chromates terreux et métalliques, chromates de potasse, acide citrique, jus de citron, citrate de chaux, mordants de fer, couperose verte, taffetas d'Angleterre, matières propres à la teinture et au tannage, non spécialement dénommées, extraits de bois de teinture et extraits de tannins, feux d'artifice, gélatine, craie moulue, vitriol mélangé de cuivre et de fer, glycérine, vert-de-gris brut et raffiné, esprit de corne de cerf, iode, iodure de potasse, indigo carmin et carmin de cochenille, jaune de Cassel, kermès

minéral, luts, charbon d'os, poussière d'os, vitriol de cuivre, tournesol, pâte en jus de réglisse, colle, oxydes métalliques non spécialement dénommés, sucres de lait, eaux minérales factices et naturelles, y compris les bouteilles et cruchons, pains à cacheter (oubliés), acide oxalique et oxalate de potasse, orseille et persio, potasse (védasse), noir de fumée, sel ammoniac et esprit de sel ammoniac, salpêtre brut et épuré, acide nitrique, acide muriatique, stil de grain, cirage, noir d'imprimerie, soufre, sulfure d'arsenic, acide sulfurique, sulfate et carbonate de potasse, sulfate et carbonate de magnésie, sulfate de soude (sel de glauber), sulfite et sous-sulfite de soude, cire à cacheter, smalt, groisil, outremer, cambouis, silicate de potasse, lies de vin sèches ou en pâtes, tartre et acide tartrique, oxyde de zinc (blanc de zinc), vitriol de zinc, articles inflammables.

En outre : produits chimiques et préparations à l'usage de l'industrie et de la médecine, acides, sels, sucs épaissis, en général drogueries, substances pharmaceutiques et couleurs, en tant que ces objets ne sont pas compris ci-après sous les lettres *a* à *f*, ou sous d'autres numéros du tarif.

Exempts.

6. Fer et acier, ouvrages en fer et en acier :

- a.* Fonte brute de toute espèce, débris de vieux ouvrages en fer, par quintal. 31 1/4 C.
- b.* Fer forgé et laminé (mais non façonné) en barres ; fer en loupes ; rails, fer à coin, fer de [, fer de T simple et double ; acier brut et cémenté ; acier

fondu et affiné; fil de fer et d'acier de plus de $3/4$ lignes de Prusse; fer grossièrement ébauché à la forge pour servir à des parties de machines ou de voitures (manivelles, essieux, etc.), pour autant que chacune des parties pèse 25 kilogr. ou plus.

2 fr. 18 $3/4$

Notes ad *b*.

1. Acier brut, importé par eau, sur autorisation spéciale pour les fabriques d'acier par la frontière entre la Russie et l'embouchure de la Vistule... par quintal : 1 fr. 25.
 2. Fer en loupes, en massieux ou en prismes, retenant encore des scories; acier brut en blocs ou en fonte..... par quintal : 1 fr. 50.
 3. Le fer et l'acier forgés ou laminés ayant une demi-ligne de Prusse ou moins d'épaisseur ou larges de plus de 7 pouces de Prusse sont assujettis au droit pour tôle.
 4. Les débris d'acier sont soumis au taux de la fonte brute.
- c*. Fer façonné en barres; fer pour les bandages de roues des waggon de chemin de fer; fer pour socs de charrue; tôles de fer noires; tôles d'acier brutes; plaques de fer et d'acier brut (non polies); ancres, chaînes d'ancres et de navires; fil de fer et d'acier de $3/4$ de lignes de Prusse d'équarrissage ou moins, par quintal. . . . 3 fr. 12 $1/2$
- d*. Tôle de fer vernie, tôle d'acier polie, plaques de fer et d'acier polies, par quintal. . 4 fr. 37 $1/2$
(Tare : 10 en futailles et caisses, 6 en paniers, 4 en balles.)
- e*. Ouvrages en fer et en acier :
1. Ouvrages en fonte très-grossiers, sous forme de fourneaux, plaques, grilles, etc., par quintal 1 fr. 50
 2. Ouvrages communs en fer forgé ou coulé, en

fer combiné à l'acier, en tôle, en fil d'acier et de fer, même en combinaison avec du bois; de même, ouvrages de cette espèce, qui sont repassés, vernis, cuivrés ou étamés, mais non polis, à savoir: haches, lames d'épée, limes, marteaux, sérans, fers à rabot, tambours et moulins à café, chaînes (à l'exception des chaînes d'ancres et de navires), batteries de cuisine, clous, poêles, fers à repasser, pelles, serrures, écrous et boulons à vis, coutellerie commune pour artisans, faux, faucilles, lames de hachoirs, fermoirs, étrilles, horloges d'église, ciseaux de drapier et de tailleur, tenailles et autres objets semblables; de même, tuyaux en fer forgé et étiré, par quintal.

5 fr.

(Tare : 10 en futailles et caisses, 6 en paniers, 4 en balles.)

3. Fins :

α. De fonte fine, en fer ou acier poli, en fer ou acier uni à d'autres matières, en tant que cette combinaison ne les range pas sous le n° 20, tels que : ouvrages fins en fonte fine, ouvrages en fer vernis, coutellerie, aiguilles métalliques à tricoter ou pour ouvrages au crochet, ciseaux, ouvrages de fourbisseur, etc., à l'exception des articles suivants sous la lettre β, par quintal. . . . 15 fr.

(Tare : 13 en futailles et en caisses, 6 en paniers, 4 en balles.)

β. Aiguilles à coudre, plumes à écrire en acier

et en autres métaux communs, mouvements et autres fournitures d'horlogerie en métaux communs, armes à feu de toute espèce, par quintal. 37 fr. 50

(Tare : 13 en futailles et caisses, 6 en paniers, 4 en balles.)

7. Terres, minerais et métaux précieux :

Terres et matières minérales brutes, brûlées, lavées ou moulues; minerais, même traités, en tant que ces objets ne sont pas nominativement frappés d'un droit; métaux précieux, monnayés, en lingots ou en bris, à l'exception du billon étranger contenant de l'argent. . . . Exempts.

8. Lin et autres matières végétales propres à être filées, à l'exception du coton :

Bruts, rouis, peignés ou taillés, et déchets de cette espèce. Exempts.

9. Grains de céréales et autres produits de l'agriculture :

a. Grains de céréales, même germés, et légumes. Exempts.

b. Graines et baies :

1. Anis, coriandre, fenouil et cumin.. Exempts.

2. Toute autre espèce de graines, y compris les graines oléagineuses, baies fraîches, graines de genièvre de toute sorte, noix de terre. Exempts.

c. Herbes potagères et fourrages frais; bulbes; pommes de terre; racines fraîches; fruits de table frais; plantes vivantes, même en pots ou en cuves; foin; paille; jonc. Exempts.

10. Verres et verreries :

a. Verre creux vert (ustensiles en verre)... Exempts.

b. Verre creux blanc, non moulé ni poli, ou seulement poli aux bouchons, au fonds ou aux bords; verre à vitres et verre en tables de couleur naturelle (vert, blanc ou mi-blanc), pendants de lustres, boutons et perles en verre, vitrifications en grains percés, par quintal. 2 fr. 50

c. Verre blanc pressé, poli, dépoli, taillé, moulé, verre blanc massif, par quintal. 10 fr.

(Tare : pour verre pressé, poli, dépoli, moulé 40 en futailles et caisses, 13 en paniers; pour verre taillé et verre blanc massif, 13 en futailles, caisses ou paniers.)

d. Glaces à miroir :

1. Brutes, non polies, par quintal. . 1 fr. 87 1/2

2. Polies, étamées ou non étamées, par quintal. 15 fr.

(Tare : 17 en caisses.)

e. Verre de couleur, verre peint ou doré, sans distinction de forme; verreries en combinaison avec d'autres matières, en tant que cette combinaison n'emporte pas la perception des droits établis sous le n° 20, par quintal. 15 fr.

(Tare : 20 en futailles et en caisses, 13 en paniers.)

Note ad *c.* et *e.* Vitrifications en masses, en tubes, en tiges ou en plaques pour la fabrication des perles fausses, pour le soufflage et pour la fabrication des boutons, sans distinction de la couleur; émail..... Exempts.

11. Poils :

D'animaux, à l'exception des poils désignés sous le n° 41; ouvrages en ces poils d'animaux; cheveux, plumes, et soies de pores :

a. Poils et cheveux bruts, peignés, bouillis, teints,

même mis en boucles; poils et cheveux filés, même en combinaison avec les matières filamenteuses désignées sous le n° 22; plumes à écrire brutes et apprêtées, plumes de lits, plumes de parure, même teintes, en tant qu'elles ne sont pas comprises dans le n° 18; soies de porcs; toiles d'huilerie; ouvrages en feutre tout à fait grossiers. Exempts.

b. Tapis de pieds grossiers, par quintal. . 4 fr. 87 1/2

c. Autres tissus, même mêlés d'autres filaments, en tant du moins que toute la chaîne ou toute la trame consiste en poils; feutres en tant qu'ils ne sont pas compris sous *a*; par quintal. . . . 30 fr.

(Tare : 20 en caisses, 7 en balles.)

Note ad c. Les tissus à mélange de poils et d'autres filaments dont la chaîne ou la trame n'est pas formée entièrement de poils seront taxés, lorsqu'ils contiennent de la soie, d'après le n° 30 *d*, et en tous autres cas comme s'ils ne contenaient pas de poils.

12. Peaux :

a. Peaux brutes (vertes, salées, sèches) pour en faire du cuir; peaux de brebis, d'agneau et de chèvres brutes, en laine ou en poil; peaux de lièvre et de lapin brutes; peaux de chiens de mer et de phoques brutes, fraîches ou salées. . Exemptes.

b. Peaux pour la pelleterie. Exemptes.

13. Bois et autres matières végétales ou animales propres à être taillés et ouvrages en faits, à l'exception des ouvrages en écaille de tortue :

a. Bois à brûler; ramille; charbons de bois; écorce de bois ou écorce à tan; mottes à brûler (tan lessivé). Exempts.

- b.* Bois de construction et d'usage quelconque, même scié ou ébauché d'autre manière ; autres matières végétales ou animales propres à être taillées, qui ne sont pas spécialement dénommées. Exempts.
- c.* Ouvrages en bois communs, bruts et non teints de tonnelier, de tourneur et de menuisier ; ouvrages en bois simplement rabotés, et ouvrages de charron de cette espèce ; articles de tonnellerie communs, cerclés en fer mais ayant déjà servi ; balais de ramille ; vannerie commune, ni teinte, ni passée au mordant, ni laquée, ni polie, ni vernie ; cornes en feuillets et os en feuillets bruts simplement taillés. Exempts.
- d.* Bois sciés en feuilles pour placage ; liège en planches, feuilles et semelles ; bouchons de liège ; rotins en éclisses ou passés au mordant. . . Exempts.
- e.* Ustensiles de ménage (meubles) et autres ouvrages de menuisier, de tourneur et de tonnelier teints, passés au mordant, vernis, polis ou en combinaison partielle avec des métaux communs, du cuir tanné, du verre ou des pierres (à l'exception des pierres précieuses ou demi-précieuses) ; fanons de baleine simplement refendus, par quintal 3 fr. 75
- f.* Ouvrages en bois fins (marqueterie ou sculpture) ; vannerie fine et en général tous les ouvrages en matières végétales ou animales, à l'exception de l'écaille de tortue, même ceux qui sont combinés avec d'autres matières, en tant qu'ils ne sont pas compris sous *c. d.* et *e.*, ou qu'il ne faut pas leur

appliquer la tarification du n° 20; articles en bois
bronzé, par quintal. 45 fr.

(Tare : 20 en futailles et en caisses, 13 en paniers, 9 en
balles.)

g. Meubles rembourrés ou recouverts de toute es-
pèce, par quintal 12 fr. 50

(Tare : 16 en futailles et en caisses, 13 en paniers, 6 en
balles.)

14. Houblon, par quintal. 6 fr. 25
(Point de tare.)

15. Instruments, machines et bâtiments pour le transport :

a. Instruments, sans égard aux matériaux, dont ils
sont confectionnés :

1. De musique, par quintal. 7 fr. 50
(Tare : 23 en futailles et en caisses, 9 en balles.)

2. D'astronomie, de chirurgie, d'optique, de ma-
thématique, de chimie (pour laboratoires), de
physique. Exempts.

b. Machines :

1. Locomotives, tenders et chaudières à vapeur,
par quintal. 5 fr. 62 1/2

2. Autres, suivant que la matière prédominante
par le poids est :

α. En bois, par quintal. 4 fr. 87 1/2

β. En fonte, par quintal. 4 fr. 87 1/2

γ. En fer forgé ou en acier, par
quintal 3 fr. 12 1/2

δ. En autres métaux communs,
par quintal. 5 fr.

(Tare pour δ : 13 en futailles et en caisses, 6 en paniers,
4 en balles.)

3. Cylindres pour imprimer ou apprêter des tissus, en métaux communs :

gravés ou non gravés. Exempts.

4. Cardes à carder et leurs garnitures, par quintal. 22 fr. 50

(Tare : 13 en futailles et en caisses, 6 en paniers, 4 en balles.)

c. Voitures et traîneaux :

1. Wagons pour chemins de fer, dix pour cent de la valeur.

2. Autres voitures ou traîneaux garnis de cuir ou rembourrés, la pièce. 187 fr. 50

d. Embarcations de mer et de rivière :

1. En bois. Exempts.

2. En fer. Huit pour cent de la valeur.

Note ad d. 1 et 2.

Les ancres, les chaînes d'ancres et les autres chaînes, ainsi que tous les objets ne faisant pas partie des appareils ou de l'inventaire mobile ordinaire des navires, pareillement les machines à vapeur installées dans les navires sont passibles des droits fixés pour ces objets.

16. Calendriers

sont traités suivant les prescriptions spéciales, édictées en matière de droits de timbre.

17. Caoutchouc et gutta-percha et ouvrages faits de ces matières :

a. Caoutchouc sous la forme originaire de souliers, bouteilles, etc., brut, purifié ou non. . . Exempt.

b. Caoutchouc filé, sans aucune combinaison avec d'autres matières, ou entortillé, guipé ou entre-lacé d'un fil écru (non teint ni blanchi) de coton, de lin ou de laine seulement de telle manière, que,

sans l'étendre, on puisse clairement reconnaître encore le caoutchouc; caoutchouc en plaques; caoutchouc liquide. Exempts.

- c.* Ouvrages communs de cordonnier, de ceinturier et coffretier et autres ouvrages en caoutchouc non verni, ni teint, ni imprimé, et tous ces objets même combinés avec d'autres matières, en tant que cette combinaison ne les range pas sous le n° 20, par quintal. 15 fr.

(Tare : 16 en futailles et en caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

- d.* Ouvrages en caoutchouc verni, teint ou imprimé, même combinés avec d'autres matières, en tant que cette combinaison ne les range pas sous le n° 20; souliers fins par quintal 26 fr. 25

(Tare : 20 en futailles et en caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

- e.* Tissus de toute espèce revêtus d'un enduit de caoutchouc ou imbibés de caoutchouc, par quintal : 56 fr. 25

(Tare : 13 en caisses, 9 en paniers, 6 en balles.)

Note ad *e.* Toiles pour l'impression des tissus en caoutchouc importées pour fabriques, et cuir factice à cardes importé pour les fabriques à carder, ces deux articles en vertu d'autorisation spéciale et sous contrôle..... Exempts.

- f.* Tissus composés de fils de caoutchouc en combinaison avec d'autres matières textiles, par quintal 56 fr. 25

(Tare : 13 en caisses, 9 en paniers, 6 en balles.)

Note sur *b-f.* Les ouvrages en gutta-percha sont traités comme ouvrages en caoutchouc.

18. Vêtements et linge de corps confectionnés ; articles de modes :

a. De soie ou de bourre de soie, même en combinaison avec des métaux filés, par quintal . . . 150 fr.

(Tare : 20 en caisses, 11 en paniers, 9 en balles.)

b. Autres, en tant qu'ils ne sont pas dénommés ci-bas sous les lettres *c* et *e*; chapeaux pour hommes en soie, non montés, montés ou garnis ; fleurs artificielles ; plumes de parure apprêtées, par quintal 112 fr. 50

(Tare : 20 en caisses, 11 en paniers, 9 en balles.)

c. Confectionnés de tissus enduits ou imbibés de caoutchouc ou de gutta-percha, ou composés de fils de caoutchouc et d'autres matières textiles, par quintal 56 fr. 25

(Tare : 13 en caisses, 9 en paniers, 6 en balles.)

d. Chapeaux pour hommes de feutre, de laine ou de poils, non montés, montés ou garnis, par quintal 56 fr. 25

(Tare : 20 en caisses, 11 en paniers, 9 en balles.)

e. Linge de corps de lin, par quintal . . . 37 fr. 50

(Tare : 13 en caisses, 9 en paniers, 6 en balles.)

Note ad *e.* Vêtements et linges de corps portés, lorsqu'ils ne sont pas destinés pour la vente.... Exempts.

19. Cuivre, autres métaux communs non spécialement dénommés, alliages de métaux communs et ouvrages où ils se retrouvent :

a. A l'état brut ou en vieux débris ; monnaies de cuivre et autre menue monnaie, en tant que dans

l'un ou l'autre des États du Zollverein il soit permis de les importer. Exempts.

b. Forgés, laminés, en barres, en feuilles ou filés, par quintal. 6 fr. 56 1/4
(Tare : 13 en futailles, 6 en paniers, 4 en balles.)

c. En feuilles ou filés, mais plaqués, par quintal. 15 fr.
(Tare : 13 en futailles, 6 en paniers, 4 en balles.)

d. Ouvrages, savoir :

1. Ouvrages de fondeur en cuivre ou en laiton, tels que : alambics, fers à repasser, seaux, poids, charnières, crochets, robinets, truelles, lampes, chandeliers, mouchettes, mortiers, verroux, tuyaux, serrures, écrous et boulons à vis, plats, ferrures et pentures de fenêtres, de portes, de meubles et de voitures, plats de balance et autres ouvrages communs semblables, même en combinaison avec du bois ou du fer, mais non polis ni vernis, par quintal. 10 fr.
(Tare : 13 en futailles, 6 en paniers, 4 en balles.)

2. Autres ouvrages, même en combinaison avec d'autres matières, en tant que cette combinaison ne les range pas sous le n. 20, par quintal 15 fr.
(Tare : 13 en futailles, 6 en paniers, 4 en balles.)

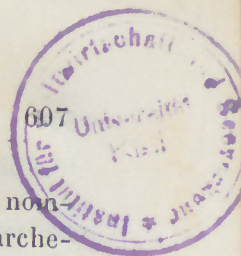
20. Mercerie, quincaillerie, etc. :

a. Ouvrages faits en tout ou en partie de métaux précieux, de perles fines, de coraux véritables ou de pierres précieuses; montres de poche; feuilles d'or ou d'argent véritables, par quintal.. 187 fr. 50
(Tare : 20 en futailles et caisses, 13 en paniers, 9 en balles.)

b. Ouvrages faits en tout ou en partie d'écaille de tortue, de métaux communs mais véritablement dorés ou argentés ou plaqués d'or ou d'argent; pendules et horloges, à l'exception des horloges en bois; or et argent en feuilles faux; ouvrages fins de luxe et de quincaillerie (objets servant à la parure des hommes et des femmes, objets propres à garnir les toilettes et les étagères), en tout ou en partie en aluminium, ouvrages de la même espèce en autres métaux communs, mais d'un travail fin et plus ou moins dorés ou argentés ou bien vernis, ou bien combinés avec de l'albâtre, de l'ivoire, de l'émail, des pierres demi-précieuses, des imitations de pierres précieuses, de la lave, de la nacre, ou bien avec des sculptures, des pâtes de verre fines, des camées, des ornements en métaux fondus et autres objets similaires; lunettes et lorgnettes; éventails; bosselage en cire fin; ouvrages de perruquier; parapluies; parasols; perles de cire; de même les ouvrages composés en partie de tissus de coton, de lin, de soie, de laine et d'autres poils, en partie de matières animales ou végétales propres à être taillées, de métaux communs, de verre, de caoutchouc, de gutta-percha, de cuir, de moleskine (leather cloth), de papier, de carton, de paille ouvrée ou de poterie, et qui ne sont pas spécialement tarifés, par exemple : boutons sur moules de bois, etc., par quintal 56 fr. 25

(Tare : 20 en futailles et caisses, 14 en paniers, 9 en balles.)

TARIF DES DOUANES DU ZOLLVEREIN.



21. Cuirs et ouvrages en cuir :

a. Cuirs de toute sorte, à l'exception des cuirs nom-
més sous b, cuir de Russie, même teint, parche-
min, tiges de bottes, par quintal. . . . 7 fr. 50

(Tare : 16 en futailles et caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

b. Peaux de Bruxelles et de Danemark apprêtées
pour la ganterie; cordouan, maroquin (citron et
autre); et toutes espèces de peaux teintes ou ver-
nies à l'exception du cuir teint de Russie, par
quintal. 18 fr. 75

(Tare : 16 en futailles et caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

Note ad b. Peaux de chèvres et de moutons à demi apprêtées
ou parfaitement tannées, mais pas encore teintes ou au-
trement apprêtés..... par quintal : 1 fr. 87 1/2

c. Ouvrages communs de cordonnier, de sellier et
de malletier et autres ouvrages en cuir tanné,
simplement rougi ou noirci, tous ces ouvrages
même combinés avec d'autres matières en tant
que cette combinaison ne les range pas sous le
n° 20, par quintal. 15 fr.

(Tare : 16 en futailles et caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

Note ad c. Les ouvrages communs de cordonnier et de mal-
letier en toile grise d'emballage, en toile à voile, toile
écruë, coutil et treillis écrus ou en toile cirée grossière
non imprimée sont traités comme les ouvrages en cuir.

d. Ouvrages en cuir fins, en cordouan, en maroquin
citron et autre maroquin, en peau de Bruxelles et
de Danemark, en peau chamoisé ou mégie, en
cuir teint ou verni et en parchemin, même com-

binés avec d'autres matières, en tant que cette combinaison ne le range pas sous le n. 20; souliers fins de toute espèce, par quintal... 26 fr. 25

(Tare : 20 en futailles et caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

e. Gants de peau, par quintal. 50 fr.

(Tare : 20 en futailles et caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

22. Fils de lin, toile et autres tissus de lin :

C'est-à-dire : fils et étoffes tissées ou travaillées au métier de lin ou d'autres matières végétales propres à être filées, à l'exception du coton :

a. Fils à l'exception du fil nommé sous b :

1. De lin ou de chanvre :

α. Filés à la mécanique, par quintal. 1 fr. 87 1/2

β. Filés à la main. Exempts

2. De jute et de tous autres filages végétaux non spécialement dénommés, par quintal. 1 fr. 87 1/2

b. Filsteints, imprimés, blanchis, par quintal. 6 fr. 25

(Tare : 13 en caisses, 6 en balles.)

c. Fils retors de toute sorte, par quintal. . 15 fr.

(Tare : 13 en caisses, 6 en balles.)

d. Ouvrages de cordier non blanchis; cordes, cables, sangles, bretelles et autres blanchis, tapis de pieds grossiers en chanvre de Manille, en fibres de coco, de jute et autres fibres semblables, même combinées avec les poils désignés sous le n. 11, par quintal. 1 fr. 87 1/2

e. Toile grise d'emballage et toile à voile, par quintal. 2 fr. 50

f. Toile, coutils et treillis, à l'exception des espèces nommées sous g; ouvrages de cordier teints ou blanchis, à l'exception des sortes nommées sous d, par quintal. 15 fr.

(Tare : 13 en caisses, 6 en balles.)

Note ad f. Toile écrue non blanchie, importée :

aa. en Prusse :

Par la ligne frontière de Leobschütz à Seidenberg dans la haute Lusace et destinée à des blanchisseries ou à des marchés de toile..... Exempte.

bb. en Saxe :

Par la ligne frontière d'Ostritz à Shandau sur autorisation spéciale..... Exempte.

g. Toiles, coutils et treillis teints, imprimés ou blanchis, ou tissés de fils teints imprimés ou blanchis; damas de toutes sortes; linge de table, draps de lit et essuie-mains confectionnés; blouses de toile; batiste et linon, par quintal. 37 fr. 50

(Tare : 13 en caisses, 9 en paniers, 6 en balles.)

h. Rubans, bordures, franges, gaze, tulle en bandes façonné et tissé, lacets, bonneterie, tissus et autres ouvrages de cette espèce en combinaison avec des métaux filés, par quintal. 37 fr. 50

(Tare : 18 en caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

i. Dentelles de fil de lin, par quintal. 450 fr.

(Tare : 23 en caisses, 11 en balles.)

23. Bougies et chandelles :

a. De suif ou de stéarine, par quintal. 5 fr. 62 1/2

(Tare : 16 en caisses.)

b. Autres, par quintal. 5 fr. 62 1/2
(Tare : 16 en caisses.)

24. Objets littéraires et objets d'art :

a. Papier écrit (actes et manuscrits) ; livres en toutes les langues ; gravures sur cuivre, sur bois et sur autres matières ; lithographies et photographies ; cartes géographiques et nautiques ; musique.

Exempts.

b. Plaques métalliques gravées, bois ou pierres lithographiques couvertes de dessins, gravures ou écritures, quand ces objets sont destinés pour l'imprimerie sur papier. Exempts.

c. Tableaux et estampes ; statues en marbre et en autres pierres ; statues en métal au moins de grandeur naturelle ; médailles. Exempts.

25. Denrées coloniales, épiceries, confiseries et autres objets de consommation :

a. Bière de toute espèce et hydromel, par quintal. 2 fr. 50

b. Eaux-de-vie de toute espèce, arrack, rhum, eau-de-vie de France et eaux-de-vie composées, en cercles ou en bouteilles, par quintal. . . . 22 fr. 50

(Tare : 24 en caisses et 16 en paniers [seulement à l'entrée en bouteilles], 11 en fûts doubles.)

c. Levûre et lie de toute espèce, à l'exception des lies de vin, par quintal. 26 fr. 25

(Tare : 24 en caisses, 11 en fûts doubles, 7 en paniers.)

d. Vinaigre de toute espèce en cercles, par quintal. 5 fr.

(Point de tare.)

- e. Vin, moût et cidre, en cercles et en bouteilles; vinaigre en bouteilles ou cruchons; boissons préparées artificiellement, en tant qu'elles ne figurent pas sous d'autres numéros du tarif, par quintal. 10 fr.

(Tare : 24 en caisses, 16 en paniers [seulement à l'entrée en bouteilles], 11 en futailles doubles.)

Note ad e. Le vin venant d'un pays qui ne traite pas le Zollverein comme les pays les plus favorisés, est soumis à la taxe de..... 15 fr.

- f. Beurre, par quintal. 5 fr.

(Tare : 16 en futailles, en pots ou en cuves de bois dur, 11 en cuves de bois tendre, 7 en paniers.)

Note ad f.

1. Beurre frais non salé à l'entrée par la ligne de Lindau à Hemmenhofen par quintal..... 3 fr. 75
2. Beurre frais, entrant par pièces, dont le poids total n'excède pas 3 livres ($1\frac{1}{2}$ kilogr.), sauf la révocation ou restriction locale de cette faveur en cas d'abus. Exempt.

- g. 1. Viande de boucherie, préparée; jambon; lard; saucisses; extrait de viande; tablettes de bouillon, poissons non autrement dénommés, par quintal 1 fr. 87 $\frac{1}{2}$
2. Viande de boucherie fraîche, gros gibier
Exempts.

h. Fruits du Midi et feuilles :

1. Oranges, citrons, limons, oranges amères, grenades et autres fruits analogues frais, par quintal.. . . . 7 fr. 50

(Tare : 20 en futailles et caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

En demandant à acquitter le droit suivant le

nombre des fruits, le contribuable payera par 100
pièces. 2 fr. 50

Dans ce dernier cas on n'acquitte pas de droit
pour les fruits gâtés, qui sont jetés en présence
des employés.

2. α. Dattes, figues, raisins de Corinthe et de Da-
mas, amandes, amandes de pêches, orangettes,
et autres fruits analogues secs, par quin-
tal. 15 fr.

(Tare : 13 en futailles, 16 en caisses, 13 en paniers, 6 en
balles.)

β. Châtaignes, marrons, caroubes, pignons, par
quintal. 1 fr. 87 1/2

i. Épices de toute espèce, non spécialement dé-
nommées, par quintal. 24 fr. 37 1/2

(Tare : 16 en futailles, 18 en caisses, 13 en paniers, 4 en
balles.)

k. Harengs, par baril de pêche. 3 fr. 75

l. Miel, par quintal. 1 fr. 25

m. 1. Café en fèves et faux café (à l'exception de la
chicorée), par quintal. 21 fr. 87 1/2

(Tare : 12 en futailles avec douves de bois de chêne ou
d'autre bois dur; 8 en autres futailles, 12 en caisses de
4 quintaux et de plus, 17 en caisses de moins de 4 quin-
taux, 9 en paniers, 2 en balles ou sacs.)

2. Cacao en fèves, par quintal. . . 21 fr. 87 1/2

(Tare : 13 en futailles avec douves de bois de chêne ou
d'autre bois dur et en caisses, 10 en autres futailles,
9 en paniers, 3 en balles.)

3. Pellicules de cacao, par quintal. . . 7 fr. 50

(Tare : 13 en futailles avec douves de bois de chêne ou

d'autre bois dur et en caisses, 10 en autres futailles, 9 en paniers, 3 en balles.)

n. Caviar et succédanés de caviar (œufs de poisson salés), par quintal. 41 fr. 25

(Tare : 20 en futailles et caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

o. Fromage de toute espèce, par quintal. . 6 fr. 25

(Tare : 20 en caisses d'un quintal et de plus; 16 en caisses de moins d'un quintal; 11 en futailles, 8 en paniers, 6 en balles; 12 en cuves de 3 quintaux et de moins, 8 en cuves d'un poids plus élevé.)

p. 1. α. Confitures, sucreries et pâtisseries de toute espèce; olives, câpres, pâtés, sauces et autres objets délicats pour la table; pâte de cacao, cacao moulu; chocolat et succédanés de chocolat, café brûlé, par quintal. 26 fr. 25

(Tare : 20 en futailles et caisses, 13 en paniers, 6 en balles; pour pâte de cacao, cacao moulu, chocolat et succédanés de chocolat : 14 en caisses de bois tendre.)

β. Fruits, épices, légumes et autres comestibles (champignons, truffes, volailles, animaux de mer, etc.) confits au sucre, au vinaigre, à l'huile ou autrement, ou bien étuvés ou salés; poissons préparés, moutarde préparée, par quintal. 18 fr. 75

(Tare : 20 en futailles et caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

2. Fruits de table, semences, baies, feuilles, fleurs, champignons et légumes séchés, cuits, pulvérisés, simplement bouillis ou salés, en tant qu'ils ne sont pas compris sous d'autres numéros du tarif; chicorée sèche, torréfiée ou moulue; noix

614 TARIF DES DOUANES DU ZOLLVEREIN.

sèches; sucres de fruits de table, de baies et de navets bouillis sans sucre; écorces d'oranges, fraîches et sèches. Exempts.

q. 1. Substances amylacées, poudre à poudrer, amidon, arrow-root, par quintal. . . 1 fr. 87 1/2

2. Grains de céréales et légumes secs moulus, savoir: grains perlés et mondés, orge mondé, farine de gruau, gruau, farine, pâtisserie ordinaire de boulanger; gomme amylacée, vermicelles, sagou et succédanés de sagou, tapioca.

Exempts.

r. Coquillages pleins provenant de la pêche maritime, tels que huîtres, homards, moules écaillées, tortues, etc., par quintal. 7 fr. 50

(Point de tare.)

s. Riz: mondé ou non mondé, par quintal. 4 fr. 87 1/2

Note. Riz pour la fabrication de l'amidon. Exempt.

t. Sel (de cuisine, des salines), sel gemme, sel marin) et toutes les substances propres à donner du sel, par quintal. 7 fr. 50

(Tare: 1 en sacs.)

u. Sirop (*).

(*) Les droits du sucre et du sirop sont fixés par la loi du Zollverein de l'an 1869, aux taux suivants:

(1) **Sucre raffiné** de toute sorte et sucre brut, lorsque celui-ci correspond aux modèles n° 49 et suivants du standard Hollandais, qui seront déposés par ordre du conseil de la Confédération du Nord dans tous les bureaux de douane autorisés à l'expédition du sucre et portés à la connaissance du public par quintal. 48 fr. 75

v. Tabac :

1. Tabac en feuilles ou en côtes non fabriquées, par quintal. 15 fr.

(Tare : 22 en caisses, 12 en futailles, en serons (excepté ceux de peaux) et en paniers de canasse, 9 en paniers, 8 en peaux, 4 en balles de roseau, d'écorce et de jonc, 2 en autres balles.)

2. Tabac fabriqué :

- α. Tabac à fumer en rouleaux, en feuilles déroulées ou éjambées, tabac haché, carottes ou andouilles pour tabac à priser, tabac moulu, et déchets de tabac, par quintal. ; 41 fr. 25

(Tare : 16 en futailles, 13 en paniers, 12 en paniers de canasse, 6 en balles.)

- β. Cigares et tabac à priser, par quintal. 75 fr.

(Tare comme sous α. Pour les cigares, il est accordé, outre la taxe pour l'emballage extérieur : 24 livres en sus, lorsqu'ils sont emballés en petites caisses, et 12 livres lorsqu'ils le sont dans de petits paniers ou dans des cartons.)

- w. Thé, par quintal. 30 fr.

(Tare : 23 en caisses.)

x. Sucre (*).

(Tare : à l'entrée de sucre en pains, sucre candi, sucre en morceaux ou sucre dit lump; 14 en futailles avec douves de bois de chêne ou d'autre bois dur, 10 en autres futailles, 13 en caisses, 7 en paniers; à l'entrée de sucre brut, sucre en farine et sucre concassé; 13 en futailles avec douves de bois de chêne ou d'autre bois dur, 10 en autres futailles, 13 en caisses, 8 en entrelacements de

26. Huiles non dénommées ailleurs et graisses :

a. Huiles :

1. Huiles de toute espèce en bouteilles ou cruchons ; de même huile d'olives en cercles, par quintal. 3 fr. 12 1/2

Note ad *a.* 1. Huile d'olives importée en cercles, quand lors de la vérification on y ajoute, par quintal, une livre d'huile de térébenthine ou un huitième de livre d'huile de romarin. Exempte.

2. Autre huile en cercles, par quintal. 4 fr. 87 1/2

3. Huile (beurre) de palme et huile de coco
Exemptes.

b. Graisses :

1. Huiles de poisson, paraffine, blanc de baleine, stéarine et acide stéarique, par quintal. 1 fr. 87 1/2

2. Lard de poisson, par quintal. . . 1 fr. 25

3. Autres graisses animales, fondues ou non,
Exemptes.

- c.* Résidus compactes de la fabrication des huiles fixes, même moulus. Exempts.

cannés exotiques [scanassere, cranjanse], 7 en autres papiers, 4 en balles.)

- (2) **Sucre brut**, en tant qu'il n'est pas rangé sous le n° 1. par quintal : 13 fr.
(Tare : comme sous le n° 1 pour sucre brut.)

- (3) **Sirop** par quintal. 9 fr. 37 1/2
(Tare : 11 en futailles.)

Les solutions de sucre reconnues avec certitude comme telles par la révision douanière, sont soumises au droit d'entrée indiqué sous 2.

- (4) **Mélasse destinée** sous contrôle à la fabrication de l'eau-de-vie. Exemple.

27. Papiers et Cartonnages :

- a.* Papier gris brouillard et d'emballage, cartons en feuilles, y compris ceux à presse, parchemin factice; papier à aiguiser ou à polir; papier à mouches; papier anti-rhumatismal; papier imitant l'ardoise. Exempts.
- b.* Papier non collé ordinaire (grossier, gris et demi-blanc, même teint); tout papier non collé à imprimer; ouvrages de modeleur en carton-pierre, en asphalte ou en substances semblables, même combinés avec du bois ou du fer mais non teints ou vernis, par quintal. 2 fr. 50
- c.* Tout papier non compris sous *a*, *b* et *d*, papier lithographié, imprimé ou réglé pour comptes, étiquettes, lettres de voitures, devises, etc., carton de peintre, par quintal. 3 fr. 75.
- d.* Papier doré ou argenté, papier à dessins, échantillons d'or ou d'argent, papier découpé à jour; bandes de ces espèces de papier; papier de tenture; ouvrages en papier, en carton ou en carton-pâte; ouvrages de modeleur en carton-pierre, en asphalte ou en autres substances semblables en tant qu'ils ne sont pas compris sous *a*, *b* et *c*, par quintal. 5 fr.

(Tare : 16 en caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

- e.* Ouvrages composés des substances prédénommées et d'autres matières, en tant que cette combinaison ne les range pas sous le n° 20, par quintal. 15 fr.

(Tare : 16 en caisses, 13 en paniers, 6 en balles.)

28. Pelleterie ouvree :

a. Pelisses revêtuës, bonnets, gants de peaux, couvertures, fourrures et garnitures doublées, etc., par quintal. 82 fr. 50

(Tare : 16 en futailles, 20 en caisses, 6 en balles.)

b. Pelisses de peaux de moutons cousues mais non revêtuës, peaux de chèvre d'Angora et de mouton mégies et teintes mais non doublées; couvertures, fourrures et garnitures non doublées.. Exemptes.

29. Poudre à tirer. Exempte.

30. Soie et soieries :

a. Soie en cocon, soie grège ou moulinée, bourre de soie, cardée, filée, simple ou retorse, toutes ces espèces de soie non teintes; déchets de soie teinte. Exemptes.

b. Soie et bourre de soie teintes, par quintal. 15 fr.

(Tare : 16 en futailles et caisses, 9 en balles.)

c. Tissus de soie ou de bourre de soie même en combinaison avec des métaux filés, par quintal. 150 fr.

(Tare : 22 en caisses, 13 en balles.)

d. Tissus de soie ou de bourre de soie en combinaison avec du coton, du lin, de la laine ou d'autres poils désignés sous le n° 41, par quintal. 112 fr. 50

(Tare : 20 en caisses, 11 en balles.)

Note. Tissus tout grossiers en déchets de soie qui ont l'extérieur de toile grise d'emballage et qui servent à presser les draps et au nettoyage par quintal..... 2 fr. 50

31. Savons et parfumeries :

- a.* Savon vert, noir et autre savon gras, par quintal. 3 fr. 12 1/2
b. Savon commun compacte, par quintal. 3 fr. 12 1/2
c. Savons fins en tablettes, boules, boîtes, cruchons, pots, etc., par quintal.. . . . 7 fr. 50
 (Tare : 16 en caisses.)

- d.* Parfumeries de toute espèce, par quintal.. . . . 12 fr. 50
 (Tare : 16 en caisses.)

Note ad *c* et *d*. Lorsque les enveloppes (vases, boîtes, etc.) qui renferment ces articles sont passibles de taxes plus élevées que leur contenu, c'est la taxe la plus élevée qui sera perçue.

32. Cartes à jouer de toute forme ou grandeur, pour autant qu'il soit permis de les importer en consommation dans l'un ou l'autre des États du Zollverein et en observant les dispositions particulières relatives au timbre et au contrôle, par quintal.. . . . 37 fr. 50

33. Pierres et ouvrages en pierres :

- a.* Pierres brutes ou simplement taillées ; pierres à feu ; meules, même cerclées en fer ; ardoises polies ; pierres à aiguiser et à repasser de toute espèce ; ouvrages grossiers et non polis de tailleurs de pierres, tels que châssis de portes et de fenêtres, colonnes et parties de colonne, tuyaux, auges, à l'exception des ouvrages en albâtre et en marbre ; jalets en marbre. Exemptes.
b. Pierres précieuses et leurs imitations, polies ;

perles et coraux non montés ; ouvrages en serpentine, en plâtre ou en soufre ; tablettes d'ardoises encadrées de bois, même laquées ou polies. Exempts.

c. Ouvrages en pierres à demi précieuses, même combinés avec d'autres matières, en tant que cette combinaison ne les range pas sous le n° 20, par quintal. 30 fr.

(Tare : 16 en futailles et en caisses.)

d. Ouvrages en toute autre espèce de pierres, à l'exception des statues :

1. Non combinés avec d'autres matières ou seulement combinés avec du bois ou du fer et non polis ni vernis, par quintal. . . . 62 1/2 Cts.

2. Combinés avec d'autres matières, ouvrages en écume de mer, tous ces ouvrages en tant qu'ils ne tombent pas sous le n° 20, par quintal.

15 fr.

(Tare : 16 en futailles et en caisses.)

34. Houille, lignite, tourbe :

Houille ; lignite ; cokes, tourbe ; charbons de tourbe.
Exempts.

35. Ouvrages en paille, roseau ou écorce :

a. Nattes et tapis de pied en écorce, paille ou roseau, et autres ouvrages en roseau ordinaires, teints et non teints ; balais de paille, tresses en paille de toute sorte ; chapeaux en tresses de bois sans garniture. Exempts.

b. Paille et écorce entrelacées, à l'exception des tresses

ses de paille; couvertures en paille non fendue,
par quintal. 15 fr.

(Tare: 20 en caisses, 9 en balles.)

c. Chapeaux en paille, roseau, écorce, jonc, fanons
de baleine, palmier:

1. Sans garniture, la pièce. 25 Cts.

2. Garnis et chapeaux garnis en tresses de bois, la
pièce. 50 Cts.

36. Goudron: poix; résines de toute espèce; asphalte;
goudron minéral fluide et autres huiles minérales,
brutes ou purifiées, benzine et acide carbolique
(créosote); résines distillées; térébenthine; huile de
térébenthine; huile de corne de cerf, purifiée ou
non. Exempts.

37. Animaux et produits d'animaux non dénommés ail-
leurs:

a. Tous animaux vivants, pour lesquels une taxe n'a
pas été inscrite au tarif; volaille et menu gibier de
toute espèce; poissons frais et écrevisses d'eau
douce; moules fraîches non écaillées. . Exempts.

b. OEufs et lait. Exempts.

c. Ruches à miel, renfermant des essaims vivants.

Exempts.

d. Vessies et boyaux d'animaux; cire; éponges et
autres produits d'animaux, en tant qu'ils ne sont
pas compris sous d'autres numéros du tarif.

Exempts.

38. Poteries:

a. Carreaux de terre cuite, briques et tuiles à bâtisse
et autres ouvrages en argile servant à la bâtisse;
tuyaux en terre cuite; creusets; carreaux à four-

neaux communs ; pipes de terre ; poterie ordinaire.

Exempts.

b. Autre poterie, à l'exception de la porcelaine :

1. D'une seule couleur ou blanche, par quintal.

6 fr. 25

(Tare : 22 en caisses, 13 en paniers.)

2. Peinte, imprimée, dorée ou argentée, par quintal. 7 fr. 50

(Tare : 22 en caisses, 13 en paniers.)

c. Porcelaine blanche, même avec raies en couleur, par quintal. 6 fr. 25

(Tare : 22 en caisses, 13 en paniers.)

d. Porcelaine en couleur, porcelaine peinte ou dorée et poterie de toute espèce combinée avec d'autres matières, en tant que cette combinaison ne la range pas sous le n° 20, par quintal. . . . 15 fr.

(Tare : 22 en caisses, 13 en paniers.)

39. Bestiaux :

a. Chevaux, mules, mulets, ânes. Exempts.

b. Gros bétail : taureaux, bœufs, vaches, bouvillons et veaux. Exempts.

c. Porcs :

1. Gras et maigres, par pièce. 2 fr. 50

2. Cochons de lait, par pièce. 37 1/2 Cts.

40. Toile cirée, mousseline cirée, taffetas ciré :

a. Toile cirée grossière non imprimée (pour emballage), par quintal. 2 fr. 50

b. Tout le reste, par quintal. 7 fr. 50

(Tare : 13 en caisses, 9 en paniers, 6 en balles.)

Note ad *b.* Les ouvrages de tissus cirés sont traités comme ouvrages en cuir fins.

41. Laines, y compris les poils de chèvre, de lièvre, de lapin et de castor et ouvrages en ces matières :

a. Laines brutes, peignées, teintes, moulues.

Exemptes.

b. Filées, même mélangées d'autres matières textiles à l'exception du coton :

1. A un bout, teintes ou non ; à deux bouts non teintes ; ouates, par quintal. . . 1 fr. 87 1/2

2. A deux bouts, teintes ; à trois ou plusieurs bouts, teintes ou non teintes, par quintal. . . 15 fr.

(Tare : 16 en futailles et caisses, 6 en balles.)

c. Ouvrages, même en combinaison avec du coton, du lin ou des métaux filés :

1. Broderies, dentelles et tulles, par quintal.

112 fr. 50

(Tare : 20 en caisses, 7 en balles.)

2. Imprimés de toute espèce, par quintal.

93 fr. 75

(Tare : 20 en caisses, 7 en balles.)

3. Non imprimés ni foulés ; passementerie et boutonnerie ; filages en combinaison avec des métaux filés, par quintal. 75 fr.

(Tare : 20 en caisses, 7 en balles.)

4. Draps, tissus et étoffes feutrées, qui sont foulés, mais non imprimés ; bonneterie, tapis de pieds, par quintal. 37 fr. 50

(Tare : 20 en caisses, 7 en balles.)

5. Lisières de drap. Exemptes.

42. Zinc et ouvrages en zinc :

- a.* Zinc brut, zinc en vieux ouvrages brisés. Exempt.
- b.* Zinc en plaques laminées. Exempt.
- c.* Ouvrages en zinc communs, même en combinaison avec du bois ou du fer, mais non polis ni vernis ; fils de zinc. exempts.
- d.* Ouvrages en zinc fins ou vernis ; ouvrages en zinc combinés avec d'autres matières, en tant que cette combinaison ne les range pas sous le n° 20, par quintal : 45 fr.

(Tare : 20 en futailles et caisses, 13 en paniers.)

43. Étain et ouvrages en étain, même alliés d'antimoine :

- a.* Étain en blocs, lingots, etc., étain en vieux ouvrages brisés. Exempt.
- b.* Étain laminé. Exempt.
- c.* Ouvrages en étain communs, tels que : fils d'étain, tuyaux, plats, assiettes, chaudrons et autres vases, même en combinaison avec du bois ou du fer, mais non polis ni vernis. Exempts.
- d.* Ouvrages en étain fins ou vernis ; ouvrages en étain combinés avec d'autres matières, en tant que cette combinaison ne les range pas sous le n° 20, par quintal : 45 fr.

(Tare : 20 en futailles et caisses, 13 en paniers.)

44. Articles, qui ne sont compris sous aucun des numéros précédents Exempts.

DEUXIÈME PARTIE.

Dispositions relatives à la sortie.

A la sortie, ne sont assujettis à un droit que :

Chiffons et autres déchets propres à la fabrication du papier, et ce droit est, pour :

1. Chiffons, excepté ceux en pure soie; chiffons incomplètement triturés; maculatures et rognures de papier, par quintal. . . 6 fr. 25
2. Vieux cables, vieux filets de pêche et cordages, goudronnés ou non, par quintal. . . 1 fr. 25

TROISIÈME PARTIE.

Dispositions générales.

I. Le montant des droits sera acquitté d'après le poids, la mesure, le nombre des pièces ou la valeur.

La taxe qui frappe les objets soumis à un droit d'entrée ou de sortie, est toujours celle qui se trouve en vigueur à la date où l'on déclare et présente à la vérification :

1. Les marchandises destinées à l'importation, au bureau de douane compétent, soit afin d'en acquitter le droit d'entrée, soit pour les expédier sur acquit à caution Nr. II.

2. Les marchandises destinées à la sortie et soumises à un droit de sortie, à un bureau de douane autorisé à percevoir le droit de sortie.

II. Le quintal de douane (= 50 kilogrammes), qui sert de base au tarif, est divisé en cent livres.

III. a) Les droits doivent être perçus ou bien suivant le poids brut ou bien suivant le poids net.

On entend par *poids brut* le poids de la marchandise complètement emballée, c'est-à-dire munie de l'enveloppe ordinaire pour sa conservation et de l'emballage particulier pour le transport.

On appelle la tare le poids de l'emballage extérieur nécessaire au transport de la marchandise. Dans le cas où l'emballage servant au transport de la marchandise se confond avec celui qui sert à sa conservation, comme c'est par exemple le cas avec les futailles de sirop, etc., cet emballage unique forme le poids de la tare.

Le *poids net* est celui qui reste, déduction faite de la tare. En établissant le poids net, il n'y a pas lieu de déduire le poids des enveloppes immédiates servant à renfermer les marchandises et nécessaires à leur préservation (telles que bouteilles, papiers, cartons, ficelles, etc.); il en est de même des impuretés ou des matières hétérogènes qui pourraient être mélangées à la marchandise.

Une exception à la dernière disposition aura lieu à l'égard des marchandises importées par eau, de manière que, lorsque le poids de la marchandise est augmenté, par suite d'avarie, d'eau infiltrée

ou d'autres matières hétérogènes, on déduira le poids de l'eau, etc., de celui qui est soumis au droit d'entrée. Il sera permis de faire sécher sous contrôle de douane les marchandises et d'acquitter seulement le droit pour le poids qui reste après cette opération.

b) Les droits seront perçus suivant le poids brut :

1. Pour les marchandises dont la taxe ne dépasse pas un thaler (3 fr. 75) par quintal.

2. Pour toute autre marchandise, à moins qu'une tare légale ne soit expressément fixée au tarif.

c) Dans tous les cas où les dispositions précédentes ne sont pas applicables pour la perception des droits suivant le poids brut, le poids net servira de base à l'acquittement du droit dû.

d) Pour l'établissement de ce poids net, on observera ce qui suit :

1. En règle générale, la tare sera bonifiée suivant les taux fixés au tarif des douanes.

2. Lorsque des marchandises pour lesquelles une tare légale est fixée au tarif, ne sont importées qu'en simples sacs de toile d'emballage, on accordera comme tare 2 livres par quintal en tant qu'une tare inférieure n'est pas prescrite dans la première partie du tarif. Pour l'emballage en nattes de jonc ou de paille, ou en autres matières semblables, on comptera comme tare 4 livres par quintal, à supposer qu'une bonification moindre de tare pour l'emballage en balles ne soit pas fixée dans la première partie du tarif.

Par les balles taxées au tarif à une tare de plus de 2 livres, on entend ordinairement un emballage double des matières désignées pour sacs simples. Toutefois ce taux élevé de tare pour des balles n'est applicable aux emballages simples que dans les cas où, selon l'appréciation de la douane, la matière employée excède considérablement le poids des sacs ordinaires.

Lorsque le poids d'une balle contenant une marchandise au sujet de laquelle le tarif fixe la tare légale pour balles à un taux excédant 2 livres, dépassera 8 quintaux en poids brut, et que cette marchandise est déclarée pour l'acquiescement du droit d'entrée, il sera loisible au contribuable ou bien de se contenter de la tare pour 8 quintaux, ou bien de faire constater le poids net par la pesée.

Quant aux tissus de coton et de laine (première partie, n^{os} 2 c. et 41 c. du tarif) cette disposition est déjà applicable, lorsqu'une balle déclarée dépasse le poids de 6 quintaux, de manière que dans ce cas il n'est accordé de tare que pour un poids de 6 quintaux.

3. Lorsqu'il s'agit d'objets pour lesquels l'acquiescement des droits peut avoir lieu suivant le poids net, il est loisible au contribuable ou bien de demander l'application de la tare légale, ou bien de faire constater le poids net effectif, soit au moyen du pesage de l'objet dépouillé de son emballage, soit en pesant seulement l'emballage.

La tare des liquides et d'autres objets dont le poids net ne peut être constaté sans inconvénients, parce qu'ils ne sont pourvus que d'un seul et même emballage pour la conservation et pour le transport, sera établie suivant le tarif, sans que le contribuable puisse s'élever contre son application. L'administration des douanes a le droit de faire constater pour sa part le poids net effectif dans le cas où le mode d'emballage d'une marchandise diffère de la méthode ordinaire, ou que le poids de cet emballage paraît différer sensiblement du taux de tare établi au tarif.

IV. Les bureaux de douane principaux à la frontière sont autorisés à toute perception quelconque des droits d'entrée et de sortie, et à toute expédition quelconque, prescrite par la loi du Zollverein.

Pourront être importés par les bureaux de douane secondaires de première classe, sans limitation de quantité, tous objets dont les droits n'excèdent pas dix thalers (37 fr. 50.) par quintal, ou qui sont soumis au taux par pièce.

Les objets assujettis à un taux plus élevé ou au taux par valeur ne sont admis par lesdits bureaux que dans le cas où les droits dus pour les quantités importées à la fois n'excèdent pas la somme de 100 thalers (375 fr.).

Les bureaux de douane secondaires de première classe sont autorisés sans limites à l'expédition des marchandises entrant par chemin de fer et munies d'un connaissement de charge.

Pourront être importées par les bureaux de douane secondaires de deuxième classe, les marchandises assujetties tout au plus à un droit de 5 thalers (18 fr. 75) par quintal, ou qui payent le droit à raison de la pièce ou de la valeur, pour autant que les droits dus pour la charge entière n'excèdent pas la somme de 25 thalers (93 fr. 75).

L'importation des objets assujettis à un droit plus élevé n'est permise par lesdits bureaux que pour des quantités de cinquante livres au plus.

L'importation des bestiaux par les bureaux secondaires de deuxième classe n'est pas limitée.

Quant aux droits de sortie, les bureaux de douane secondaires de la première et de la deuxième classe peuvent les percevoir sans limites. Lesdits bureaux sont également autorisés à prélever, sans aucune restriction, le montant des droits des objets entrant par la poste.

En dedans des limites prescrites ci-dessus, les bureaux de douane secondaires de première et de deuxième classe sont autorisés à expédier les marchandises qui, en passant l'étranger, sont transportées d'une partie du Zollverein dans l'autre.

Dans la mesure des besoins, la compétence des bureaux de douane secondaires recevra de la part de l'autorité la plus élevée dans l'administration des finances, une extension à l'égard des expéditions, et notamment de la délivrance et de l'extinction des acquits à caution I.

V. Ne donnent lieu à aucune perception et sont exempts de tout droit :

- a. Les marchandises entrant par la poste en quantités de $\frac{3}{10}$ de livre de douane et au-dessous;
- b. Les marchandises entrant d'autre manière en quantités de moins de $\frac{5}{10}$ de livre de douane.

Les droits s'élevant à moins de six Silberpennings ($6 \frac{1}{4}$ Cts) ou d'un kreutzer ($3 \frac{4}{7}$ Cts) ne seront pas perçus. Toutefois, sous tous les rapports prémentionnés, des mesures locales sont réservées en cas d'abus.

VI. En ce qui concerne le taux auquel les monnaies d'or et d'argent de tous les États du Zollverein — à l'exception du billon — devront être acceptées pour l'acquittement des droits d'entrée et de sortie, il est fait renvoi aux publications particulières.

FIN DU TARIF DES DOUANES DU ZOLLVEREIN.

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT.....	V
--------------------	---

CHAPITRE PREMIER.

Des origines du Zollverein.....	1
---------------------------------	---

CHAPITRE II

Période de 1834 à 1834.....	57
-----------------------------	----

CHAPITRE III

Période de 1834 à 1863.....	231
-----------------------------	-----

CHAPITRE IV

Période de 1863 à 1866.....	394
-----------------------------	-----

CHAPITRE V

Période de 1866 à la proclamation du nouvel empire d'Allemagne.....	476
--	-----

ANNEXE

Tarif des douanes du Zollverein en vigueur à partir du 1 ^{er} octobre 1870.....	587
---	-----

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

CORREIL. — Typ. et stér. de CRÉTÉ FILS.

