Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 13 (1955)

Heft: 4

Artikel: La Suisse et les grandes organisations économiques internationales

Autor: Schaffner, Hans

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-134549

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La Suisse
et les grandes organisations économiques internationales

par Hans Schaffner
Directeur de la Division du Commerce
du Département fédéral de l'économie publique

I. Les Constantes de la politique économique internationale de la Suisse

La position de la Suisse à l'égard des organisations économiques internationales repose sur deux constantes :

l'une politique : la neutralité perpétuelle,

l'autre économique : la défense de nos intérêts nationaux.

A. La neutralité perpétuelle

Depuis quatre siècles et demi, la Suisse est restée invariablement neutre en face des conflits armés des autres nations. Depuis cent quarante ans, sa « neutralité perpétuelle » fait partie intégrante du droit des gens.

Les « sanctions » contre l'Italie furent pour notre pays un avertissement dont il tira la leçon. La mémorable résolution, votée le 14 mai 1938 par le Conseil de la Société des Nations, rendit à la Suisse sa neutralité intégrale. Celle-ci avait été remplacée pendant un certain temps, en faveur du Pacte de la S. d. N., par une neutralité différentielle selon laquelle la Suisse pouvait prendre part à des sanctions économiques décidées par la Société des Nations. La résolution du 14 mai 1938 mérite, aujourd'hui encore, d'être rappelée :

« Le Conseil de la Société des Nations,

» Considérant la situation particulière de la Suisse résultant de sa neutralité perpétuelle fondée sur une tradition séculaire et reconnue par le droit des gens,

» Rappelant que par sa déclaration de Londres du 13 février 1920 le Conseil a reconnu que la neutralité perpétuelle de la Suisse est

justifiée par les intérêts de la paix générale et, en conséquence, est compatible avec le Pacte,

» Prend acte, dans ces conditions, de l'intention exprimée par la Suisse invoquant sa neutralité perpétuelle, de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre des dispositions du Pacte relatives aux sanctions, et déclare qu'elle ne sera pas invitée à y participer. »

Alors que la Société des Nations, aussi bien lors de l'admission de la Suisse en 1920 que dans la résolution précitée de 1938, avait octroyé un statut spécial à la Suisse eu égard à sa neutralité permanente, il s'est révélé impossible, pour de multiples raisons qu'il n'y a pas lieu d'examiner ici, d'accorder à notre pays une place semblable au sein de la nouvelle alliance des peuples du monde entier que représente l'Organisation des Nations Unies (O.N.U.). Ainsi, contrairement à ce qui était le cas sous le régime de l'ancienne S. d. N., nous ne siégeons pas et nous ne pouvons faire entendre notre voix au sein de la plus haute institution politique de coopération mondiale.

La Suisse doit donc définir sa position à l'égard de chacune des « Institutions spécialisées », c'est-à-dire des agences spéciales de caractère non politique qui sont rattachées à l'Organisation des Nations Unies. Approuvé par les Chambres fédérales et l'opinion publique, le Conseil fédéral a soutenu avec succès la thèse selon laquelle notre pays, tout en restant fidèle à sa neutralité permanente, non seulement pouvait, mais devait participer à la reprise de la vie internationale qui a suivi la deuxième guerre mondiale.

Avec l'autorisation du Parlement, nous avons ainsi adhéré à la plupart des institutions spécialisées créées sous les auspices des Nations Unies ; cela nous fut d'autant plus aisé que nous faisions partie de certaines institutions bien avant la fondation de l'O.N.U. qui les a en quelque sorte adoptées par la suite. C'est le cas, par exemple, de l'Union postale universelle (qui conserve toutefois son autonomie), ou du Bureau international du travail qui, à cette occasion, est devenu l'Organisation internationale du Travail. Nous avons en outre adhéré à diverses institutions nouvelles, telles que l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (F.A.O.), l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO),

l'Organisation internationale des réfugiés (O.I.R.), le Fonds international des Nations Unies pour le secours à l'enfance (UNICEF). Ces quelques exemples montrent déjà que la Suisse participe bien à des organisations internationales de caractère non politique, qu'elles soient techniques, économiques, sanitaires ou surtout humanitaires. Grâce à son esprit traditionnel de médiation, elle cherche à y exercer une influence modératrice et réaliste au milieu d'un monde profondément divisé et tendu.

Il convient donc avant tout d'examiner si la neutralité juridique et politique d'une organisation économique internationale est indiscutable. Pour ne citer qu'un exemple extrême, tellement évident qu'il n'a même jamais été discuté, il ne saurait être question pour la Suisse de coopérer aux travaux économiques de l'Organisation du pacte atlantique (NATO), qui est un pacte militaire. Il n'entrerait pas davantage dans notre ligne de conduite d'adhérer à la Communauté européenne du charbon et de l'acier qui, sciemment et ouvertement, poursuit un but politique, celui de l'intégration de l'Europe par la création d'un marché commun du charbon et de l'acier. Même lors de l'adhésion de la Suisse à l'Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E.), institution purement économique, qui cherche seulement à libérer les échanges internationaux de marchandises et les paiements des entraves de l'après-guerre, et qui n'a aucune aspiration politique, le Conseil fédéral a estimé nécessaire de charger son porte-parole de définir en bonne et due forme les conditions que la Suisse devait poser à son entrée dans l'organisation :

1. « Il va de soi que la Suisse ne prendra aucun engagement qui serait incompatible avec son statut traditionnel de neutralité.
2. » Les résolutions de la conférence, qui affecteraient l'économie suisse, ne pourront devenir obligatoires à l'égard de la Confédération que d'entente avec elle.
3. » La Suisse se réserve la liberté de maintenir les accords commerciaux qu'elle a conclus avec les Etats européens qui ne participeront pas aux travaux de la conférence, et d'en conclure de nouveaux. »

Outre la condition de neutralité politique et la maxime de l'universalité de nos traités de commerce, la déclaration du Conseil fédéral contient au chiffre 2 un refus très net de se laisser

lier par l'éventuel caractère supranational d'une organisation internationale. En posant ces conditions à l'entrée de la Suisse dans l'O.E.C.E., le Conseil fédéral s'est prononcé contre un abandon de notre souveraineté dans le domaine de son économie extérieure. L'O.E.C.E. est d'ailleurs restée une classique association d'Etats, selon le droit des gens, sans transfert de souveraineté aux organes de l'O.E.C.E.

Au contraire, la Communauté européenne du charbon et de l'acier a un caractère supranational, puisqu'elle prévoit expressément le transfert de la souveraineté des pays membres, dans le domaine du charbon et de l'acier, en faveur de la Haute Autorité. Elle exerce ses prérogatives sur le marché commun comme le ferait un Etat souverain et, en tant que pouvoir exécutif, elle est soumise au seul contrôle de l'espèce de parlement qu'est l'Assemblée générale. Lors de la première réunion de la Haute Autorité, M. Jean Monnet a pu donc déclarer à juste titre : « C'est la première assemblée à l'échelon européen munie de pouvoirs pouvant emporter décision. »

Les autres institutions de coopération économique entre Etats ne sont pas supranationales. Elles ont gardé le caractère d'associations d'Etats, créées afin d'atteindre, par la coopération, certains objectifs de travail déterminés. Contrairement à la C.E.C.A., leur caractère juridique commun ne réside pas dans l'abandon d'une partie de leur souveraineté par les Etats qui se prononcent pour la coopération, mais dans le droit de conclure des traités internationaux. Ce fait est mis tout particulièrement en évidence dans l'obligation qu'a le Conseil de l'O.E.C.E. de prendre ses décisions à l'unanimité. Mais, même lorsque certaines obligations doivent être consenties en faveur de l'organisme international, par exemple l'obligation illimitée d'un pays de mettre sa monnaie nationale à la disposition du Fonds monétaire international contre de l'or, il ne s'agit pas d'un abandon partiel de souveraineté, comme c'est le cas pour la formation du marché du charbon et de l'acier dans la C.E.C.A., mais au contraire d'obligations assumées contractuellement.

B. La défense des intérêts nationaux

La deuxième constante qui doit déterminer notre attitude à l'égard des organisations économiques internationales — pour

autant que ces institutions puissent être considérées comme politiquement neutres — est la défense des intérêts de notre économie nationale.

Celle-ci n'exclut d'ailleurs nullement des considérations de solidarité. Au contraire, la sauvegarde bien comprise des intérêts économiques nationaux — une vue éclairée de son propre intérêt, comme le disent si bien les Anglais avec leur « enlightened self interest » — ne devrait jamais s'écarter trop de la solidarité, des égards dus à la situation économique des autres, du partenaire, de la communauté des peuples. Faire de cette solidarité une fin en soi, un principe directeur, serait toutefois aller trop loin. Nous nous estimons déjà heureux lorsque nos partenaires n'invoquent pas seulement leur intérêt tout court, mais bien leur « intérêt éclairé ».

L'incorporation de la politique économique de la Suisse à la coopération internationale, aux organisations internationales, a si souvent et si profondément été incomprise que cette question mérite d'être examinée de plus près. Depuis les grandes conférences économiques placées sous les auspices de la Société des Nations, au cours desquelles M. le Ministre W. Stucki a fait œuvre de pionnier en faveur du multilatéralisme et de la liberté du commerce mondial et des paiements, la Suisse est restée fidèle à son dessein de participer à une économie mondiale aussi libérale que possible et qui assure dans l'ordre la division internationale du travail.

Deux principes essentiels ont également dominé les discussions postérieures à la deuxième guerre mondiale : la libération du commerce mondial des restrictions quantitatives — et aussi qualitatives (droits de douane) — à l'importation, et la suppression des contrôles nationaux des changes en faveur d'une véritable convertibilité des monnaies. Ces deux principes n'ont pas pour nous seulement une valeur théorique ; ils constituent des devoirs impérieux. La Suisse qui doit exporter 35 % de sa production nationale et dont les transactions invisibles avec l'étranger sont les plus élevées du monde, par habitant, ne peut avoir d'autre espace vital que l'économie mondiale.

L'impératif catégorique qui nous commande de conquérir et de maintenir notre place dans cette économie mondiale — tâche qui se pose toujours de nouveau à chaque génération — ne nous

permet pas de nous contenter de demi-solutions, de prendre l'apparence pour la réalité, de nous satisfaire de l'annonce idéalisée mais jamais réalisée d'une liberté « théorique » qui ne se concrétise pas dans la pratique ou même qui se traduit par des actes qui lui sont contraires. Le trait dominant de l'attitude de la Suisse à l'égard des institutions économiques internationales est son inébranlable réalisme.

En donnant libre cours à ce réalisme dans des critiques très concrètes, on n'a peut-être pas assez montré, du côté suisse, combien nous sommes attirés par l'annonce d'une libération du commerce et des paiements internationaux, pour autant qu'il s'agisse sérieusement de la mettre en pratique. Nos interlocuteurs n'ont souvent voulu entendre que le « non » prononcé par la Suisse. Or, dans de nombreux cas, nous avons été les seuls à ne pas simplement prendre note de cette proclamation de liberté, mais à la vivre. Une autre raison peut avoir contribué à créer certains malentendus. A l'époque des restrictions quantitatives à l'importation et du contrôle des changes, la Suisse s'est vue contrainte, pour s'assurer sa part du commerce mondial, de mettre sur pied un système bilatéral de défense, vaste et efficace. Par exemple, appliquant ainsi en quelque sorte la loi du Talion de l'Ancien Testament, nous réservions le produit des ventes de nos partenaires sur notre marché au paiement de nos exportations vers ces mêmes partenaires, ou nous n'accordions de contingents d'importation qu'en échange de contingents d'exportation. Cette attitude nous a souvent valu la réputation injustifiée d'être des défenseurs opiniâtres du bilatéralisme.

On oubliait toutefois que nous avons toujours été les champions du multilatéralisme véritable, que nous fûmes les seuls en Europe à conserver une monnaie convertible et que nous n'avons jamais pris la moindre mesure de discrimination envers les pays à monnaie forte, ceux de la zone dollar. Le bilatéralisme nous a été et nous est toujours imposé par la nécessité. Aujourd'hui encore, nous sommes de l'avis que le bilatéralisme doit céder la place au multilatéralisme comme méthode de règlement des échanges commerciaux. Mais pire encore que le bilatéralisme qui permet au moins des discussions entre les intéressés, une sorte d'« unilatéralisme » a pu s'établir sous le couvert de règles théoriques beaucoup trop belles pour devenir réalité, et livrer le partenaire com-

mercial au bon plaisir et à l'arbitraire d'un interlocuteur qui ne consent même pas à discuter avec lui.

Peut-être exagérons-nous, nous aussi, quelque peu lorsque nous analysons, avec une trop grande précision juridique, les textes des traités internationaux. Nous avons tendance à les examiner avec la même rigueur que les lois nationales qui, résultant des discussions des groupements internes intéressés, établissent avec autant d'exactitude que possible les droits et devoirs des différentes branches de l'économie, et avant tout — comme cela se comprend bien en Suisse — leurs droits et leurs garanties. Les traités internationaux, qui deviennent pour nous du droit international contractuel du fait de notre entrée dans l'organisme en question et par la promulgation des arrêtés y relatifs, sont rédigés dans un tout autre esprit, car ils visent un objectif presque impossible à atteindre: couvrir les cas de chaque pays participant dans un seul et même code. Une telle entreprise est déjà difficile à réaliser au sein de l'O.E.C.E. qui peut pourtant travailler sur ce vieux terrain de l'histoire, de l'économie, de la culture et de la civilisation européennes où, dans une large mesure, on parle les mêmes langues et l'on partage les mêmes idées. Combien plus difficile, sinon irréalisable, est-il alors de vouloir trouver, sur le plan mondial de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (GATT) par exemple, des formules générales qui répondent à la fois aux besoins d'Etats fortement industrialisés qui cherchent à empêcher leur population agricole de s'amenuiser toujours plus, à ceux des pays agricoles qui s'opposent aux mesures de protection de l'agriculture des autres, à ceux enfin des pays sous-développés qui croient devoir restreindre l'importation des produits manufacturés étrangers afin de permettre le développement de leur propre industrie.

Il est évident que les textes de ces accords internationaux, que même les spécialistes qui les ont mis au monde ont peine à comprendre, sont des compromis qui doivent toujours être interprétés, œuvres internationales dans lesquelles chaque groupe économique national ne peut faire introduire l'adjonction qui lui tient particulièrement à cœur.

Plus que partout ailleurs, la distinction entre le « légal » et le « réel » s'impose lors de l'appréciation des organisations économiques internationales. En tant que « pays légal », ces organisa-

tions s'écartent souvent fort de la réalité, de l'« organisation réelle ». Ce qui peut sembler menaçant dans une charte restera peut-être « lex imperfecta », voire lettre morte. Au risque de passer pour cynique, on doit admettre — car l'expérience le montre — que plus les principes sont beaux, absolus et peu adaptés à la vie de tous les jours, plus on est fondé à admettre qu'ils resteront un objectif désirable mais jamais atteint. La Suisse a la tradition hautement honorable — et nous voulons lui rester fidèles — de refuser de souscrire à des engagements qu'elle ne peut pas tenir. Cela doit demeurer et demeurera ainsi. Cette attitude parfaitement nette ne nous empêche pourtant pas de rechercher avec la plus grande attention en quoi consiste cette « organisation réelle » et quelles obligations effectives elle nous impose en fin de compte.

Pendant longtemps — et cela aussi a contribué à accroître des malentendus momentanés — malgré notre conception économique libérale et même presque orthodoxe, ou à cause d'elle, nous étions isolés, le cas spécial de la Suisse, au milieu d'une Europe ravagée par la guerre. Avec son économie très vulnérable parce que dépendant dans une très large mesure de l'exportation, la Suisse devait toujours veiller à ne pas tomber elle-même malade du fait des mesures d'assainissement prises par chaque Etat individuellement, ou collectivement dans le cadre des organisations économiques internationales. Bien que conscients du devoir de la Suisse de faire des sacrifices pour contribuer à la reconstruction des autres pays, il nous fallait pourtant définir nous-mêmes l'ampleur de cette contribution et de ce que notre petit pays pouvait supporter à ce titre. Heureusement que la reprise réjouissante de l'économie, européenne surtout, a fait passer ces préoccupations à l'arrière-plan. Le « cas spécial de la Suisse », sur lequel nous devions sans cesse revenir au risque d'indisposer nos partenaires, n'est plus si unique depuis que d'autres États connaissent eux aussi les soucis que causent une situation créancière, l'octroi de trop larges crédits à l'étranger, ou la menace de discrimination.

En résumé, d'une manière générale, notre attitude en matière de politique économique à l'égard des organisations internationales est positive. La Suisse est en plein accord avec une organisation du commerce mondial et des paiements tendant vers la libération; elle l'est aussi avec beaucoup des principes progressistes de la politique sociale de l'Organisation internationale du travail

et avec les efforts de la F.A.O. pour l'amélioration de l'alimentation dans le monde. Dans la mesure où ces principes ont reçu une application concrète, la Suisse a pris une part active à ces organisations en qualité de membre, ou elle a témoigné son vif intérêt pour leurs travaux en les suivant de très près.

II. La Suisse et les organisations économiques internationales

Pour préciser maintenant ces remarques d'ordre général, il n'est pas inutile de passer en revue les plus importantes de ces organisations économiques internationales.

A. Organisations européennes

Sur le plan européen, la Suisse a collaboré activement à l'O.E.C.E. et à l'Union européenne de paiements, mais le souci de maintenir son indépendance politique et économique l'a obligée à se tenir à l'écart de la C.E.C.A.

1. *L'Organisation européenne de coopération économique*

Les résultats obtenus par l'O.E.C.E. dans le domaine de l'économie extérieure, rendus possibles de façon décisive par l'heureux fonctionnement de l'Union européenne de paiements et l'habile développement technique des affaires réalisé par l'entremise de la Banque des règlements internationaux à Bâle, ces résultats de l'O.E.C.E. sont entièrement convaincants. Le haut degré de libération atteint actuellement pour les exportations visibles et invisibles en est un exemple probant.

Désireux de franchir une nouvelle étape, le Conseil de l'O.E.C.E. a décidé, le 14 janvier 1955, d'augmenter de 75 % à 90 % la libération des importations de marchandises et d'élever à 75 % le taux de libération pour chacun des trois grands groupes : matières premières, denrées alimentaires, produits finis. Avec un « code de la libération des invisibles » pratiquement applicable à tous les paiements courants, les transactions invisibles peuvent, elles aussi, se développer de façon satisfaisante, tout particulièrement le tourisme. Ce résultat n'est pas un cadeau tombé du ciel entre les mains de l'O.E.C.E. ou des pays qui la composent. C'est au contraire l'aboutissement de longs et pénibles efforts déployés pour

aboutir à une solution unanimement acceptée et supportable pour tous.

Nous avions par exemple déjà libéré totalement nos importations de matières premières et jusqu'à 98 % celles des produits industriels. Notre problème est que, pour maintenir dans notre pays très industrialisé une population paysanne suffisante — elle s'est déjà réduite à 17 % de l'ensemble des habitants — nous devons adapter nos mesures de protection en faveur de l'agriculture au nouveau courant de libération. La solution fut trouvée dans un compromis typique de l'esprit réaliste de l'O.E.C.E. Pour la première fois, on abandonna le principe rigide observé jusqu'alors. On reconnut qu'en plus des difficultés de la balance des paiements, il en était d'autres, par exemple la protection d'intérêts nationaux, qui justifiaient la non-application aux produits agricoles de la règle stricte de la libération à concurrence de 75 %, et le remplacement de la libération absolue par des « mesures d'assouplissement ». Le système suisse des trois phases, qui permet la libre importation des produits agricoles pendant la période de l'année durant laquelle notre propre récolte n'est pas encore disponible sur notre marché, peut être considéré comme une de ces mesures d'assouplissement. Ce compromis est aussi typiquement suisse ; les uns l'acceptent avec faveur, les autres — et cela se comprend — avec quelques critiques et en affirmant que la « limite du supportable » est ainsi atteinte.

Une ombre vient toutefois ternir le tableau réjouissant des réalisations de l'O.E.C.E., dès qu'un pays use par trop largement de la clause d'exception prévue pour les membres en difficultés et s'installe confortablement, en hôte permanent, dans l'hôpital des « malades des devises ». En pareil cas, les sanctions multilatérales qui doivent être discutées par une assemblée internationale, se révèlent naturellement beaucoup moins efficaces que les armes de l'ancien arsenal bilatéral de la politique commerciale. Nous soutenons le point de vue que les accords internationaux limitent notre liberté seulement dans la mesure où nos grands partenaires commerciaux se conforment eux-mêmes aux règles de l'O.E.C.E. Dès que l'organisation n'est plus en mesure de faire respecter les règles du jeu, il ne nous reste plus qu'à reprendre notre liberté de négociation envers le partenaire qui ne se soumet pas au « Code ». Au cours de la dernière séance ministérielle de l'O.E.C.E. du

14 janvier 1955, on a heureusement établi de façon très nette que, malgré la libération à concurrence de 90 %, les moyens de défense prévus par le « Code de la libération » se réfèrent, comme auparavant, à l'ancien taux de libération de 75 %, ce qui laisse donc un potentiel de défense portant sur un quart des importations. De telles précisions sont souvent nécessaires pour parvenir à un accord lors des discussions bilatérales qui ont encore lieu, car rien n'est plus désagréable pour un négociateur que d'être dans la situation d'un homme qui a tout donné et qui se voit ensuite dans l'obligation de solliciter les contre-prestations comme s'il s'agissait de cadeaux.

2. *L'Union européenne de paiements*

Sans nous arrêter ici sur les aspects spéciaux que l'Union de paiements présente pour la Suisse, signalons seulement que, par six accords de consolidation, nous avons obtenu le remboursement ou la consolidation de créances suisses sur l'U.E.P. dans une mesure qui permit notre participation à ce vaste institut européen de compensation durant toute l'année contractuelle se terminant le 30 juin 1955, sans que nous ayons à accorder de nouveaux crédits. C'est ainsi la deuxième année durant laquelle nous pouvons participer à l'Union sans que l'Assemblée fédérale doive consentir de nouveaux crédits. A vues humaines et pour autant que les chiffres dont nous disposons actuellement permettent d'en juger, il sera possible d'arriver à un résultat semblable en 1955/56, à supposer que l'Union de paiements ne soit pas transformée ou supprimée avant la fin de ce nouvel exercice.

Il est très précieux que nous soyons parvenus, par ces accords de consolidation, à assurer les paiements en devises libres ou en or. On a prétendu que, du point de vue de la politique de conjoncture, la Confédération avait « mangé son blé en herbe » en accordant de larges crédits à l'Union de paiements. Nous pouvons objecter à ces critiques que nous serons remboursés en or, en dehors des futures réglementations des paiements, sans devoir mettre à contribution le produit des livraisons de nos partenaires, c'est-à-dire sans être obligés de recourir à une limitation de nos exportations à venir. Il convient d'ailleurs de ne pas perdre le sens de la mesure à propos des crédits octroyés à l'U.E.P. Avec ses 17 pays européens et leurs zones monétaires d'outre-mer, l'Union de

paiements participe pour plus de 60 % à notre commerce extérieur. Depuis le 1er novembre 1950 — date de notre entrée dans l'Union — jusqu'au 30 juin 1955, notre chiffre d'affaires avec la zone U.E.P. a atteint 42,7 milliards de francs. Durant cette même période, les crédits octroyés se sont élevés à 541 millions de francs. Nos crédits représentaient donc à cette date 1,26 % de notre chiffre d'affaires.

Quelque utile que soit l'Union de paiements avec sa possibilité de compensation multilatérale, avec un système de crédits monétaires automatiques, les pays dirigeants de l'Europe occidentale ambitionnent toutefois de revenir à la convertibilité des monnaies européennes. Cette détermination ne peut que nous être sympathique, la Suisse étant le seul pays européen demeuré fidèle aux principes de la convertibilité. La Suisse a donc pris une part très active aux travaux de l'O.E.C.E. destinés à préparer le passage du régime actuel de l'U.E.P. à la convertibilité ; elle s'est aussi prononcée en faveur d'une adaptation graduelle de ces pays à un régime de convertibilité.

Un grand pas a été fait dans cette direction lorsque, à l'occasion de la prolongation de l'Union de paiements pour une nouvelle année en principe, on est parvenu à réduire les crédits automatiques en augmentant la part payable en or, à dater du 1er août 1955. Les pays qui songent à la convertibilité — c'est-à-dire à une compensation en or à 100 % — trouveront plus d'audience maintenant qu'ils ont accepté de remplacer le rapport or/crédit dans l'U.E.P., qui était de 50:50 %, par 75 % or et 25 % crédit.

Combien de temps ce nouveau régime durera-t-il ? Nul ne le sait. Tout en prorogeant l'U.E.P., le Conseil de l'O.E.C.E. a approuvé le texte d'un Accord monétaire européen qui entrera en vigueur lorsqu'un certain nombre de pays, ayant entre eux plus de 50 % des quotas de l'U.E.P., passeront à la convertibilité et demanderont que l'Union prenne fin.

L'Accord monétaire européen prévoit l'institution d'un Fonds européen qui fournira du crédit cas par cas — donc plus automatiquement — aux parties contractantes en difficultés. Il prévoit aussi un système multilatéral de règlements destiné à faciliter les règlements entre pays membres, notamment entre ceux qui seront convertibles et ceux qui ne le seront pas. Seule l'expérience permettra de juger la valeur de ce nouvel instrument, gardé en réserve pour le moment.

3. *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*

Comme nous l'avons vu, la Communauté charbon-acier est une organisation supranationale à laquelle la Suisse ne saurait adhérer et qui poursuit le but politique de l'intégration de l'Europe par la création d'un marché commun du charbon et de l'acier. L'intérêt que nous portons aux travaux de cette Communauté — la Suisse importe de ces territoires environ 80 % de ses besoins en charbon et en acier — est tel que le Conseil fédéral s'est décidé à accréditer sa propre délégation à Luxembourg. Notre vœu à l'égard de cette Communauté est quadruple. Nous demandons de ne pas faire l'objet d'une discrimination, lorsqu'il s'agit de répartir les produits provenant du territoire de la Communauté (surtout en période de pénurie), de fixer leurs prix et de les transporter; nous demandons en outre qu'on ne désavantage pas indûment les exportations plus que modestes de produits sidérurgiques de la Suisse par l'application de tarifs douaniers différentiels, alors que les produits des pays membres ne paient pas de droits de douane.

Nous avons, il est vrai, encore droit, à l'égard des six pays de la Communauté, au traitement de la nation la plus favorisée pour le charbon et les produits sidérurgiques, alors que, par exemple, les membres du GATT y ont renoncé. Au moment de la mise en vigueur du marché commun, la Suisse a en effet seulement renoncé à faire valoir son droit au traitement le plus favorable jusqu'à la conclusion de négociations avec la Haute Autorité. Ces négociations devront avoir lieu une fois. Les assurances encourageantes que M. Schuman, à l'époque ministre français des affaires étrangères, et M. Etzel, vice-président de la Haute Autorité, nous ont données en Suisse et qui nous sont parvenues de Luxembourg, permettent d'espérer qu'il n'y aura pas d'obstacle insurmontable à la conclusion d'un accord.

En Suisse également, nombre de craintes professées à cet égard se sont atténuées. C'est ainsi, par exemple, que M. Heinrich Wolfer, depuis de nombreuses années président de la Société suisse des constructeurs de machines, a pu déclarer au cours de sa dernière conférence devant la Société zurichoise d'économie publique :

« Nous pouvons constater à la lumière des expériences actuelles que l'existence de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ne favorise ni ne désavantage pratiquement l'économie

suisse. Comme auparavant, les entreprises suisses continuent à entretenir des relations avec les groupes de production des pays de la Communauté et la Haute Autorité n'a jusqu'ici pas procédé à des fixations de prix. »

B. Les Organisations mondiales

La libération du commerce et des paiements à laquelle tendent sur le plan européen — exception faite du bloc des démocraties populaires — l'O.E.C.E. et l'U.E.P., est aussi l'objectif, à l'échelle mondiale, d'organismes tels que le Fonds monétaire international et la Banque internationale pour le développement et la reconstruction ainsi que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

Aucun pays — en tout cas en Europe — ne pouvait souscrire avec plus de conviction que la Suisse aux buts théoriques que visent ces trois organisations mondiales.

1. *Le Fonds monétaire international*

Les accords de Bretton Woods tendent à rétablir la liberté des paiements internationaux, à maintenir la stabilité des cours des changes, à empêcher la dévaluation pour de simples motifs de concurrence commerciale ; bref, à revenir à l'orthodoxie monétaire et financière. Rien ne saurait mieux nous convenir ; l'esprit de ces accords est entièrement conforme à nos idées en la matière. Bien que la Suisse soit restée en dehors des deux institutions créées à Bretton Woods, il lui serait possible d'en être un des membres les plus sûrs.

Nous éprouvons en revanche beaucoup moins de sympathie pour l'obligation inconditionnelle qu'ont les membres du Fonds monétaire de lui fournir, sans aucune limitation, de leur monnaie nationale contre de l'or, et par là d'aliéner en faveur du Fonds une partie importante des moyens dont un pays dispose pour soutenir sa politique monétaire.

Malgré les précieux contacts que les autorités responsables de notre monnaie ont pu entretenir avec les organes du Fonds, notre adhésion a été jusqu'ici absolument empêchée par l'existence dans les statuts de cette institution de la clause dite de « rareté d'une monnaie ». Très brièvement résumé, il s'agit de ceci : lorsqu'une

monnaie d'un pays membre du Fonds est par trop mise à contribution, elle peut, sous certaines conditions, être déclarée monnaie rare, sur quoi tous les autres membres du Fonds ont le droit de prendre des mesures de discrimination contre ce pays. Durant les premières années de l'après-guerre, à l'époque du grand déséquilibre des monnaies et des balances des paiements, notre adhésion au Fonds nous aurait donc fait courir le risque d'une pénurie de francs suisses chez les autres pays membres du Fonds qui leur aurait permis, en vertu de la clause de « monnaie rare », de discriminer contre nos exportations, sans que nous ayons le droit de nous défendre. Par cette clause de rareté monétaire, on veut évidemment obliger les pays créanciers à chercher eux-mêmes des remèdes au déséquilibre de la balance des paiements, par exemple en augmentant les importations, ou en suivant une politique plus large en matière de crédits. Ce moyen de pression n'est guère justifié à l'égard de la Suisse qui pratique une politique d'importation dont le libéralisme est incontestable, et qui par une politique active d'exportation des capitaux contribue dans toute la mesure du possible à faciliter aux autres pays l'accès au franc suisse. On n'avait certainement pas songé à la Suisse en instituant ce moyen de pression sur les pays créanciers, mais ceci n'empêche malheureusement pas cette formule d'être aussi applicable à notre pays. Notons en passant qu'en nous retirant le droit de conclure des accords de paiement bilatéraux, notre adhésion au Fonds nous priverait de l'instrument le plus propre à assurer bilatéralement la défense de nos marchés extérieurs.

2. *La Banque internationale pour le développement et la reconstruction*

Notre non-participation au Fonds monétaire international tranche automatiquement la question de notre entrée à la Banque internationale. Il n'est en effet pas possible d'être membre de celle-ci sans faire partie du Fonds monétaire. L'intention qui a présidé à la création de cette « Banque internationale pour le développement et la reconstruction » ne peut que nous plaire puisque notre pays pratique largement l'exportation de capitaux. La Banque internationale, en effet, a pour but de stimuler les placements internationaux de capitaux et d'aiguiller le courant des

capitaux provenant de pays exportateurs à monnaie forte vers ceux qui en ont besoin. Aussi, sans faire partie de la Banque internationale, la Suisse n'a-t-elle pas manqué d'entretenir avec elle des rapports suivis et fructueux qui ont abouti à plusieurs opérations d'exportation de capitaux couronnées de succès.

3. *L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*

Terminons par le dernier, mais non le moindre, de ces organismes internationaux, le GATT, ce curieux produit de la Charte du commerce mondial de La Havane restée elle-même à l'état de projet. Si la situation n'était pas encore mûre pour qu'une charte du commerce mondial pût être établie, le GATT, lui, à bien des égards, a fait preuve d'une vitalité remarquable et couronnée de succès. Ce succès, il l'a obtenu lorsqu'il a visé un but simple et immédiat, comme la réduction des tarifs douaniers. En revanche, sa tentative d'établir un code du commerce mondial, en reprenant les règles de la Charte de La Havane, a abouti à des résultats problématiques et, pour l'heure, incertains.

Comment la Suisse, pays par excellence de la politique commerciale libérale et des bas tarifs douaniers, pouvait-elle rester à l'écart du GATT, champion de l'abaissement des barrières douanières ? Cette réduction des tarifs douaniers est absolument conforme à notre politique ; notre petit pays au marché intérieur extrêmement limité, qui dépend dans une large mesure de ses exportations, n'a jamais pu ni ne peut trouver son salut dans des barrières douanières élevées.

Notre abstention au GATT est due à la nature des règles commerciales sur lesquelles cet organisme repose. C'est un exemple typique de cette réserve et de cette prudence que nous avons déjà mentionnées et dont la Suisse doit toujours faire preuve lorsque des intérêts vitaux de notre pays sont en jeu. Le code commercial du GATT commence bien par déclarer que les importations doivent être libérées de toute restriction quantitative. Ce beau principe — trop beau peut-être — est rendu presque complètement inopérant par les exceptions prévues en faveur des pays dont la balance des paiements est en déséquilibre. Les pays à monnaie faible — c'était lors de la création du GATT le cas de tous les Etats à l'exception des Etats-Unis d'Amérique, du Canada et de

la Suisse —, ceux dont la balance des paiements est passive, peuvent maintenir des restrictions quantitatives à l'importation et en user de façon discriminatoire aussi longtemps qu'ils ne sont pas parvenus à rétablir l'équilibre de leurs paiements extérieurs. Les pays à monnaie forte, au contraire, doivent laisser leurs frontières grandes ouvertes aux importations provenant de pays à monnaie faible ; même si de très importantes parties de leur production sont touchées — songeons un peu à la forte production suisse de biens « non essentials » — ils ne peuvent rien entreprendre contre les mesures de discrimination que les pays à monnaie faible ont pu prendre dans le domaine des importations.

Heureusement, d'autres pays d'Europe occidentale qui sont en train de regagner leur puissance économique, surtout ceux qui se rapprochent de la convertibilité, éprouvent à l'égard du GATT des difficultés semblables à celles que la Suisse a sans cesse fait valoir pendant et après la Conférence de La Havane. Ces Etats qui sont en voie de devenir des pays à monnaie forte ne pourront, pas plus que nous, s'exposer aux conséquences possibles d'une discrimination sans durée fixe, illimitée et incontrôlée de la part des pays à monnaie faible.

Le désarmement unilatéral de la Suisse en matière de politique commerciale, demandé par l'ancien GATT, fut une des principales raisons — mais non la seule — qui nous ont retenus d'adhérer à cette institution. Un deuxième motif d'abstention réside dans la nécessité de soutenir notre agriculture, désavantagée par le climat, et que nous ne pouvons laisser sans protection ni devant la concurrence des pays méditerranéens où le soleil brille presque continuellement, ni en face de la productivité des Etats agricoles des grandes plaines. Autant le GATT s'est montré indulgent à l'égard des pays à monnaie faible, autant il s'en est tenu — nous pensons au GATT d'avant la récente révision — à l'absolue nécessité d'une libération intégrale des importations. En d'autres termes, il se refusait à autoriser une protection quantitative pour d'autres motifs qu'un déséquilibre de la balance des paiements. Cet état de fait a pu durer aussi longtemps que la plupart des Etats industriels — qui devaient, comme la Suisse, prendre des mesures de protection quantitatives en faveur de leurs produits agricoles — pouvaient eux aussi invoquer l'argument facile de la balance des paiements. A la suite de l'assainissement de leurs économies — rendu

manifeste par les discussions sur la convertibilité — d'autres Etats que la Suisse se voient dans la nécessité de justifier des restrictions quantitatives par d'autres motifs que des difficultés de balance des paiements. Pour montrer combien notre critique est fondée, un exemple est particulièrement frappant. Les Etats-Unis d'Amérique, le pays créancier qui a la monnaie la plus forte, avaient eux-mêmes, et en dépit du GATT qui voulait la suppression intégrale des restrictions d'importations, pris des mesures de restrictions quantitatives en faveur de certains de leurs produits agricoles. Aussi, lors de la récente révision du GATT, les Etats-Unis ont-ils dû demander — et ont-ils obtenu — une dérogation spéciale qui leur permet, sans plus se trouver en conflit avec les dispositions du GATT, de maintenir en vigeur les restrictions quantitatives agricoles sans lesquelles leur loi interne sur l'agriculture ne peut être appliquée efficacement.

Une autre raison qui nous a empêchés de collaborer au GATT — elle n'a d'ailleurs actuellement plus qu'une valeur historique — est cette fameuse clause échappatoire, également reprise dans le code du GATT, qui est bien étrangère à notre conception de la politique commerciale parce qu'elle y introduit un élément d'incertitude et d'instabilité peu compatible avec le développement harmonieux des échanges. Nous avons malheureusement dû avaler d'une autre façon la clause échappatoire et, depuis lors, nous n'avons plus réussi à nous débarrasser des conséquences fâcheuses qu'elle n'a pas manqué d'entraîner.

Maintenant que les travaux de révision du GATT sont terminés et que le résultat en est connu, la Suisse peut procéder à un nouvel examen de sa position à l'égard de cette organisation.

Les longs mois de labeur consacrés à cette révision montrent clairement l'ampleur des difficultés à surmonter, mais ils montrent aussi avec quelle ténacité et quelle constance on s'est efforcé d'aboutir à un résultat. Le plus simple aurait peut-être été que le GATT se limitât à l'abaissement des tarifs douaniers et abandonnât le code du commerce extérieur — combien problématique — hérité de feu la Charte de La Havane. Il semble que ce fut chose impensable. Quelques-uns des grands partenaires, qui durent maintenir en vigueur des concessions tarifaires point négligeables, sont en droit d'attendre que les contre-prestations qu'ils ont obtenues ne soient pas rendues illusoires par des restrictions quantitatives.

Il est, certes, extraordinairement difficile — peut-être est-ce même la quadrature du cercle — de trouver la formule magique qui assure aux pays démunis de devises fortes la possibilité de restreindre leurs importations d'une façon durable mais sans que ce soit une solution de facilité échappant à tout contrôle, aux pays industriels un moyen adéquat de protéger leur agriculture toujours sur la défensive, aux pays sous-développés un droit raisonnable de protection industrielle, aux pays exportateurs agricoles le libre écoulement de leurs produits. Dans ces conditions, la révision du GATT a abouti à des résultats qui ne sont pas négligeables déjà dans la mesure où elle a permis d'élargir et de renforcer le précieux forum qu'il constitue pour la discussion et le règlement à l'amiable des problèmes commerciaux internationaux. En outre, les dérogations accordées pour tenir compte des problèmes particuliers de certains membres, permettent de croire qu'il ne serait pas exclu que la Suisse, elle aussi, obtienne, pour la protection de son agriculture notamment, des conditions spéciales sans lesquelles son adhésion au GATT ne pourrait être envisagée.

Rome n'a pas été construite en un jour et il a fallu bien du temps pour que, dans le domaine économique, on en arrive à parler un langage européen. Il n'y a certes pas lieu de s'abandonner au pessimisme, même s'il faut s'y prendre à plusieurs fois pour s'entendre sur un langage commun en matière de commerce mondial. Pour tous ceux qui y participent, l'organisation des échanges mondiaux est et restera longtemps encore une grande école de patience.

* * *

Notre devoir reste, comme par le passé, de suivre les événements de très près et de défendre en toute occasion les intérêts suisses qui présentent souvent un aspect particulier. Ce devoir ne nous empêche pas de collaborer, partout où nous le pouvons, aux grandes organisations qui cherchent le progrès international, tout en restant fidèles à l'impératif catégorique sur lequel les Romains avaient basé leur droit d'une sagesse incomparable. « Honeste vivere, neminem laedere, suum cuique tribuere. »

Berne, août 1955.