La coopération européenne en matière de suppression des restrictions aux opérations invisible courantes et aux mouvements de capitaux

Autor(en): **Lempen, Robert**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **19 (1961)**

Heft 2

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-135335

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

La coopération européenne en matière de suppression des restrictions aux opérations invisibles courantes [1] et aux mouvements de capitaux

Robert Lempen
membre de la Délégation suisse près l'OECE

Considérations générales

L'Organisation européenne de coopération économique, demoiselle en pleine crise de croissance, a reçu l'an dernier des offres d'union de son meilleur ami d'enfance, les Etats-Unis d'Amérique. Il a fallu six mois de négociations pour préparer le contrat. La promesse a été contractée le 14 décembre 1960; elle deviendra exécutoire, sauf imprévu, le 1er octobre 1961. La mariée échangera alors son nom de jeune fille contre celui d'Organisation de coopération et de développement économiques.

On a beaucoup écrit et parlé de l'œuvre accomplie par l'Organisation dans la réduction des obstacles aux échanges intra-européens de marchandises. Les résultats substantiels qu'elle a atteints dans le domaine de la libération des opérations invisibles courantes et des mouvements de capitaux, les méthodes originales qui ont été mises en œuvre à cet effet paraissent être moins connus. Il n'est peut-être pas inopportun, au moment où l'OECE est réorganisée, d'appeler l'attention sur l'ensemble d'obligations et de procédures que forment les deux Codes de la libération des opérations invisibles courantes et de la libération des mouvements de capitaux que tous les membres de l'Organisation souhaitent maintenir et perfectionner dans l'OCDE et avec la pleine participation des Etats-Unis et du Canada. Les chances sont grandes, mais point certaines, de voir ces deux pays adhérer aux Codes. Puissent-ils apprécier la valeur de l'offre qui leur est faite et accepter de fournir la contrepartie demandée, c'est-à-dire souscrire eux aussi à certaines obligations et se prêter aux confrontations et examens destinés à trouver des solutions aux difficultés des pays membres.

Tenant compte des réalisations de l'OECE, moins peut-être de ses méthodes et procédures, la Communauté économique européenne, de son côté, s'attache à mettre sur pied un programme pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services, après avoir déjà arrêté une première série de dispositions en vue de la libération progressive des mouvements de capitaux. Eu égard à la structure et aux objectifs de la Communauté, il est vraisemblable qu'elle pourra pousser plus loin et plus rapidement la suppression des entraves qui existent encore en Europe à la libre circulation des services et des capitaux. Un danger virtuel de discrimination nous sera épargné si la coopération développée à l'OECE se poursuit dans le même esprit dans l'OCDE, laquelle devra s'employer à ne pas se laisser distancer par la CEE. On pourrait alors arriver à une sorte de symbiose des efforts et des réalisations des deux Organisations. La Suisse y a un intérêt majeur.

[1] On entend par « opérations invisibles courantes » (aussi appelées « services ») les transactions invisibles courantes et les transferts y afférents.

Les échanges de notre pays avec l'étranger, dans le domaine des opérations invisibles courantes, atteignent une valeur par habitant la plus élevée du monde. Notre balance commerciale est traditionnellement déficitaire: si nous prenons comme période de référence ces cinq dernières années, le déficit a varié entre quelque 700 et 1750 millions de francs suisses, la moyenne des cinq années étant de 1280 millions. Pendant cette même période, le surplus de la balance des « invisibles » (tourisme, assurances, revenus de capitaux, etc.) a régulièrement progressé de 1500 millions aux environs de 1800 millions de francs suisses, la moyenne des cinq années s'inscrivant approximativement à 1650 millions. Les opérations invisibles courantes ont donc permis à la Suisse de réaliser un surplus annuel moyen de sa balance des paiements courants de près de 400 millions de francs suisses; cela signifie que ses recettes nettes en matière d'« invisibles » permettent à la Suisse, à la fois de couvrir le déficit de son commerce extérieur, d'être exportatrice nette de capitaux et de contribuer à l'accroissement continu de ses réserves monétaires. Aussi n'est-il guère surprenant que notre pays, par la voix de ses délégués et experts, ait déployé une intense activité depuis 1950 pour faire progresser la libération dans ce domaine. Les résultats atteints en dix ans de coopération sont remarquables; on les doit à l'imagination et à la persévérance du secrétariat général et des délégations nationales, mais aussi, il faut le reconnaître, au développement de la prospérité de l'économie occidentale. Gardons-nous cependant de nous endormir sur ces lauriers. Il importe maintenant de consolider l'acquis; de l'étendre à nos partenaires d'Outre-Atlantique; de s'attaquer à la réduction, voire à la suppression des entraves qui subsistent, les plus tenaces (dans le domaine des assurances notamment).

Notre propos est d'évoquer, sans entrer dans des détails techniques qui allongeraient indûment cette étude, l'œuvre accomplie par l'OECE en matière de libération d'opérations invisibles courantes et de mouvements de capitaux, le sort des Codes dans l'OCDE et enfin la situation créée par les actions engagées en vertu des articles 63, 67 et 106 du Traité instituant la Communauté économique européenne.

I. LES TRAVAUX DE L'OECE

A. La libération des opérations invisibles courantes

Le Code de 1951

La création, en été 1950, de l'Union européenne des paiements (UEP) a donné l'impulsion décisive à la libération intra-européenne des échanges et des paiements, grâce à la transférabilité régionale des monnaies qu'elle a instaurée, au concours mutuel sur lequel pouvaient compter les membres aux prises avec des difficultés de balance des paiements et aux facilités de crédit automatiques qui étaient prévues. L'OECE adoptait en même temps le Code de la libération des échanges et portait de 60 à 75 % la proportion des échanges libérés de restrictions quantitatives. Un an plus tard, en juillet 1951, le Code était étendu aux transactions invisibles et aux transferts y afférents. Reprenant et complétant la substance des règles et des mesures fragmentaires adoptées jusqu'alors par l'Organisation, le Code réalisait en outre, et pour la première fois dans le domaine des « invisibles », une construction juridique cohérente, formée d'obligations, de recommandations et de procédures. Nous disons bien « la première fois », car, tout en étant conforme aux engagements

généraux et aux objectifs énoncés dans les statuts du GATT et du Fonds monétaire international, de portée mondiale, le Code de la libération des « invisibles » a innové dans les modalités d'application et les méthodes, lesquelles ont puissamment contribué à la libération progressive et rapide en matière d'opérations invisibles courantes. Quelles étaient, en 1951, les caractéristiques essentielles de ce Code, dont les dispositions ont été renforcées et complétées depuis, mais sans en modifier les principes ni la structure ?

1. Libération des transactions et transferts

La libération des « invisibles », au sens où l'entend l'OECE, implique l'élimination des *restrictions de toute nature*, de façon que les résidents de pays membres différents puissent opérer entre eux des transactions aussi librement et automatiquement que les résidents d'un seul et même pays. A cette fin, l'Organisation a adopté le principe qu'aucune restriction ne doit être appliquée, non seulement *au transfert* des fonds, mais aussi à la *transaction* qui est à l'origine du transfert. Cette conception présentait deux avantages: tout d'abord, dans les cas où les transactions étaient libres, les transferts correspondants étaient automatiquement autorisés; en second lieu, on s'attaquait aux causes profondes des restrictions puisqu'un pays ne pouvait en même temps convenir que les transferts seraient libres et restreindre l'application de ce principe par des mesures intérieures de contrôle sur les transactions.

2. Listes des transactions invisibles

Les transactions et les transferts devaient être libérés selon leur objet énoncé dans des listes complètes. Les rubriques de ces listes étaient censées couvrir toute la gamme des transactions invisibles et des transferts y afférents, de caractère commercial et privé. A l'époque, il n'avait toutefois pas été possible de faire l'unanimité sur la libération intégrale de toutes les transactions invisibles courantes. Aussi le Code comprenait-il deux listes: l'une énumérait les rubriques que les pays membres étaient tenus de libérer; l'autre, les rubriques dont la libération était seulement recommandée.

3. Dérogations générales

Le Code prévoyait deux types de dérogations générales à ses dispositions: d'une part, un membre était autorisé à ne pas se conformer aux règles du Code si sa situation économique et financière le justifiait, ou à rapporter les mesures de libération si celles-ci apportaient de graves perturbations à son économie; d'autre part, si un pays membre estimait que sa balance des paiements évoluait défavorablement, dans des conditions lui paraissant dangereuses eu égard à l'état de ses réserves, il pouvait suspendre temporairement les mesures de libération. Tout pays invoquant ces clauses de dérogation, sous l'une ou l'autre forme, s'est vu imposer l'obligation de fournir des justifications et d'accepter que l'Organisation procède à des examens de sa situation, selon une procédure définie dans le Code. C'était là une innovation importante et féconde.

4. Réserves

Les pays membres qui avaient des difficultés à libérer une opération déterminée au moment où le Conseil en décidait la libération avaient la faculté de formuler des « réserves ». Ces «réserves» devaient faire l'objet d'examens périodiques au cours desquels on a généralement constaté qu'elles pouvaient être levées au bout d'un certain temps. C'est ce qui

s'est produit pour la plupart d'entre elles. Dans la grande majorité des pays membres, il n'existe plus, à l'heure actuelle, de restrictions sur les opérations invisibles courantes si l'on passe sous silence, pour l'instant, celles qui ont trait aux transactions liées aux assurances, aux transports et aux films.

5. Non-discrimination

Si un pays membre ne pouvait accepter certaines obligations ou n'était pas à même, pendant un certain temps, de remplir ses engagements généraux, les autres membres continuaient de lui accorder le bénéfice de leurs propres mesures de libération. Aucune discrimination n'a jamais été pratiquée à l'encontre de pays se trouvant temporairement en difficulté. Le Code autorise deux ou plusieurs membres à prendre entre eux des mesures de libération supplémentaires, sans en étendre le bénéfice aux autres membres, lorsqu'ils sont liés par un régime monétaire ou douanier particulier. Il est expressément stipulé que rien n'empêche un pays membre d'accorder le bénéfice de la libération à des pays n'appartenant pas à l'Organisation.

6. Droit de plainte

Le Code donne à chaque membre la faculté de recourir à l'Organisation s'il estime que les mesures de libération prises par un autre membre sont mises en échec par des restrictions intérieures. Ces cas sont examinés selon des procédures qui doivent permettre de résoudre les difficultés par consultations mutuelles.

Le Code de 1955

Après avoir décidé de porter à 90 % la libération des échanges intra-européens de marchandises, l'Organisation adoptait, dans le domaine des « invisibles », en juin 1955, de nouvelles dispositions dont deux revêtaient une portée de principe.

La première prévoyait que la libération de toutes les opérations invisibles courantes était rendue obligatoire; autrement dit, celle des deux listes qui se bornait à recommander la libération de certaines rubriques était supprimée.

La seconde limitait dans le temps la possibilité qu'avaient les pays membres de suspendre les mesures de libération des « invisibles » en cas de difficultés de balance des paiements: un délai de douze mois était imparti pour le rétablissement partiel, et de dix-huit mois pour le rétablissement complet des mesures de libération.

Progrès depuis 1955

La procédure d'examen des « réserves » individuelles a donné d'excellents résultats. Au cours de ces examens, le Comité des transactions invisibles, formé de sept experts indépendants choisis parmi les pays membres, analyse, en présence des représentants des pays membres intéressés, les justifications apportées et élabore des propositions concernant les méthodes à appliquer pour obtenir la levée des « réserves ». A la suite de ces travaux, et grâce aussi à l'amélioration générale des balances de paiements, il ne subsiste plus aujourd'hui que des « réserves » correspondant à certaines restrictions aux transactions

en matière d'assurances, de films et de transports, restrictions qui procèdent du désir de protéger une industrie nationale ou de réglementer un marché intérieur. Les difficultés dans ces secteurs sont évoquées plus loin.

Pendant cette période, l'Organisation a renforcé certaines dispositions de la liste des opérations invisibles, notamment en relevant le montant minimum de devises à accorder au titre de certaines rubriques. Ainsi, l'allocation de devises aux touristes a été portée de 100 dollars à l'origine, progressivement jusqu'à 275 dollars par personne et par an. Par ailleurs, l'adoption, en 1958, d'une série de règles concernant les billets de banque a notablement élargi les facilités accordées aux voyageurs. Ces règles fixent les montants minimums que les voyageurs franchissant les frontières des pays membres doivent être autorisés à importer et à exporter sous forme de billets de banque et définissent certaines facilités minimums pour le change de leurs billets de banque et autres moyens de paiement, comme les chèques de voyage.

Obstacles à la libération de certains services

a) Assurances

Dans la plupart des pays membres, l'industrie des assurances est réglementée par les pouvoirs publics, en vue de protéger les assurés contre les conséquences d'une éventuelle insolvabilité des assureurs et aussi, dans une certaine mesure, l'industrie nationale contre la concurrence étrangère. C'est ainsi que dans plusieurs pays, les résidents ne sont pas autorisés à s'assurer directement à l'étranger. En revanche, l'accès au marché international de la réassurance est libre à quelques exceptions près. En outre, les pays qui restreignent encore les opérations directes d'assurance à l'étranger autorisent néanmoins, en général, les compagnies étrangères à s'établir sur leur territoire, sous réserve qu'elles observent certaines règles, comme le dépôt des réserves et les cautionnements, analogues à celles qui sont imposées aux compagnies nationales. L'Organisation s'efforce de trouver le moyen d'atténuer les restrictions frappant les opérations directes d'assurance entre résidents de pays membres différents, comme toute autre discrimination à l'encontre des compagnies étrangères. Les travaux ont été confiés à un groupe permanent d'experts qui représentent les compagnies d'assurances et les gouvernements. Des dispositions techniques détaillées, réalisant une libération partielle, ont été insérées dans le Code. Un groupe restreint d'experts se livre actuellement à une étude approfondie des contrôles d'assurances des principaux pays membres en vue de faire de nouveaux progrès vers une certaine harmonisation des réglementations nationales, ébauche d'une politique commune.

b) Films

La plupart des pays membres qui ont une industrie cinématographique jugent nécessaire de protéger jusqu'à un certain point la production nationale. L'aide aux industries nationales prend des formes diverses: subventions à la production, contingents à l'importation, à la distribution ou à la projection, restrictions applicables au « doublage », etc. Le motif en général invoqué pour justifier cette protection est que la production de films constitue un moyen d'expression important de la culture nationale. Les règles contraignantes qui figurent dans le Code concernent principalement la suppression des restrictions frappant la catégorie des films destinés à des projections non commerciales, films de court métrage, d'information ou de documentation, etc. L'Organisation a, par ailleurs, adopté

récemment des recommandations à chaque pays membre concernant la suppression des restrictions aux importations et des subventions à la production des films de long métrage, originaires d'autres pays membres et réalisés ou doublés dans la langue du pays intéressé.

c) Transports

En vertu des dispositions du Code, les pays membres sont tenus de supprimer les restrictions sur les transferts afférents aux transports maritimes, fluviaux et routiers, de voyageurs et de marchandises. La réglementation du marché international des transports maritimes est assez libérale; en revanche, la libération des transports routiers et celle des transports fluviaux se heurtent à de grands obstacles. Dans ces secteurs, la plupart des pays membres restreignent les opérations sur leur territoire national, même lorsqu'elles sont effectuées par des transporteurs résidents. Aussi la libération doit-elle nécessairement se borner à octroyer aux non-résidents celles des facilités dont bénéficient les résidents.

Importance du maintien du Code

Nous avons vu que dans la grande majorité des pays membres, il n'existe plus, à l'heure actuelle, de restrictions sur les transactions invisibles courantes et les transferts y afférents; celles qui subsistent portent exclusivement sur des transactions liées aux trois secteurs précités.

Tant que le Code restera en vigueur, les mesures de libération ne pourront pas être rapportées, sauf en cas de circonstances exceptionnelles et selon des règles et procédures précises.

Si la plupart des pays membres ont aujourd'hui rendu leur monnaie convertible pour les paiements courants des non-résidents, cette mesure ne donne aux résidents aucune garantie de libération; *celle-ci n'existe qu'en vertu des dispositions du Code.* Même dans les pays où la convertibilité intégrale est applicable aux résidents, il n'y aurait pas d'obligation de libérer les transactions s'il n'y avait pas le Code. Les travaux de l'OECE pour la suppression progressive de ces restrictions non monétaires sont sans précédent sur le plan international; ils servent maintenant de modèle...

B. La libération des mouvements de capitaux

L'OECE reconnaît que les mouvements de capitaux constituent un élément essentiel de la coopération économique internationale. Certaines catégories d'investissements internationaux contribuent autant que les échanges à favoriser l'expansion économique puisqu'ils servent à créer des industries et techniques nouvelles ou à développer celles qui existent. En outre, la convertibilité externe ayant été rétablie, la majeure partie des paiements internationaux ont été libérés, ce qui augmente l'interdépendance des principales places financières. L'OECE prévoit, parmi les engagements assumés par les membres, le maintien et l'extension de la libération des mouvements de capitaux.

La libération des mouvements de capitaux pose, bien entendu, certains problèmes. Les pays dont les réserves de change sont insuffisantes et qui ont un fort endettement extétieur ne sont guère disposés à relâcher les contrôles. Les politiques divergentes pratiquées par les pays membres en matière de taux d'intérêt et de fiscalité constituent également des obstacles aux progrès de la libération des mouvements de capitaux. Enfin, les mouvements erratiques de capitaux flottants sont un épouvantail pour de nombreuses banques centrales.

Dans les premières années d'existence de l'OECE, il n'était évidemment pas question de s'occuper sérieusement de la libération des mouvements de capitaux. La Convention de l'OECE n'y faisait du reste pas expressément allusion. La libération des mouvements de capitaux n'a pris une importance croissante dans les travaux de l'Organisation que depuis environ trois ans.

Le Code de 1959

En décembre 1959, toutes les dispositions éparses déjà adoptées par l'Organisation ont été réunies dans un Code de la libération des mouvements de capitaux qui, en ce domaine, a le même objet que le Code de la libération de 1951 en matière de transactions invisibles courantes. Comme ce dernier, le Code des mouvements de capitaux se compose d'une série d'engagements généraux, de règles de procédure et de listes précisant les obligations imparties aux membres. Comme cela s'était fait pour les premières versions du Code de la libération, il existe deux listes, l'une contenant les obligations formelles, l'autre les mesures dont l'adoption est recommandée aux membres. Les dispositions du Code de la libération des mouvements de capitaux n'ont pas encore une portée aussi étendue que celle des dispositions relatives aux opérations invisibles courantes. Il fournit un cadre dans lequel pourront s'inscrire de nouveaux engagements détaillés. Entre-temps, il garantit l'exécution de certains engagements par tous les membres, tandis que des dérogations sont prévues selon des procédures convenues pour le cas où un pays membre aurait à faire face à une situation critique temporaire ou à des difficultés économiques spéciales. L'OECE est la première organisation internationale qui ait adopté un instrument juridique de cette nature pour les mouvements internationaux de capitaux.

Opérations actuellement libérées

Le Code impose des *obligations de libération* en ce qui concerne les opérations suivantes:

a) Investissements directs

Les plus importantes opérations libérées concernent les importations et les exportations de capitaux effectuées entre les pays membres aux fins d'investissements directs à long terme et le retransfert du produit de la liquidation de ces investissements, dans la mesure où ceux-ci ont été effectués après le 1er juillet 1950.

b) Mouvements de capitaux de caractère personnel

Le Code contient un certain nombre de dispositions qui obligent les membres à libérer, dans certains cas à concurrence d'un montant déterminé, les rubriques relatives aux mouvements de capitaux de caractère personnel, tels que les remises aux émigrants et aux rapatriés, les successions, dots et versements en capital au titre de contrats d'assurance-vie.

c) Utilisation de fonds bloqués

Il existe encore, dans quelques rares pays, des fonds bloqués appartenant à des non-résidents. Plusieurs dispositions du Code accordent aux détenteurs de ces avoirs certaines facilités pour l'utilisation dans le pays même où ils se trouvent bloqués.

d) Opérations sur titres

Le Code définit les facilités qui doivent être accordées pour la gestion des portefeuilles de titres à l'étranger et les opérations techniques des arbitragistes professionnels sur les bourses de valeurs.

e) Crédits commerciaux

L'Organisation vient d'apporter un complément au Code en prescrivant la libération de certaines catégories de crédits commerciaux.

La *liste des recommandations* vise le transfert des fonds bloqués, le transfert du produit de la liquidation d'investissements directs effectués avant le 1er juillet 1950 et certaines catégories de crédits commerciaux et financiers qui viennent d'être ajoutés à cette liste d'opétations dont la libération est recommandée.

Importance du maintien du Code

A l'instar des mesures de libération des « invisibles », celles qui sont en vigueur pour certaines opérations en capital ne peuvent être rapportées que selon des règles et des procédures précises aussi longtemps que le Code est maintenu.

L'Organisation doit s'efforcer de renforcer les dispositions actuelles et de compléter le catalogue des opérations libérées. Les progrès ne seront pas faciles du fait de la résistance opposée par ceux des pays dont les réserves monétaires sont encore faibles ou qui nourrissent des préventions dogmatiques à l'encontre de certains mouvements internationaux de capitaux. La Suisse, en compagnie de quelques autres pays libéraux, doit, dans ce domaine aussi, aider l'Organisation à poursuivre son cheminement vers plus de liberté dans les échanges, en utilisant les méthodes empiriques qui ont fait leurs preuves. Il faut surtout éviter que ne se rallument des querelles d'école, qui ne mènent à rien. Ce danger commence à poindre, certain pays membres jugeant qu'il n'est guère possible d'aller bien au-delà du degré de libération actuellement atteint. Notre tâche est de maintenir les travaux dans le domaine pratique, de contribuer à renforcer et à compléter le Code au gré d'une action lente, mais continue, quitte à voir le nombre des « réserves » augmenter temporairement. Si l'on veut bien se référer au précédent des « invisibles » décrit plus haut, les conseils et la persuasion amèneront peut-être ces pays réticents à lever petit à petit leurs « réserves ». Même si l'avenir devait nous décevoir à cet égard, la méthode préconisée est la seule possible et raisonnable.

II. LE SORT DES CODES DANS L'OCDE

Nous supposons connus du lecteur les circonstances et les raisons de la réforme de l'OECE entreprise l'an dernier, ainsi que les résultats d'ensemble des négociations qui ont abouti à la signature par les dix-huit pays membres de l'OECE, les Etats-Unis d'Amérique et le Canada, de la Convention du 14 décembre 1960.

Notre dessein est double. D'une part, appeler l'attention sur les Recommandations préliminaires du Comité préparatoire — adoptées par la Conférence ministérielle des 13 et 14 décembre dernier — ayant trait aux dispositions en vigueur entre les dix-huit pays membres de l'OECE dans le domaine des opérations invisibles courantes et des mouvements de capitaux; d'autre part, décrire les principaux travaux qui restent à entreprendre pour mener à bien la revision des Codes, si possible d'ici l'entrée en vigueur de la Convention sur l'OCDE.

Recommandations préliminaires du Comité préparatoire

Pourquoi faut-il procéder à la revision des Codes et selon quels critères? Au début des travaux sur la réorganisation de l'OECE, le délégué des Etats-Unis avait déclaré que son gouvernement acceptait, en principe, de souscrire aux règles des deux Codes pourvu qu'elles soient appliquées de façon non discriminatoire à l'ensemble des pays membres du Fonds monétaire international et sous réserve d'un examen détaillé des textes. Pour sa part, le délégué du Canada avait donné l'assurance que son gouvernement ne s'opposerait pas au maintien des Codes, s'ils ne comportaient pas de discrimination, mais qu'il n'était pas encore prêt à prendre position sur une adhésion éventuelle de son pays. Le principe de l'extension du bénéfice des deux Codes aux pays du Fonds monétaire international avait recueilli l'assentiment général. Les modalités de cette extension devaient être étudiées par le Comité préparatoire. Les objectifs de la revision des Codes étaient donc les suivants:

i) tenir compte des nouvelles conditions qui prévaudraient après l'institution de l'OCDE;
ii) étendre les avantages des mesures de libération à tous les membres du Fonds monétaire international sur une base non discriminatoire;
iii) permettre aux Etats-Unis et au Canada d'adhérer aux deux Codes.

En principe les projets de Codes revisés auraient dû être soumis pour approbation à la Conférence ministérielle de décembre. Cela n'a pas été possible, les administrations américaine et canadienne ayant eu quelque peine, semble-t-il, à se familiariser avec des textes complexes et rébarbatifs pour qui n'a point participé à leur élaboration et à leur application au cours des ans. Quoi qu'il en soit, les gouvernements des Etats-Unis et du Canada n'étaient pas prêts à faire connaître en temps utile leur position à l'égard des projets de Codes revisés par les soins du Secrétariat général de l'OECE et des délégués des pays membres de cette organisation. Les représentants américains et canadiens ont participé à ces travaux de revision mais pratiquement sans instructions de leur gouvernement sauf sur trois ou quatre points. Dans ces conditions, il a fallu parer au plus pressé, c'est-à-dire éviter à tout prix la caducité des Codes au moment de l'entrée en vigueur de la Convention sur l'OCDE. Les vingt gouvernements ont pu se mettre d'accord, lors de la Conférence ministérielle des 13 et 14 décembre, pour recommander que les Codes actuels soient prorogés entre les membres de l'OECE aussi longtemps que le Conseil de la nouvelle Organisation n'aura pas été en mesure d'adopter les Codes revisés. Ainsi sera évitée toute solution de continuité dans les engagements des pays membres en matière d'« invisibles » et de mouvements de capitaux. Parallèlement a été prorogé et amendé un autre acte important de l'OECE: une résolution, datant du 2 février 1960, recommandant d'étendre sur une base non discriminatoire à tous les pays membres du Fonds monétaire international les avantages découlant de la libération des opérations invisibles courantes. A la demande de nos partenaires d'outre-atlantique, la portée de cette recommandation a été étendue par l'inclusion des mesures de libération en matière de mouvements de capitaux. On pourrait dès lors, dans les débuts de l'OCDE, se trouver placé dans la situation suivante: les Codes actuels continueraient de lier les pays membres de l'OECE, lesquels devraient (non en vertu d'une obligation, mais d'une recommandation) étendre le bénéfice des mesures de libération en matière d'« invisibles » et de mouvements de capitaux aux pays membres du Fonds monétaire international, donc aussi aux Etats-Unis et au Canada. Ce n'est toutefois pas cette solution que la plupart des pays membres souhaitent et envisagent. Signalons en passant que les pays membres, dans leur grande majorité, ne pratiquent pas ou plus de discrimination à l'égard des pays tiers.

Poursuite des travaux de revision [1]

Au cours des quelques mois qui nous séparent de l'entrée en vigueur probable de la Convention sur l'OCDE, les travaux de revision des Codes doivent reprendre et désormais avec la pleine participation des délégués américains et canadiens. Qu'attendent de cette négociation les membres de l'OECE ? En l'état présent de la revision des Codes à la suite des travaux de l'automne dernier, les textes tiennent compte de l'extension obligatoire des mesures de libération aux pays membres du Fonds monétaire international sur une base non discriminatoire. Pour protéger les intérêts des membres de l'OCDE contre certains risques qui pourraient résulter de cet engagement nouveau, l'accord a pu se faire quant au principe de l'inclusion d'une clause de dérogation spéciale, sur le libellé de laquelle subsistent toutefois des divergences de vues. Cependant l'entente devrait pouvoir intervenir sans trop de peine sur cette question. Reste l'autre aspect du problème: celui d'apporter aux Codes actuels les modifications propres à rendre possible l'adhésion des Etats-Unis et du Canada. Les membres de l'OECE considèrent comme extrêmement importants la participation à égalité de droits et d'obligations de ces deux pays. Ils sont prêts à étudier avec la plus grande compréhension les amendements qu'ils voudraient présenter et, le cas échéant, à les accepter à condition qu'ils n'altèrent point la substance des Codes, qu'ils n'impliquent aucun recul dans le degré de libération et qu'ils ne rendent pas plus difficiles de nouveaux progrès vers une libération encore plus complète. A cet égard, nous nous refusons à voir un mauvais présage dans une des rares propositions faites par le délégué américain lors des travaux de l'automne dernier, à savoir celle qui demande la suppression des dispositions relatives à la libération des films, du moins dans la mesure où elles sont couvertes par le GATT. A cet égard, les autorités américaines craignent qu'un conflit de compétence et que des chevauchements dans ce domaine n'entravent les progrès. Elles préféreraient que tous les travaux sur la libération en matière de films aient lieu à l'avenir dans le cadre du GATT. Les délégués des pays européens sont d'un avis opposé. On sait en effet que dans le domaine des « invisibles » et des mouvements de capitaux, les dispositions de l'OECE sont complémentaires de celles qui figurent dans les statuts du GATT et du Fonds monétaire international; elles n'entrent pas en conflit avec ces dernières. C'est aussi vrai pour la libération en matière de films.

S'ils désirent réellement adhérer aux Codes, les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et du Canada sauront se montrer raisonnables dans leurs propositions d'amendements. Du reste, au cas où ils ne seraient pas en mesure de libérer certaines rubriques des listes de libération, des dérogations temporaires par le moyen des « réserves » pourraient leur être accordées. Remarquons à ce propos qu'il est également prévu de permettre aux membres de l'OECE d'introduire de nouvelles « réserves » au cas où ils ne seraient pas en mesure de maintenir la libération de certaines positions en raison de l'accession aux Codes des Etats-Unis et du Canada. Sur cette question des « réserves », les membres de l'OECE ne seront sans doute pas intransigeants, l'essentiel étant le maintien, dans toute leur intégrité, des engagements de base.

---

[1] Depuis que cette étude a été rédigée, des progrès substantiels ont été réalisés dans la révision des Codes, grâce à l'attitude constructive des autorités américaines. Elles ont en particulier renoncé à demander l'extension *obligatoire* du bénéfice des mesures de libération aux pays membres du Fonds monétaire international ; à une telle obligation sera substituée la forme moins impérative d'une *recommandation*. Les travaux de revision des Codes s'en trouvent dès lors simplifiés. En revanche, on ignore encore si, et à quelles conditions, le Canada voudra adhérer aux deux Codes.

Les Etats-Unis et le Canada pourraient éventuellement être tentés de se contenter de l'extension facultative des obligations de libération aux pays du Fonds monétaire international — mesure d'ores et déjà acquise — et de renoncer à s'intégrer dans un système, assez complexe, de droits et d'obligations. Ce serait regrettable à plus d'un titre. L'un des objectifs majeurs de la rénovation de l'OECE était précisément de créer les conditions propres à permettre aux Etats-Unis et au Canada de devenir membres de l'Organisation sur un pied de parfaite égalité et de participer à toutes ses activités, à moins qu'elles ne soient typiquement européennes par leur nature même. Un refus d'assumer les mêmes engagements que les pays européens dans ce domaine aussi vital des relations économiques internationales compromettrait sérieusement cette égalité de droits et d'obligations qui doit présider à l'existence d'une organisation internationale démocratique. On peut certes nous faire observer qu'en la matière la politique de nos amis d'outre-atlantique est des plus libérales et qu'ils seraient probablement dispensés temporairement (par la procédure des « réserves ») de libérer les quelques opérations qui, chez eux, sont sujettes à restriction. Nous répondrons à cela que les difficultés de balance des paiements et la tentation de les surmonter par des restrictions extérieures ne sont pas encore des hypothèses invraisemblables dans la vie économique des nations. Il n'est pas mauvais que des engagements précis contractés sur le plan international rendent plus difficiles de tels écarts de conduite. D'autre part, nous sommes persuadés qu'avec de la persévérance et de l'imagination, la nouvelle Organisation saura, comme l'a fait l'OECE, aider les pays intéressés à lever progressivement leurs « réserves ».

III. LES PREMIERS TRAVAUX DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Le Conseil des ministres de la Communauté économique européenne a arrêté, en mai 1960, une première directive pour la mise en œuvre de la libération des mouvements de capitaux (art. 67 du Traité de Rome).

D'autre part, la Commission de la Communauté a dressé un programme général accompagné d'une note de commentaires, pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services (art. 63 du Traité) qui est en instance d'adoption par le Conseil.

Nous n'entendons pas nous livrer dans le cadre de cette étude, dont l'objet principal est de mettre en lumière les réalisations de l'OECE et leur devenir, à l'analyse — fût-elle sommaire — de ces textes extrêmements élaborés. Il est du reste préférable d'en laisser le soin à ceux qui, à un titre ou à un autre, ont été associés à leur préparation. Gageons que les études et les commentaires autorisés ne manqueront pas. L'OECE, elle, a peut-être été un peu trop discrète sur ses travaux et les résultats atteints; c'est que ses méthodes plus empiriques ne se prêtent pas aussi bien à la publicité. En tout état de cause, et ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, ce qui reste à libérer entre les pays européens dans le secteur des « invisibles » peut être considéré comme marginal, ce qui n'est pas synonyme d'inintéressant. Le Code de la libération comprend une liste exhaustive des transactions invisibles courantes et des transferts y afférents. Hormis les pays en voie de développement, tous les pays membres ont libéré la totalité des transferts courants. En ce qui concerne les transactions, les restrictions de toute nature ont été éliminées sauf en matière d'assurances, de transports et de films. On comprend dès lors que l'AELE s'en soit remise aux dispositions et aux activités de l'OECE dans ce domaine plutôt que de légiférer à son tour.

Pour ce qui est de la libération des mouvements de capitaux, la CEE sera probablement en mesure de faire des progrès plus rapides que l'OCDE. Les travaux de celle-ci en recevront une impulsion nouvelle — ce dont la Suisse ne peut que se féliciter — car elle ne voudra pas se laisser distancer, quitte à mettre au bénéfice des clauses de dérogations générales ou spéciales ceux de ses membres en voie de développement ou encore insuffisamment dotés en réserves monétaires pour affronter le vent de la liberté.

Ces quelques considérations générales étant faites, nous pensons qu'il ne serait pas inopportun d'appeler l'attention sur ceux des aspects des programmes de libération de la CEE qui, à notre sens, peuvent être considérés comme préoccupants pour les pays tiers.

A. Le programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services

1. Bénéficiaires de la libre prestation des services

En ce qui concerne les personnes physiques, seuls les prestataires de services ressortissant des Etats membres établis à l'intérieur de la Communauté seront mis au bénéfice de la suppression des restrictions à la libre prestation des services.

L'article 59, alinéa 2, du Traité de Rome dispose que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut étendre le bénéfice des dispositions concernant les services aux prestataires ressortissant d'un Etat tiers et établis à l'intérieur de la Communauté. Or, il ne semble pas que la Commission envisage, pour le moment, de faire des propositions en ce sens, malgré le caractère manifestement discriminatoire de l'exclusion des résidents ressortissant d'Etats tiers du bénéfice des mesures de libération qui iront au-delà de celles qui résultent des engagements pris à l'OECE. Précisons que dans cette organisation, la libération vise les opérations entre résidents et non-résidents, quelle que soit leur nationalité.

Quant aux sociétés bénéficiaires de la libération des services, elles doivent satisfaire aux conditions d'établissement dans un pays de la Communauté, sans exigences ayant trait à la nationalité des associés, des membres des organes de gestion ou des personnes détenant le capital social.

2. Restrictions a supprimer

Le programme général dresse une liste impressionnante de prohibitions, restrictions, obstacles, entraves, gênes qui doivent être progressivement éliminés, qu'ils soient d'ordre législatif, réglementaire ou administratif. Nombre de ces restrictions à la libre prestation des services sont en grande partie identiques à celles qui gênent l'établissement. La liste dont il s'agit a servi de base à la détermination de l'échéancier pour la suppression des restrictions.

L'OECE, pour sa part, n'a pas essayé de faire le recensement de toutes les restrictions possibles et imaginables. Dans cette Organisation, la libération d'une transaction (ou service) signifie la suppression complète de toute restriction, de quelque nature qu'elle soit, hormis dans les cas où l'étendue de la libération a été expressément délimitée (allocations touristiques, assurances, films, par exemple). Pour corriger ce que cette méthode peut avoir de vague pour un esprit systématique, un droit de plainte est ouvert à tout pays membre de l'OECE qui estimerait que tel engagement de libération liant un autre pays membre est mis en échec par des dispositions intérieures. Cette solution empirique a donné entière satisfaction.

3. L'ÉCHÉANCIER

Les restrictions devront être abolies progressivement d'ici à la fin de la période transitoire, selon certaines priorités:

a) Restrictions au transfert des moyens financiers nécessaires à l'exécution de la prestation et au paiement de la prestation lorsque les échanges de services ne sont limités que par des restrictions aux paiements y afférents

Ces restrictions doivent être éliminées avant la fin de la première étape. En fait, elles le sont déjà entre la plupart des pays membres de l'OECE. Le montant des allocations de devises aux touristes sera accru progressivement à partir de la fin de la première étape. Les pays tiers ne peuvent que s'en féliciter, à condition que la Communauté n'ait pas l'idée malheureuse de réserver ces suppléments d'allocations aux dépenses touristiques à l'intérieur du territoire de la Communauté. Les contrôles qu'un tel système impliquerait décourageront peut-être les velléités de discrimination dans ce secteur.

b) Restrictions à la circulation et au séjour temporaire des personnes affectant la prestation de services

Les dispositions législatives, réglementaires ou administratives en la matière doivent être aménagées avant la fin de la seconde année de la deuxième étape.

c) Objet, support de la prestation ou instrument utilisé pour celle-ci

Avant la fin de la première étape doivent être éliminées les restrictions:

i) à l'exportation et à l'importation temporaires, qui empêchent ou entravent le déplacement du support de la prestation ou de son objet;

ii) à l'importation et à l'exportation temporaires de l'instrument utilisé pour la prestation des services.

d) Obstacles de nature professionnelle

Ceux-ci doivent être éliminés au plus tard selon l'échéancier prévu pour l'établissement, Des dispositions spéciales sont envisagées, notamment dans les domaines des assurances. des banques et de la cinématographie.

i) Les échéances *en matières d'assurances* se situent dans la troisième étape ou à la fin de celle-ci. La Commission propose qu'un lien étroit soit établi pour chaque branche d'assurances directes, ainsi que pour la réassurance, entre la libération de l'établissement et la libre prestation des services. Cette dernière implique l'utilisation, dans toute la Communauté, des réserves et cautionnements constitués par les compagnies. En ce qui concerne les polices d'assurances, la disparité des textes légaux et administratifs est appelée à disparaître. Il ne s'agit pas, en l'occurence, des disparités qui résultent du tarif, de la fiscalité ou de la réglementation de contrôle.

Malgré la complexité de la tâche, il est raisonnable de penser que la Communauté pourra aller de l'avant plus rapidement que l'OCDE. Dans ce secteur, il est moins difficile de supprimer des restrictions entre six pays qu'entre dix-huit ou vingt pays, surtout lorsque l'on trouve parmi ces derniers les puissantes industries de l'assurance du Royaume-Uni et de la Suisse.

ii) Les restrictions en matière de *banques* doivent être supprimées avant l'expiration de la seconde année de la deuxième étape pour les services non liés à des mouvements de capitaux et, d'autre part, selon le même rythme que la libération des mouvements de capitaux pour les services liés à de tels mouvements.

Dans ce domaine, les restrictions semblent porter principalement sur le paiement des services. La plupart des pays membres de l'OECE ont d'ores et déjà libéré tous les paiements courants lorsque la transaction correspondante a été autorisée ou n'est pas sujette à autorisation.

iii) Devant la complexité des problèmes de la *cinématographie*, la Commission se borne à proposer la constitution d'un groupe de travail chargé de faire, avant la fin de la première étape, l'inventaire des problèmes et des propositions de solution. A titre transitoire, les Etats membres élargiraient d'un tiers en faveur des autres Etats membres les facultés d'importation de films étrangers lorsqu'il existe des restrictions quantitatives. Ce relèvement interviendrait à la fin de la première étape.

Il nous paraît difficile de faire abstraction, dans le secteur de la cinématographie, de la production et de l'exportation des Etats-Unis d'Amérique. L'OCDE, où seront groupés tous les pays principalement intéressés, constituerait, à notre sens, le forum approprié pour compléter les résultats d'ores et déjà obtenus à l'OECE.

iv) *Les transports* ne sont pas couverts par le programme général relatif aux services et doivent faire l'objet de dispositions spéciales dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique commune.

Rappelons que les obstacles auxquels la libération des transports routiers et fluviaux s'est heurtée dans le cadre de l'OECE sont surtout le fait des pays membres de la Communauté. L'action de l'OECE dans ce secteur pourrait éventuellement se trouver facilitée dans la mesure où les Six réussiraient à aplanir leurs divergences sans léser les intérêts des pays tiers.

B. La première directive du Conseil des ministres de la Communauté pour la mise en œuvre de la libération des mouvements de capitaux

Il convient en premier lieu de préciser que la directive du Conseil des ministres lie les Etats membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux autorités nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La Commission a dressé une nomenclature des mouvements de capitaux et les a classés en quatre catégories pour lesquelles sont prévues:

Liste A :
libération inconditionnelle au gré d'autorisations à accorder de cas en cas.

Liste B :
libération inconditionnelle au gré d'autorisations générales.

Liste C :
libération conditionnelle en ce sens que des restrictions peuvent être introduites ou maintenues si la libération fait obstacle à la réalisation des objectifs de la politique économique de l'Etat en cause.

Liste D :
examen par le Comité monétaire de la possibilité de supprimer les restrictions encore en vigueur en ce qui concerne les rubriques de cette liste.

Voici les principales opérations inscrites dans ces listes:

Liste A :
— les investissements directs, à l'exclusion des investissements purement financiers, et leur liquidation;

— les investissements immobiliers;
— les mouvements de capitaux à caractère personnel (à l'exception des prêts);
— certaines catégories de crédits commerciaux;
— les transferts en exécution de contrats d'assurance, au fur et à mesure que ces contrats sont admis au bénéfice de la libre circulation des services.

Liste B :
— un certain nombre d'opérations sur titres; il s'agit en général de titres qui se trouvent déjà en circulation et qui ont été négociés au moins une fois dans une Bourse de la Communauté;

Liste C :
— émission et placement de titres sur le marché des capitaux;
— certaines opérations sur titres, notamment l'acquisition de titres non négociés en bourse;
— certaines catégories de crédits commerciaux et non commerciaux;
— cautionnements, autres garanties et droits de gage et les transferts y afférents, liés aux crédits couverts par cette liste.

Liste D :
— toutes les opérations qui ne sont pas comprises dans le processus de libération.

Le Code de la libération des mouvements de capitaux de l'OECE contient, on s'en souviendra (chap. I, lettre B), deux listes, l'une énumérant les opérations obligatoirement libérées, l'autre les mesures de libération dont l'adoption est recommandée aux membres. La libération des opérations qui ne figurent dans aucune des deux listes est encore à l'étude. Elles seront ajoutées, soit à l'une soit à l'autre, au fur et à mesure des décisions que le Conseil pourra prendre. Dans ce domaine également la méthode est plus empirique, moins systématique.

Dans l'ensemble, les mesures contraignantes de la directive correspondent à celles qui figurent au Code de la libération des mouvements de capitaux, surtout depuis la récente adoption par le Conseil de l'OECE d'un nouveau train de mesures de libération. Aussi les Etats membres de la Communauté ont-ils pu prendre, sans qu'il leur en coûte pratiquement quelque chose, la décision d'étendre aux pays tiers les mesures de libération prévues par la directive. L'article 70 du Traité de Rome stipule que la Commission propose au Conseil les mesures tendant à la coordination progressive des politiques des Etats membres en matière de change, en ce qui concerne les mouvements de capitaux entre ces Etats et les pays tiers. A notre connaissance, la Commission n'a pas encore fait de propositions à ce titre. Nous voulons espérer que l'exécutif du Marché commun et les membres de la Communauté, tous intéressés soit à l'importation de capitaux en provenance de pays tiers, soit à l'exportation vers ces derniers, ne songent pas à fermer le marché des capitaux de la Communauté. De son côté, l'OECE, puis l'OCDE, devrait contribuer à la constitution d'un marché des capitaux aussi large et libre que possible.

IV. CONCLUSIONS

Cette étude, tout en n'épuisant pas le sujet, nous permet néanmoins de tirer quelques conclusions préliminaires que les événements démentiront ou confirmeront.

Des dangers virtuels de discrimination à l'égard des pays non membres de la Communauté peuvent incontestablement résulter de l'action envisagée par la Commission dans le domaine de la libération des services et des mouvements de capitaux. Ils deviendront

réels dans la mesure où les gouvernements membres de la Communauté n'étendront pas de leur propre gré aux pays tiers les avantages découlant des obligations plus étendues qu'elle pourrait leur imposer et dans la mesure aussi où l'OECE, puis l'OCDE qui lui succédera, ne serait pas capable de suivre le même rythme.

En ce qui concerne les transferts afférents aux transactions invisibles courantes, entièrement libérés dans la zone OECE, le risque est nul tant que les membres de la Communauté ne seront pas aux prises avec des difficultés de balance des paiements. Une politique discriminatoire est en revanche à redouter si un pays membre de la Communauté devait procéder, pour des raisons de balance des paiements, à des suspensions de mesures de libération. Rappelons toutefois que la suspension de mesures de libération pour des raisons de balance de paiements est réglementée par les Codes de l'OECE. D'autre part, l'expérience montre que lorsque des membres de cette Organisation ont eu, par le passé, des difficultés de balance des paiements, ils n'ont pas eu recours à des restrictions dans le domaine des « invisibles », exception faite — mais elle est de taille — de la réduction ou de la suppression des allocations touristiques.

Pour ce qui est des transactions invisibles proprement dites, la libération n'est que partielle dans les assurances, les transports et les films. A vues humaines, les Six seront probablement en mesure de réaliser des progrès plus rapides et plus substantiels, d'où risques sérieux de discrimination, à moins que l'une ou l'autre des deux conditions énoncées plus haut ne se trouve remplie.

Dans le domaine, enfin, de la libération des mouvements de capitaux, les obstacles à vaincre dans le cadre de la Communauté y sont moins nombreux et les résistances d'ordre dogmatique plus faibles qu'à l'OECE, plus exactement du fait de quelques pays membres de cette organisation. Il appartiendra entre autres à la Suisse, traditionnellement promoteur de la libération dans ce domaine, de s'employer à entraîner l'OCDE dans le sillage des réalisations de la CEE. La récente adoption par le Conseil de l'OECE de nouvelles mesures substantielles de libération des mouvements de capitaux est, à cet égard, de bon augure.

1867
LAUSANNE
Vevey
Morges
Renens

CAISSE D'ÉPARGNE ET DE CRÉDIT

PRÊTS HYPOTÉCAIRES ET COMMERCIAUX
aux meilleures conditions