

Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
Band: 8 (1950)
Heft: 1

Artikel: L'avenir des cartels internationaux
Autor: Golay, Jean
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-133309>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.10.2024

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

L'avenir des cartels internationaux

par JEAN GOLAY,

professeur à l'Université

Inconnu il y a un siècle, né vraisemblablement en Allemagne, se développant prodigieusement dans toute l'Europe puis aux Etats-Unis, mais dans la clandestinité, le cartel est une institution dont l'existence encore brève, en regard d'autres institutions économiques, a été aussi mouvementée que passionnante. N'évoque-t-il pas pour beaucoup un instrument diabolique, cause de la plupart des maux économiques dont nous souffrons aujourd'hui, responsable des guerres, mais dont le véritable sens et l'exacte structure échappent parfois à ceux-là mêmes qui le condamnent et l'accablent de graves reproches? N'a-t-il pas préoccupé les juristes de la plupart des Etats, n'est-il pas à l'origine d'un formidable appareil judiciaire qui comptait, pendant cette dernière guerre, 583 fonctionnaires aux Etats-Unis et dont les frais annuels avaient passé de 473.000 à 2,3 millions de dollars? Pour d'autres milieux, en revanche, le cartel est une institution souple, docile, indispensable même pour parer aux méfaits d'une libre concurrence qu'ils qualifient d'excessive, cruelle, brutale.

Etant donné l'intérêt qu'il soulève, on peut prétendre que, s'il devait disparaître aujourd'hui, le cartel aurait néanmoins sa place dans l'histoire économique, tant la première moitié du XX^e siècle en a subi l'empreinte.

Dans le rapport qu'en date du 12 novembre 1944 le sénateur américain H. M. Kilgon présentait devant le Parlement¹, en sa qualité de président de la sous-commission chargée d'étudier l'action des cartels et des monopoles sur la conduite de la guerre en particulier, il s'élevait avec force contre ces organismes; dans un réquisitoire véhément, il affirmait :

« La véritable coopération des Nations souveraines, dans le domaine commercial, sonne le glas du système des cartels qui a

¹ Dans *Le Document de la semaine* du 22 mars 1945.

dressé jusqu'ici une barrière infranchissable entre les nations, interdisant leur bonne entente. Il faut mettre hors la loi le système des cartels avant de pouvoir ouvrir la voie à une ère d'expansion économique dont bénéficieront tous les peuples. »

Dans son bulletin ¹ du mois d'août 1949, une agence d'information économique de New-York relevait qu'aux U. S. A. les termes de monopoles, trusts, cartels, étaient récemment encore des mots qui appelaient la réprobation générale du peuple américain. L'expression de cartel international, en particulier, est aux Etats-Unis synonyme d'institution sinistre, entourée de mystère et d'intrigues ; le cartel est une calamité, un instrument dangereux à l'aide duquel les hommes qui le dirigent se jouent des gouvernements et des nations pour servir des intérêts particuliers, le plus souvent inavouables. Cette opinion est générale ; elle est partagée autant par les milieux gouvernementaux que par l'Américain moyen.

Contrairement à ce qui se passe aux Etats-Unis, l'Europe n'a jamais pris une position aussi absolue à l'endroit des cartels internationaux. Les jugements portés sur eux sont généralement plus nuancés ; ils leur sont même souvent favorables.

Les gouvernements européens ont parfois appuyé des cartels, ils en ont été les complices. Dans tous les cas, ils ne les ont jamais condamnés en bloc. Ils les ont plutôt facilités à leur départ, ils leur ont laissé beaucoup d'initiative pour conclure des arrangements avec des cartels étrangers. Certains gouvernements européens les ont même soutenus dans leur tentative de régulariser le marché. Le gouvernement allemand fut à l'origine du cartel de la potasse. Les délégués français du cartel de l'acier ne manquaient pas de conférer préalablement avec les milieux officiels de leur pays avant de prendre part à des négociations où ils retrouvaient les représentants des cartels nationaux allemands, belges, luxembourgeois, et plus tard autrichiens, hongrois et tchèques. A juste titre, nos autorités n'ont jamais interdit à certains groupements économiques de s'asseoir à la même table que d'autres représentants étrangers du même secteur industriel que le leur pour essayer de trouver une formule d'entente fixant un contingent de production pour chaque pays. Le cartel de l'aluminium a été créé

¹ *Topic of the Month* d'août 1949.

sur l'initiative de la Société anonyme pour l'industrie de l'aluminium, à Neuhausen, et groupait à l'origine Français, Anglais, Canadiens et Suisses.

Il paraît opportun de citer ici l'opinion d'un grand Européen, Ed. Herriot¹, qui considérait le cartel international comme une institution qui devait, jusqu'à un certain point, remplacer la fédération européenne. En 1930 déjà, il constatait la nécessité logique d'une rationalisation économique de l'Europe ; les groupements, internationaux aussi bien que nationaux, marquent une étape de la prise de conscience de l'économie par elle-même. Ils sont les signes d'une rationalisation de grand style. « Ainsi conçu, le cartel marque un progrès, réunit les économies nationales, jusqu'alors hostiles... Ils apportent l'ordre, condition nécessaire, sinon suffisante, de la paix. »

En face de ces deux attitudes, l'américaine et l'européenne, on reste perplexe, d'autant plus que la guerre a porté une grave atteinte aux cartels internationaux qui existaient avant 1939. Aujourd'hui, dans tous les pays, ils sont pour le moins discutés, voire critiqués. Dès lors, une question vient à l'esprit, suivant que l'on considère l'opinion européenne ou l'attitude américaine : Le cartel international passe-t-il par une crise de croissance ou notre époque en annonce-t-elle déjà le déclin ? En d'autres termes : La politique de compromis de l'Europe sera-t-elle plus agissante et plus convainquante à l'endroit des cartels internationaux que celle, catégoriquement négative, des Etats-Unis ?

Mais avant de rechercher les raisons qui expliquent ces points de vue si divergents, il n'est pas inopportun de définir le cartel et d'établir une classification qui va nous permettre de mieux sérier les problèmes qui se posent et d'éviter toute confusion de termes.

Le cartel est une entente limitée dans le temps et renouvelable, un arrangement passé entre deux ou plusieurs entreprises d'un même secteur économique, en vue de limiter ou de supprimer la concurrence qu'elles se font, accord dans lequel chaque entreprise garde toute son indépendance juridique, mais sacrifie partiellement sa liberté d'action sur le plan économique.

¹ Cf. Edouard HERRIOT : *Europe*. Paris 1930.

Il y a lieu de distinguer le cartel national, qui limite son action à l'intérieur des frontières du pays qui l'abrite, et le cartel international, dont l'entente s'étend aux entreprises de deux ou plusieurs pays et dont l'action porte ses effets sur tout leur territoire.

Ces ententes peuvent régler la question des prix, de la production, de la répartition, des débouchés ; l'objet de ces conventions sera souvent l'achat d'un brevet, l'exploitation d'une licence, le paiement de royautés, l'échange d'expériences de laboratoire.

Enfin, il y a lieu d'établir aujourd'hui une nette discrimination entre les ententes dont les signataires sont des entreprises privées ou des groupements cartellisés privés et les accords passés entre gouvernements, qui revêtent ainsi un caractère officiel et public. Dès lors le rôle des gouvernements tend à prendre des proportions considérables et imprévisibles.

Cette classification établie, essayons de rechercher dans un passé encore récent les raisons qui peuvent expliquer la mentalité américaine d'une part, et ensuite les facteurs particuliers à l'Europe qui font que les cartels internationaux y sont considérés sous une optique différente de celle des Etats-Unis.

Il s'agit surtout d'examiner si ces raisons ont un caractère permanent, si elles relèvent du principe même des cartels ou si, au contraire, elles pourraient perdre de leur importance et de leur valeur, suivant les changements qui surviendraient, soit aux Etats-Unis, soit sur notre continent, et modifieraient ainsi la face des choses et la position prise, de part et d'autre, à l'endroit de ces organismes.

Il semble bien que les Etats-Unis ignorent pratiquement l'existence des cartels nationaux tels que les ententes européennes groupant les entreprises d'un même secteur, non pas qu'il n'existe aucune entente entre producteurs, mais par le fait que c'est souvent une entreprise puissante qui fixe un prix auquel se rallient tous les autres producteurs. C'est par exemple le cas dans l'industrie de l'acier. La United Steel Cy. y donne le ton. Quant aux véritables cartels internes, avec statuts et comprenant la majorité des producteurs, ils sont quasi inexistants, alors qu'on a évalué à 10.000 le nombre des cartels créés en Europe entre les deux guerres, compte tenu des ententes nationales et internationales.

Comment expliquer aux Etats-Unis l'inexistence de cartels internes qui fixent les conditions de prix, des contingents de production, la délimitation de débouchés ? L'une des raisons de cette absence de cartels relève de la législation, en l'espèce de la loi Sherman de 1890 encore en vigueur, qui déclare « illicites les contrats, trusts, cartels et arrangements secrets visant à la restriction du commerce entre les Etats de l'Union ou entre les Etats-Unis et l'étranger ».

Il y a aussi des raisons économiques et psychologiques qui expliquent l'aversion qu'éprouve l'Américain devant toute combinaison, que ce soit un cartel ou un trust. Il ne tolère pas l'idée que son ambition légitime de réussir pourrait rencontrer d'autres entraves que celles de la libre concurrence.

Pays des grands espaces, très jeune encore, n'ayant pas une longue tradition derrière lui, les Etats-Unis sont extrêmement favorables à l'esprit d'entreprise. C'est un continent aux possibilités presque illimitées et aux non moins grandes réalisations, particulièrement sur le plan économique.

L'Américain tient à sa liberté qui, elle aussi, peut lui paraître illimitée, rapportée à l'échelle européenne. Les Etats-Unis couvrent à eux seuls 9.350.000 km², avec une population de près de 130 millions d'habitants. La superficie de cet Etat est donc plus d'une fois et demie celle de l'Europe — sans la Russie — et sa population plus de trois fois moins élevée. Le rapport est donc de 1 à 5. En d'autres termes, l'Européen a cinq fois moins d'espace que l'Américain ou, si l'on préfère, les Etats-Unis doivent quintupler leur population pour qu'une comparaison puisse être faite avec l'Europe, sans tenir compte des richesses naturelles de cette grande république, envers laquelle la nature a été plus que généreuse : prodigue.

En 1830, l'Amérique comptait 13 millions d'habitants ; aujourd'hui, dix fois plus.

Ces quelques chiffres suffisent à mettre en relief les possibilités immenses de ce pays qui, quoique plutôt protectionniste sur le plan extérieur, dispose d'un marché intérieur de près de 9 millions de km² et qui ne connaît pas les barrières douanières. Dès lors, on ne peut y voir que grand, on ne peut concevoir qu'à une vaste échelle, on ne peut y fabriquer qu'en séries ; les entreprises doivent être et sont à la mesure du pays, à la mesure de son potentiel de production.

Ce marché illimité devait engager ses habitants à produire à un rythme de plus en plus rapide. Si les Etats-Unis ont connu des crises, ils n'ont encore jamais touché aux limites extrêmes de leur marché intérieur, contrairement à l'Europe qui, depuis longtemps, se meut dans un espace restreint.

Etonnante capacité d'absorption, organisation rationnelle de la grande production, espace pour tous ceux qui ont quelque chose à dire, qui ont une œuvre à faire, ignorance des rivalités nationales, toute l'activité des hommes est influencée par cette liberté extraordinaire ; une seule lutte, c'est la course de vitesse entre les producteurs. Mais cette lutte doit être loyale et elle doit se développer parallèlement à la libre concurrence. L'Américain y croit ; elle lui a valu des avantages incontestables ; tout organisme ou tout individu qui se proposerait de modifier ces fondements serait mal vu ; il serait dans tous les cas considéré comme une chose ou un être condamnable et punissable.

Le cartel peut parfois brider l'action ; il restreint la liberté de ses membres, il se propose de réduire ou de supprimer la libre concurrence, trois notions auxquelles l'Américain tient par-dessus tout et qu'il considère comme des facteurs essentiels à la vie économique.

L'Américain est un optimiste. Il aime le risque, que les grandes coalitions cherchent à supprimer ; l'avenir, pour lui, doit être meilleur que le présent, mais, pour qu'il puisse réussir, il ne faut pas que des institutions économiques telles que les cartels diminuent ses chances, immobilisent l'évolution, tuent la saine émulation. Le monopole est un frein au développement normal de l'économie. Il est impopulaire. L'Américain le condamne sur le plan intérieur. Si l'homme de la rue a une profonde admiration pour la production organisée et rationalisée des grandes entreprises, il réproouve leurs procédés illicites de lutte contre la concurrence.

Voilà pour les raisons économiques. Considérons maintenant le côté psychologique. Aux Etats-Unis, la grande entreprise a plutôt évolué dans le sens du trust que dans celui de la coalition cartellisée. Le trust a été l'instrument qui a permis aux entreprises de se soustraire à la loi Sherman, puisque la fusion complète de deux ou plusieurs unités économiques supprimait entre elles toutes conventions rappelant l'existence d'un arrangement.

Ce sont donc les trusts qui ont transgressé l'ensemble des lois et des décrets connus sous le nom de loi antitrust, mais sous le coup desquels seraient aussi tombés les cartels, s'il y en avait eu. L'Américain moyen identifie le plus souvent le cartel au trust : il n'établit pas la distinction que nous faisons.

D'autre part, ce sont les trusts américains qui ont passé avec certains cartels européens des conventions secrètes, dont les effets et les abus ont été rendus publics par la division antitrust du Département de justice. De nombreux faits touchant au scandale ont raidi l'opinion publique et l'ont convaincue du danger de toute coalition, quelle qu'en soit l'étiquette.

L'Allemagne a su toujours encourager les grandes entreprises des démocraties à limiter leur production pour éviter une surproduction, mais elle a toujours soutenu ses propres entreprises dans leur politique d'expansion et, de leur côté, les usines allemandes ont su identifier leurs intérêts à ceux du pays.

Le principe du gouvernement allemand est resté immuable : restreindre la production des autres, fixer des prix minima, contrôler strictement les marchés étrangers, mais ne tolérer aucune entrave à son propre marché.

L'effort des Etats-Unis pour l'armement s'est trouvé entravé par l'attitude de certains trusts qui, par leur conventions avec d'autres groupes étrangers — il faut entendre des cartels étrangers — ont non seulement nui aux consommateurs américains, mais aussi à la puissance défensive du pays.

M. Thurmann Arnold, juge, chef de la division antitrust du Département de justice¹, s'est demandé comment l'Allemagne a pu dépasser l'Angleterre dans la fabrication de certains produits rares et essentiels à la guerre (produits finis ou matières premières) et pourquoi les Etats-Unis ont pu souffrir de l'absence ou de l'insuffisance de ces mêmes produits ? C'est parce que certains trusts, jouissant d'un quasi-monopole, ont supprimé toute concurrence, avant de passer des conventions avec certaines entreprises allemandes, dont les résultats ont été les suivants aux Etats-Unis :

- 1° maintien ou hausse des prix sur le marché américain,
- 2° diminution de la production, car lorsque les prix sont artificiellement élevés, la consommation se détourne du produit touché par la hausse et la production décroît,

¹ Cf. C. D. EDWARDS, *Economic and Political Aspects of International Cartels*, 1944.

- 3° ralentissement des progrès techniques,
- 4° disparition de la main-d'œuvre qualifiée.

Avant d'avoir signé en 1927 avec la maison Krupp une convention qui lui assurait tout le contrôle des marchés américains, la General Electric Cy. vendait le carbure de tungstène 50 dollars, alors que le prix de revient en était de 30 dollars à peu près. Après la signature de cette convention, le prix de vente s'est élevé à 450 dollars. En 1942, mise en accusation par la loi antitrust, cette compagnie fut obligée d'abaisser son prix et de le maintenir entre 27 et 45 dollars. Cette hausse injustifiée avait ralenti la production du carbure de tungstène, indispensable pour la fabrication des outils tranchants, alors que l'Allemagne en utilisait proportionnellement vingt-deux fois plus par unité de production d'acier, parce qu'elle avait maintenu à l'intérieur du pays un prix très bas.

Avant la guerre, la maison Bausch & Lomb jouissait aux Etats-Unis d'un véritable monopole pour les instruments d'optique utilisés par l'armée. Pour éviter toute concurrence, cette maison avait passé en 1921 une convention avec la maison Zeiss, convention aux termes de laquelle elle se réservait les Etats-Unis comme chasse gardée et abandonnait à Zeiss les autres marchés mondiaux. En 1935, la France et l'Angleterre avaient passé à Bausch & Lomb des commandes pour un montant de 1.500.000 dollars. Mais en vertu de la convention susmentionnée, la maison Bausch & Lomb a dû renoncer à exécuter ces commandes.

Au moment où le gouvernement américain a commencé à réaliser son programme d'armement, la maison Bausch & Lomb n'a pas été en mesure d'exécuter promptement les commandes qui lui furent confiées. Les installations techniques n'étaient plus à la hauteur des exigences modernes, le personnel spécialisé faisant défaut. En outre, elle avait facilité l'expansion allemande dans le monde entier pour les articles de son ressort.

D'autres abus ont été commis sur un plan différent. On a cherché à maintenir des produits de qualité secondaire. Ainsi les U. S. Electric Light Bulbs Cies. se concertèrent pour réduire la durée moyenne des ampoules. Le trust Du Pont, grâce à un accord passé avec la I. G. Farbenindustrie, les Imperial Chemical Industries et l'entreprise Rohm & Haas Cy., contrôlait tout le marché américain pour les produits de méthacrylite ; il s'était

efforcé de découvrir un ingrédient destiné à souiller le méthacrylate réservé aux usages industriels et vendu 85 cents la livre¹, afin qu'il ne puisse être utilisé pour les besoins dentaires. Pour ce dernier usage, le prix de vente était de 45 dollars la livre, pour une matière identique, mais non souillée. N'est-il pas superflu d'apporter d'autres exemples, et la liste en serait longue, pour aider à comprendre la position des Etats-Unis.

Devant ces faits, le public américain est très méfiant à l'endroit des cartels, et cela à un double titre : parce que les trusts américains n'ont pas défendu les intérêts généraux du pays, et à cause des procédés astucieux et critiquables des cartels allemands.

Qu'en est-il de l'Europe ?

Rappelons deux chiffres : l'Europe, sans la Russie, compte 5.701.000 km², et 447 millions d'habitants.

Notre continent est donc à peu près deux fois plus petit que les Etats-Unis, alors qu'il comptait, en 1939, trente-quatre Etats, non compris Malte, Gibraltar, Memel. Ces données se passent de commentaires. Relevons simplement que l'Europe est divisée à l'excès, que la France occupe, au point de vue de la superficie, le premier rang, puis vient l'Espagne. Nous nous trouvons en présence d'un véritable damier politique, qui implique un particularisme très développé et un individualisme poussé souvent à l'extrême. Cette division est une cause de discorde. Toute l'histoire serait là pour en témoigner si cela était nécessaire.

Cette diversité d'Etats appelle un antidote : cela devrait être une entente à développer.

Examinons les problèmes économiques que pose cette diversité.

Chaque fois que l'on a pu dire « grand » pour les Etats-Unis, on pourrait dire « mesuré, moyen, petit » pour l'Europe. Les frontières économiques correspondant aux frontières politiques, nous nous heurtons à de nombreuses barrières douanières qui font de l'Europe autant de petits marchés qu'il y a d'Etats.

Les obstacles monétaires qui réduisent les possibilités d'échange, le clearing qui complique les paiements, les marchés parallèles qui créent la confusion, l'instabilité des monnaies, toutes ces

¹ La livre de 453,59 grammes.

entraves qui ne sont pas spécifiques de notre époque obligent chaque économie à s'organiser sur le plan national, à se discipliner et à se soumettre à un ordre, afin de compenser les faiblesses du système dont l'Européen est conscient et qu'il a cherché à maintes reprises à atténuer par des mesures très diverses, dont l'Union européenne serait l'une des formes, comme aussi le Bénélux ou l'Union douanière franco-italienne.

Aujourd'hui encore, l'Europe est en principe favorable aux ententes industrielles, qu'elle considère peut-être comme un mal nécessaire, tant dans le cadre des frontières nationales que sur le plan international. Il serait erroné d'affirmer que notre continent soit totalement acquis à l'idée d'une superorganisation économique. Il a le sens de la liberté ; il est même passionné de liberté. L'Europe en a suffisamment donné de preuves et l'a payé chèrement par des luttes sanglantes.

Mais, sur le plan économique, trop d'expériences lui ont appris que la formule du « laisser-faire - laisser-passer » était surfaite et dépassée par les événements.

Si la libre concurrence a été un facteur incontestable de progrès techniques, si elle a suscité des découvertes, favorisé l'évolution économique, elle a commis aussi des excès ; elle a fait des ravages dans certains milieux d'artisans et de petits entrepreneurs qui sont l'expression même de ce génie européen que nous devons sauvegarder pour conserver l'originalité de notre continent et son attrait.

L'Européen aime encore le métier, le travail manuel qui exige des connaissances techniques. L'artisanat a encore son mot à dire et, s'il n'entre pas dans des combinaisons économiques, il marque encore par son rayonnement toute notre économie. C'est avec résignation que l'Europe a adopté la grande entreprise. Elle reste attachée à tout son passé et donne la préférence, partout où elle le peut, à l'entreprise aux dimensions moyennes, à la mesure de l'homme. Elle admire l'ouvrier qui a de la tradition. Elle y tient, elle veut le défendre. A. Siegfried cite ce mot d'un modeste save-tier de village : « Il y a cinquante ans que je fais des sabots, et ils n'ont pas encore dit leur dernier mot. ¹ » Cela est révélateur d'un

¹ André SIEGFRIED : *L'artisanat et ses possibilités d'avenir à l'âge de la machine*. Saint-Gall, 1947.

état d'esprit, de l'amour que l'on peut avoir pour son métier. Or, nombreux sont les chefs d'entreprises qui sympathisent encore avec cette catégorie d'hommes, parce que hier encore ils étaient de ce nombre. Ils veulent éviter que leurs entreprises ne prennent des dimensions excessives. Mais, précisément, de ce fait même, la conséquence de la coexistence de plusieurs entreprises dans le même secteur économique, et de même puissance, ou à peu près, les conduit à prendre contact et à se grouper dans les limites du territoire national. C'est la naissance du cartel. Cette entente est d'autant plus nécessaire que la lutte sur le plan de la concurrence est trop souvent néfaste à toute une partie de la population.

L'Européen n'est pas persuadé que sur le plan économique la lutte conduit toujours à une amélioration. La lutte peut être stérile à force d'être implacable. La puissance d'une entreprise est toujours fonction, partiellement tout au moins, de l'étendue plus ou moins grande de ses débouchés. C'est une des raisons pour lesquelles les entreprises européennes sont souvent plus vulnérables que les grandes entreprises américaines solidement assises financièrement et capables de résister longtemps aux concurrents éventuels.

Or, les cartels nationaux garantissent à leurs membres une puissance suffisante, sans faire de la concentration gigantesque une condition sine qua non. L'Européen est lui-même trop individualiste pour accepter que son entreprise fusionne avec une autre, car cette fusion équivaldrait à la disparition de son entreprise ou, pour le moins, à sa dépersonnalisation. Puisque le cartel sauvegarde ce caractère, il est peut-être un pis aller, mais le mal est moins grand que l'isolement total, que la lutte sans merci ou la disparition définitive.

C'est ainsi que l'on considère le cartel national ou interne, en Europe.

Cette prise de position à l'égard d'ententes n'est pas nouvelle. On pourrait remonter loin dans l'histoire économique du vieux continent pour en retrouver des traces et, peut-être même, les racines. Il suffira de citer les corporations.

Il faut relever aussi que l'Europe a depuis longtemps atteint ses limites économiques, qu'elle en est consciente et que, bon gré, mal gré, elle a compris qu'elle ne pouvait continuer à tolérer l'anarchie sur le plan de la production. Tant que notre économie

a été une économie de rareté, cela n'était pas nécessaire. Mais une économie d'abondance lui a succédé ; la production n'est plus à la remorque de la consommation, au contraire, la première doit s'adapter à la seconde.

A des données totalement différentes doivent correspondre des solutions nouvelles, si l'on veut éviter un déséquilibre.

Il y a aussi des raisons politiques et sociales qui font apparaître à toute une classe d'Européens les ententes industrielles comme des institutions méritant d'être soutenues, parce qu'elles pourraient devenir entre leurs mains des instruments dociles, pour réaliser leur idéal politique. Nombreux sont les socialistes qui considèrent avec satisfaction le développement des cartels, puisque ce développement tend à donner aux pouvoirs publics des arguments très forts en vue de les contrôler, voire de les diriger vers un socialisme d'Etat.

Cette observation s'est trouvée confirmée par l'évolution de la politique des cartels de l'Allemagne dès 1910, et même jusqu'à l'hitlérisme, dont les économistes se déclaraient adversaires des cartels, mais qui en ont cependant tiré d'importants avantages. L'évolution tendait vers un système de cartel obligatoire.

Or, ce cartel national est l'embryon des ententes internationales. Etre favorable au premier, ou le tolérer, c'est aussi se prononcer pour l'autre, rendu indispensable par l'exiguïté des Etats de l'Europe.

Prétendre que les cartels européens n'ont jamais commis d'abus serait déformer la vérité et présenter les hommes d'affaires du vieux continent pour plus vertueux qu'ils ne le sont ; mais, à considérer avantages et inconvénients, dans les circonstances qui ont caractérisé ces quarante dernières années, l'Europe a préféré les inconvénients des cartels, qu'une législation a toujours la possibilité d'atténuer, aux conséquences néfastes que peut avoir la libre concurrence sur une économie désorganisée ou en convalescence, comme c'est le cas depuis 1918.

Telle était la situation, tant aux Etats-Unis qu'en Europe, jusqu'au début de 1948 ; depuis lors, certains faits nouveaux et de la plus haute importance sont venus quelque peu modifier l'opinion des milieux responsables de la politique hostile aux cartels des Etats-Unis. L'opposition n'est plus aussi absolue, non pas quant

au principe, mais sur le terrain des faits, de sorte que les hommes d'Etat américains qui critiquaient violemment l'attitude européenne commencent à reconsidérer leur position. Dans leur zone d'occupation, les Américains ont constaté¹ que la décartellisation n'était pas une panacée, et que, dans une Europe aussi anémiée qu'elle l'est, les recettes appliquées à l'économie américaine n'ont pas du tout les mêmes résultats. Au contraire, ils reconnaissent aujourd'hui que l'essentiel et le premier but à atteindre est d'assurer, à l'économie allemande en particulier et européenne en général, un nouveau départ, indépendamment de toute question de principe, et que les cartels pourraient rendre des services dans ce domaine.

Les économistes américains, eux également, ne sont plus aussi affirmatifs qu'il y a cinq ans. Dans un ouvrage récent², deux spécialistes de la question ne craignent pas d'affirmer qu'une réduction des prix n'a pas toujours une heureuse influence sur le plan social, et que la hausse des prix n'est pas nécessairement une mesure antisociale. Or, c'est précisément la méthode à laquelle recourent parfois les cartels.

Cette évolution de la pensée américaine est significative et certainement favorable à ces organismes.

Un autre fait, plus important encore, a été la rédaction de la Charte de La Havane, signée par les représentants de cinquante-quatre Etats en date du 24 mars 1948. Il s'agit donc de l'Acte final de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, qui attend, pour entrer en vigueur, d'être ratifié par les gouvernements qui étaient représentés à La Havane. Sans doute, cette ratification, qui ne devait être qu'une formalité, tarde-t-elle singulièrement. Il est vrai qu'une certaine opposition se manifeste dans les parlements respectifs, et l'on se demande même si la Charte ne restera pas lettre morte.

Au cours des délibérations, l'élaboration et la mise au point des chapitres V et VI avaient été extrêmement laborieuses. — Ces deux chapitres concernent les pratiques commerciales restrictives et les accords intergouvernementaux sur les produits de base. —

¹ Cf. « Decartelization », dans *Weekly Information Bulletin* du 17 novembre 1947.

² Cf. G. W. STOCKING and M. W. WATKINS : *Cartels or Competition ?* New-York, 1948.

Une forte opposition s'était élevée contre les prétentions américaines de vouloir y insérer une clause générale restrictive, entre autres pour toutes les ententes à caractère de cartels. Les délégués des Etats-Unis furent obligés de tempérer leurs prétentions et de composer avec les représentants des autres nations, qui réussirent à faire admettre d'importants amendements aux propositions américaines et à y inscrire de nombreuses exceptions, de sorte que lorsque la Charte de La Havane entrera en vigueur — dans l'hypothèse la plus favorable — il faudra une majorité des deux tiers des Etats membres présents et participant au vote pour qualifier de pratiques commerciales restrictives « toutes pratiques qui, dans le commerce international, entravent la concurrence, restreignent l'accès aux marchés, ou favorisent le contrôle à caractère de monopole, dans tous les cas où ces pratiques produisent des effets nuisibles sur le développement de la production ou du commerce ».

Quelles pourraient être les conséquences de la Charte pour la création future et le développement des cartels internationaux ? Il est encore prématuré de répondre à cette question d'une façon catégorique. Seule l'expérience fournira matière à discussion. Toutefois, on peut penser que le chapitre V n'est pas aussi restrictif qu'il pourrait en donner l'impression. Il faut que les pratiques commerciales soient nuisibles pour qu'elles puissent être dénoncées. Ce sera donc à l'Etat lésé de porter le cas devant l'Organisation des Nations Unies. A supposer que les Etats-Unis présentent une réclamation écrite sur les effets d'un cartel européen contrôlant tout le marché de notre continent, qui serait un obstacle pour les produits américains, les Etats-Unis éprouveraient quelques difficultés à convaincre l'Organisation que cette réclamation est contraire à la Charte, si les membres du cartel peuvent prouver que leur entente régularise le marché et est un élément de rationalisation.

En revanche, l'article 55 du chapitre VI est extrêmement intéressant et pourrait à l'avenir être un obstacle à la création et au développement de cartels internationaux privés. Il relève « que les conditions de production, d'échanges et de consommation de certains produits de base sont telles que le commerce international de ces produits peut être sujet à des difficultés spéciales, telles que la tendance à un déséquilibre persistant entre la production et la

consommation, l'accumulation de stocks pesant sur le marché, et les fluctuations prononcées des prix... Les Etats membres reconnaissent que ces difficultés peuvent, le cas échéant, exiger un traitement spécial du commerce international de ces produits par le moyen d'accords intergouvernementaux. » Sans doute, cet article se limite à des cas présentant des difficultés *spéciales*, telles que la tendance à un déséquilibre *persistant*. S'il n'est que passager, ce déséquilibre ne tombe pas sous le coup de la Charte.

Mais c'est précisément dans cet ordre d'idées qu'un changement fondamental s'est produit et, s'il devait se généraliser dans l'espace et dans le temps, ce serait un coup très sensible porté à toute une catégorie de cartels internationaux, soit ceux dont l'objet est une matière de base.

Depuis la guerre, l'influence qu'ont prise les gouvernements dans le commerce international s'est accrue dans des proportions démesurées. L'insuffisance des matières premières, la rareté, aussi, des monnaies fortes, l'application du plan Marshall, ont incité les gouvernements à intervenir dans toutes sortes de secteurs économiques, allant jusqu'à régulariser la production. L'O. E. C. E. a, pour sa part, favorisé une telle immixtion des pouvoirs publics, qui prennent de plus en plus la place de l'économie privée, qui se substituent à elle et qui, peut-être, finiront par l'éliminer définitivement, si elle ne sait se défendre. Aujourd'hui, ce sont les délégués des Etats qui siègent autour du tapis, là où, hier encore, se trouvaient les représentants des cartels internationaux. Cette évolution, préjudiciable aux ententes privées, nous paraît capitale.

Dans le cadre de ces opérations, il y a lieu de mentionner la signature, en date du 1^{er} juillet 1949, d'une des plus grandes conventions internationales qui aient été passées. Elle concerne le blé. Vingt-trois nations y sont intéressées. Cette entente fixe les prix minima et maxima du blé, la répartition des montants qui peuvent être exportés et importés par chaque Etat signataire, et elle porte sur approximativement la moitié des quantités totales de blé qui seront vraisemblablement l'objet de transactions dans le cadre du commerce international.

Faut-il également rappeler que non seulement tous les Etats qui évoluent dans l'orbite de la Russie ont supprimé les ententes privées et les ont remplacées par des agences gouvernementales d'achat et de vente, mais que certains autres Etats d'Europe ont

aussi créé des offices gouvernementaux tendant à se passer du marché libre pour toutes sortes de transactions? La Grande-Bretagne, par exemple, a signé des contrats à long terme avec plusieurs États pour des échanges très élevés de produits. L'un des plus récents est celui conclu avec l'Argentine¹ et portant sur un montant de plus de 3 milliards de dollars. Inutile de relever que de telles transactions affectent considérablement les perspectives des producteurs, des acheteurs et de toute l'économie.

C'est là que nous paraît résider pour l'avenir des cartels un risque indéniable, puisque les gouvernements revêtent de plus en plus des fonctions qui, jusqu'à la guerre, étaient presque exclusivement réservées à l'économie privée et à ses grandes institutions, dont les cartels ne sont pas les moindres. Mais, à cet égard, un point mérite d'être relevé. Aujourd'hui, si les États apportent des restrictions soit dans la production, soit dans la répartition des biens, leurs mesures ne sont pas dictées par le seul mobile du profit, mais par un mobile social. C'est précisément le reproche que l'on a pu adresser aux cartels internationaux, qui ont presque toujours uniquement considéré les intérêts particuliers de leurs membres pour fixer leur ligne de conduite.

Essayons, à l'aide des éléments que nous avons pu réunir, de dresser un bilan des avantages et des désavantages des cartels internationaux.

Nous aurons à l'actif leur lutte contre une libre concurrence excessive et pernicieuse, souvent mortelle pour les petites et moyennes entreprises, et contre la compression des dépenses, qui se fait trop fréquemment au préjudice de la main-d'œuvre, leur tentative, et souvent leur réussite, dans la voie de l'organisation et de la régularisation de la production, la stabilité de leurs prix, le rapprochement des économies nationales par ces contacts internationaux.

Au passif, nous trouverons leurs abus de toutes sortes, leur puissance mise trop souvent au service d'intérêts purement privés, l'absence d'arrangements avec leurs acheteurs. Une

¹ Cf. *The Economist* du 2 juillet 1949.

tentative parfois de supprimer toute vélocité de la plus petite concurrence.

En se fondant sur nos constatations antérieures, et en considérant les cartels internationaux en face de la conjoncture actuelle, marquée incontestablement par une vague d'étatisation, nous pouvons nous demander quelles sont leurs perspectives d'avenir, et tenter de répondre à la question que nous nous étions posée tout à l'heure : crise de croissance ou déclin ?

Nous avons vu se dessiner aux Etats-Unis un léger revirement, probablement très momentané, en faveur des cartels internationaux, qui restent cependant pour les Américains une institution qu'il faudra tôt ou tard extirper de l'économie mondiale. On ne se trouve donc pas en face d'une abdication ; les Américains n'ont pas désarmé¹.

Quant aux facteurs favorables aux cartels, que nous avons relevés en Europe, ils n'ont pas changé ; ils ont un caractère permanent ; notre continent est encore le damier politique qu'il était au début du siècle, et notre économie a plus que jamais besoin d'une organisation rationnelle, qui seule pourrait suppléer à son manque d'unité et à son exigüité.

Malgré cela, la position des cartels internationaux s'est plutôt affaiblie depuis 1939, car si les Etats-Unis paraissent disposés à leur faire quelques concessions, des points ont été perdus par les cartels sur l'échiquier européen, du fait de l'intervention des gouvernements dans les grandes opérations internationales, de la décartellisation de l'Allemagne et du Japon, des positions perdues dans les pays de l'Est et surtout de la dénonciation de nombreux accords, consécutive à la guerre. Nombreux sont les cartels internationaux qui sont en état de veilleuse et n'ont pratiquement plus d'effet. Or, l'amélioration du ravitaillement de l'Europe, la remise en état de son outillage, la reprise de sa production, en un mot le retour à une économie de paix pose déjà le tragique problème de l'adaptation de la production à la consommation. Si paradoxal, ou tout au moins si prématuré que cela puisse paraître, nous sommes déjà entrés dans une période d'abondance, ou tout au moins de déséquilibre entre la production et la

¹ Cf. *New York Times* des 21 novembre et 11 décembre 1949, *Neue Zürcher Zeitung* du 30 décembre 1949.

distribution. Au lendemain de la guerre, les Etats ont utilisé leurs ressources pour reconstituer leur appareil de fabrication et pour se procurer les biens indispensables au minimum d'existence de leurs populations. Nous avons connu une économie de rareté ; depuis lors, l'Europe remonte graduellement la pente, même si l'abondance n'est pas encore comparable à celle d'avant-guerre. Mais déséquilibre il y a.

Voici quelques chiffres se rapportant à l'acier :

En mars 1949, pour 133.000 tonnes d'acier livrées, un des centres métallurgiques d'Europe n'a reçu que pour 79.000 tonnes de commandes. En juillet, les chiffres sont respectivement de 100.000 contre 72.000 ; en août, de 83.000 tonnes livrées contre 56.000 tonnes de commandes. On a déjà éteint quelques hauts fourneaux. C'est la concurrence à outrance. Dans l'ancien cartel de l'acier, il y avait au moins le respect du marché national en faveur des producteurs du pays, et son existence même permettait une prise de contact entre producteurs. Aujourd'hui, la United Steel Corporation produit à elle seule autant d'acier que toute l'Europe et, tandis qu'avant la guerre notre continent pourvoyait au 85 % des besoins des marchés étrangers, en dehors des Etats-Unis, nous ne pouvons encore prévoir ce que seront demain nos possibilités d'exportation.

Quant à l'aluminium, les perspectives paraissent encore plus sombres et la situation de la Suisse n'est guère favorable. Avant la guerre, le cartel avait fixé des contingents de production et réservait à chaque pays signataire l'exclusivité de son marché.

En mai 1945, le Canada a dénoncé les accords pour reprendre sa liberté. Sa production¹ a passé de 71.000 tonnes en 1938 à 495.000 tonnes en 1943, pour retomber à 194.000 tonnes en 1946. Mais sa capacité de production est de 523.000 tonnes, et il a créé dans divers pays, comme par exemple en Afrique du Sud, en Hollande, en Suisse, en Allemagne, en Angleterre, des usines de transformation du métal brut en produits semi-ouvrés, ou s'il n'en est pas propriétaire, il y est fortement intéressé. C'est dire que la lutte a repris.

¹ *Le Canada*, publication de l'Institut national de la statistique et des études économiques. Paris, 1948, page 65.

Le chômage réapparaît sur le marché européen du travail : voici quelques chiffres comparatifs donnant le nombre des chômeurs pour le premier trimestre des années 1948 et 1949 ¹.

Allemagne, zone anglo-américaine	433.000	937.000
Autriche	9.000	91.000
Belgique	64.000	165.000
France	11.000	32.000
Grande-Bretagne	287.000	327.000

Un autre facteur de déséquilibre trouve son origine dans l'évolution inéluctable des pays agricoles qui s'industrialisent à un rythme angoissant pour ceux qui n'ont pour vivre que l'industrie et la transformation des matières premières en produits ouvrés.

Aujourd'hui, placée entre les Etats-Unis et la Russie, que d'aucuns comparent à deux pôles d'attraction, l'Europe doit trouver elle-même une solution ou des solutions aux problèmes qui sont les siens, et opposer à chacun de ces pôles quelque chose de positif, qui lui soit propre, qui sauvegarde ses intérêts, qui lui permette de s'affirmer lorsqu'elle discute avec ses partenaires et que son avenir est en cause.

Ce n'est pas du côté de l'idéologie russe qu'elle doit aller chercher la formule magique qui renforcera son indépendance et sa puissance économique. Elle ne doit pas non plus regarder du côté de l'Amérique pour l'imiter et lui emprunter ses méthodes de production et son système de répartition.

L'Europe doit créer, au-delà de ses nationalités diverses, son unité économique et une certaine unité politique. Les tentatives de fédération politique ont été jusqu'à présent des échecs ; le nationalisme a sa part de responsabilité, mais les maladaptations économiques ont aussi la leur. Il faut donc parvenir à un équilibre économique qui permette à chacun de vivre, en coordonnant la puissance productive de l'Europe à la capacité d'absorption de tous les marchés qu'elle alimente. Au nombre des institutions qui pourraient jouer un rôle de premier plan dans cet effort, il y a les cartels internationaux, du moins européens. Tout d'abord, ils existent. L'instrument est à portée ; on en connaît le mécanisme et les limites, mais aussi les possibilités. Il n'est en soi ni

¹ Publication de l'ONU sur la situation de l'Europe. Juin 1949.

mauvais, ni bon ; il peut être utile ou nuisible suivant l'usage que l'on en fait.

On peut parfaitement concevoir que les cartels, prenant l'initiative du mouvement, anticipent sur les intentions des gouvernements, les prennent de vitesse, et organisent de nouveau la production. Cette solution ne saurait être rejetée à priori. Elle mérite examen.

Nous ne pouvons pas revenir à un régime de libre concurrence totale sur le marché européen, car nous ne croyons plus aux vertus de l'automatisme régulateur de ce régime, spécialement dans une économie malade et affaiblie. Nous en connaissons trop les risques et les dangers. La stabilité des prix — et non pas leur rigidité — est un élément d'équilibre. En raison de leurs charges sociales de plus en plus lourdes, il faut donner aux entreprises les moyens de supporter et d'inclure ces charges dans le prix de revient des produits fabriqués. Ces problèmes doivent être discutés non pas entre fonctionnaires, mais entre producteurs dont les cartels seraient les organes de contact. Et si les membres d'un cartel étaient tentés d'abuser d'une situation acquise, les outsiders, dont le rôle est salutaire et désirable, ne manqueraient pas de leur rappeler que la concurrence n'est pas définitivement et intégralement éliminée du marché du seul fait de l'existence d'un cartel.

Il reste un point à soulever. Si l'Europe organise sa *production* sous le régime des cartels, peut-on rationnellement abandonner à elle-même la *distribution*? Cette question nous paraît fondamentale. Du moment que l'on touche au secteur de la production, on ne saurait laisser la répartition se faire par le seul jeu des forces en présence, sinon celle-ci serait préteritée par rapport à celle-là. Cette coordination pose évidemment des problèmes très délicats à résoudre. Les consommateurs sont beaucoup plus difficiles à atteindre que les producteurs. Ceux-ci sont relativement peu nombreux, ceux-là sont en général légion. Les premiers acceptent plus facilement une discipline que les seconds. Mais puisque l'Etat est insuffisamment outillé pour remplir cette tâche, les ententes privées ne pourraient-elles pas s'en charger ?

Dans ce cas, il faudrait que les cartels internationaux élargissent leurs accords pour pouvoir y comprendre également les représentants des consommateurs, afin de ne pas négliger cette source

essentielle de renseignements, puisque, en dernière analyse, c'est le volume des besoins qui devrait fixer celui de la production, si l'on veut éviter tout gaspillage.

En cas de sous-consommation, ce serait aux cartels d'étudier les mesures propres à encourager la consommation, à l'orienter dans telle ou telle direction, et ainsi d'atténuer ou même d'éliminer un ralentissement de la vie économique. Pour leur part, les consommateurs pourraient régulièrement renseigner les producteurs sur leurs besoins probables.

Sur le plan des investissements et des agrandissements d'usines, un échange de vue devrait précéder toute nouvelle mise en chantier.

Dans le domaine des découvertes, l'échange d'expériences pourrait être extrêmement utile en vue d'améliorer la qualité des produits.

C'est sans doute aller loin dans l'organisation de l'économie, mais ne serait-ce pas un des moyens de sauvegarder ce qui reste de liberté et d'autonomie économique devant les dangers d'une étatisation. C'est pour se soustraire à la rigidité d'une économie dirigée qu'il faut lui opposer et lui préférer une économie dite « orientée », sans la participation de l'État, mais avec son contrôle.

On ose à peine dire, aujourd'hui, que l'économie est en perpétuelle évolution. C'est souvent au rythme d'une révolution que les institutions se transforment, que les systèmes économiques s'écroulent, et que d'autres leur succèdent. Mais, considéré dans le temps, il y a une certaine permanence, pour autant que les organismes offrent assez de souplesse pour s'adapter aux conditions nouvelles. On l'a observé pour les banques, on en a fait l'expérience avec la monnaie ; les ententes internationales aussi pourraient rendre encore de réels services, mais, pour cela, elles ne doivent pas se cristalliser dans leur forme initiale. L'avenir leur offre d'incontestables possibilités, dans le cadre des transformations économiques de demain. Nous en serons certainement les témoins ; avec d'autres institutions, les cartels peuvent en devenir les artisans et apporter ainsi leur contribution à l'édifice de l'économie européenne, et, au-delà, à l'économie mondiale.

JEAN GOLAY.