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

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 9 (1951)

Heft: 1

Artikel: La libération des échanges et l'Union européenne de paiements

Autor: Dupont, Pierre

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-133579

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 02.07.2025

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

La libération des échanges et l'Union européenne de paiements

par Pierre Dupont,
membre de la délégation suisse à l'O.E.C.E.

Dans un article précédent, M. Jean Perret, délégué de la Suisse au Comité des paiements de l'Organisation européenne de coopération économique (O. E. C. E.), a exposé dans ses grandes lignes le nouveau système de paiements intraeuropéen appelé « Union européenne de paiements » (U. E. P.), récemment mis en vigueur entre les pays de l'O. E. C. E. et auquel la Suisse vient d'adhérer. Dans ses conclusions, M. Perret soulignait que l'U. E. P., instrument technique destiné à réaliser un progrès important vers la convertibilité des monnaies, ne serait pas en lui-même suffisant s'il n'était accompagné dans le même temps d'une série de résolutions sur le plan commercial, tendant à libérer le plus possible les échanges et les transactions invisibles. Nous nous proposons de les étudier et d'en montrer l'importance sur le développement futur des échanges intraeuropéens. Nous en apprécierons également les toutes premières répercussions, à la lumière des événements survenus dans l'intervalle sur l'échiquier mondial.

I. Situation antérieure à la mise en vigueur de l'Union européenne de paiements

Sans reprendre en détail l'ensemble des décisions en matière de libération des échanges qui ont précédé l'U. E. P., nous estimons toutefois indispensable de donner en un bref raccourci l'état de la question telle qu'elle se posait avant l'entrée en vigueur du nouvel instrument de paiements. Les nouvelles mesures ne constituent, en effet, qu'une extension des décisions précédentes. Elles ne peuvent donc se comprendre que dans le cadre général de la libération. Elles ont d'ailleurs été codifiées, tant anciennes que nouvelles, dans un recueil général intitulé « Code de la libération ».

Objectifs poursuivis par l'Organisation européenne de coopération économique

A la suite de la conférence préparatoire à l'O. E. C. E., tenue à Paris au cours du mois d'août 1947, la nouvelle organisation s'était assigné pour but de sa première étape de reconstituer et

de remettre en activité l'appareil de production européen, aux fins tout à la fois de satisfaire aux besoins les plus pressants des pays participants, en évitant de recourir, dans la mesure du possible, à des importations payables en dollars, et de créer un fort courant d'exportation vers la zone dollar, afin de remédier à la pénurie de monnaie forte dont souffrait l'Europe à l'issue de la guerre. Dans le même temps, les pays membres devaient s'efforcer d'assainir leurs finances publiques et juguler l'inflation dont ils étaient tous plus ou moins victimes. Ce ne serait qu'ensuite que l'on franchirait l'étape de la reconstruction et de la libération des échanges pour envisager finalement, c'est-à-dire à l'expiration de l'aide Marshall, en 1952, l'intégration de l'économie européenne assainie dans l'économie mondiale.

La Convention de coopération économique de 1948 marquait déjà avec netteté l'intention commune des pays participants de s'acheminer vers la transférabilité des devises et la plus grande liberté possible dans les échanges intraeuropéens. Il était toutefois indiqué qu'à ce stade un certain nombre de mesures préalables devaient être prises pour atteindre ces objectifs et qu'il ne serait possible de progresser dans cette voie que dans la mesure où les conditions économiques et financières des divers pays s'amélioreraient à la suite des dispositions prises par eux. Ces objectifs furent réaffirmés dans le programme d'action de l'organisation de mars 1948.

Or, dès l'été 1949, les progrès constatés dans le relèvement économique de l'Europe étaient suffisamment importants pour que l'on ne remît pas à plus tard l'attaque de front envisagée contre les restrictions aux échanges. Cette décision se justifiait tant par l'évolution favorable des facteurs économiques que par la nécessité d'intégrer progressivement la production européenne en voie de normalisation dans le circuit mondial, en la mettant d'ores et déjà en concurrence, dans le cadre d'un marché européen élargi. On espérait également, grâce à cette méthode, annuler les tendances autarciques qui se faisaient jour et mettre un frein à des investissements massifs et antiéconomiques. Chacun était au reste conscient qu'une démobilisation des restrictions quantitatives aurait d'autant plus de chance d'aboutir qu'elle s'effectuerait en période de haute conjoncture et alors que l'aide américaine faisait encore sentir ses effets bienfaisants.

Premières mesures de libération

Le 4 juillet 1949, l'organisation décidait, dans des termes très généraux, que les pays participants prendraient sans délai, pour autant toutefois que leur situation économique et financière le leur permettrait, les mesures nécessaires pour éliminer progressivement entre eux les restrictions quantitatives à l'importation, en vue d'arriver en 1952 à une libération aussi complète que possible des échanges intraeuropéens. Par libération, on entendait la suppression complète des contingents, ou tout au moins la délivrance automatique des licences d'importation au cas où les pays jugeraient utile, pour tel ou tel motif, de les maintenir pour les produits qu'ils auraient décidé de libérer. Les mesures de libération devaient s'appliquer aux produits originaires ou en provenance des autres pays membres ou de leurs territoires d'outre-mer, les pays à responsabilité coloniale s'étant engagés à étudier si, et dans quel délai, de semblables mesures pourraient leur être étendues.

Etape de libération de 50 %

Il fallut toutefois attendre au 2 novembre 1949 pour que le conseil passât du général au particulier et, amorçant la libération des échanges, décidât qu'au 15 décembre au plus tard les pays membres abrogeraient les restrictions quantitatives sur 50 % au moins de leurs importations privées — le commerce d'Etat excepté — en provenance de tous les pays participants. Le pourcentage de 50 % devait être atteint dans les trois catégories fondamentales suivantes : *a)* denrées alimentaires et produits d'alimentation animale ; *b)* matières premières ; *c)* produits manufacturés.

La plupart des pays membres atteignirent, et certains dépassèrent même ce premier objectif avant l'entrée en vigueur de l'U. E. P. Si, dans le secteur des denrées alimentaires, le pourcentage prévu a pu être réalisé en général, mais a toutefois rarement été dépassé, dans celui des matières premières, en revanche, il s'est révélé bien supérieur, allant même au-delà, dans certains cas, des deux tiers des importations privées de ce secteur. Quant à celui des produits manufacturés, les pourcentages varient de 25 à 100 %, selon les pays considérés. On ne doit cependant pas

perdre de vue que la suppression des restrictions ne concerne, ainsi qu'on l'a vu, que le commerce privé avec les pays participants et que le commerce d'Etat, qui est exclu du calcul du pourcentage, représente dans nombre de pays un élément important du commerce global.

Discrimination

Avant la mise en vigueur de l'U. E. P., la libération se heurtait à certains obstacles. C'est ainsi qu'un grand nombre de pays excipaient de difficultés de balance de paiements pour ne pas étendre de façon uniforme les mesures qu'ils avaient prises. Les pays à monnaie forte, au nombre desquels se trouve la Suisse, subirent de ce fait une grave discrimination, puisqu'ils se virent ainsi exclus par quelques-uns de leurs plus importants partenaires du bénéfice des mesures de libération adoptées par eux. Les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les Pays Scandinaves, pour ne citer que ceux-là, firent usage de cette discrimination.

A la discrimination pour motif de balance de paiements, admise par l'organisation, s'ajoutait le fait que, même lorsque les mesures s'appliquaient à tous, tous — de par la nature des produits libérés — n'en profitaient pas également, en raison de la place plus ou moins grande qu'ils occupaient dans le commerce d'importation du pays considéré. De plus, le régime du commerce d'Etat s'appliquant de préférence aux denrées alimentaires, les pays agricoles étaient de la sorte indirectement discriminés.

L'année de référence elle-même adoptée pour le calcul du pourcentage (1948) ne donnait pas une image exacte de l'effort accompli par chacun des pays participants.

Pour pallier dans une certaine mesure à ces inégalités, et préparer dans le même temps les futures étapes de la libération, des négociations bilatérales s'engagèrent entre pays membres. Elles permirent d'élargir de façon très appréciable les contingents existants, là où les mesures de libération n'avaient pas porté.

Libération des transactions invisibles

Ce n'est que le 2 novembre 1949, soit postérieurement à la libération des échanges de marchandises, que les pays furent

invités à signaler les mesures déjà prises ou qu'ils estimaient possible de prendre en vue d'étendre les dispositions intervenues dans le secteur commercial aux transactions invisibles.

Le 31 janvier 1950 l'organisation, réaffirmant ce principe, décidait qu'à titre de première mesure les pays devaient établir un « standstill » dans l'introduction de nouvelles restrictions, tant pour les transferts que pour les transactions proprement dites, dans le domaine des transactions invisibles courantes. Ils prenaient en plus l'obligation d'abolir toutes restrictions aux transactions invisibles courantes liées aux mouvements de marchandises dont l'importation est libre de toute restriction quantitative, et d'atténuer le plus possible les restrictions existantes aux autres transactions courantes.

On convint également de poursuivre les efforts en vue de libérer les transactions invisibles, ainsi que les transferts qui en découlent. La décision du 3 mai 1950, entrée en force le 1er juin, eut donc pour objet d'amorcer l'élimination progressive des transactions invisibles, parallèlement à la libération des échanges. La décision envisage à la fois une revue des mesures de libération déjà prises dans ce domaine, et un effort de généralisation tendant à simplifier dans la mesure du possible la réglementation des transactions invisibles entre les pays participants.

Les mesures de libération dans le secteur des invisibles ne s'appliquent qu'aux échanges courants et ne couvrent pas les mouvements de capitaux ni l'exportation et l'importation de billets de banque.

L'organisation s'efforça de supprimer les obstacles faisant particulièrement échec à la reprise des relations économiques et financières entre pays membres et classa les mesures à prendre en trois catégories :

La première comprend les transactions dont la conclusion est libre, mais dont le paiement est contrôlé. A l'avenir, les transferts de fonds relatifs à ces transactions seront autorisés. C'est le cas, notamment, des dividendes, intérêts, participations de filiales aux frais généraux de leur maison mère, salaires, traitements et remises d'émigrants, loyers et fermages, bénéfices découlant d'exploitations d'entreprises, pensions, retraites, transferts de minime importance, etc.

La seconde contient les transactions qui seront désormais autorisées, tant du point de vue de la conclusion des opérations que de leur paiement : par exemple les frais de douane, taxes, charges de transit, le travail à façon, commissions et courtages, honoraires, droits d'auteur, ouverture et remboursement de crédits à court terme commerciaux ou industriels, « royalties », droits et redevances de brevets, licences et marques de fabrique, etc.

Enfin, la troisième liste énumère les transactions que les pays n'ont pu s'engager à autoriser dans tous les cas indistinctement, mais à l'égard desquelles ils adopteront une politique aussi libérale que possible : frais de réparation, de montage, de transformation, de représentation, publicité, voyages d'affaires, tourisme, voyages d'études, journaux, périodiques, livres, films impressionnés, etc.

Un régime spécial fut envisagé pour les assurances et réassurances, étant donné leur caractère particulier.

Telles étaient les étapes qu'avait pu franchir, à la fin de 1949, l'organisation. Elle comprit que si elle voulait progresser dans cette voie elle devait s'appuyer sur un instrument de paiements d'un caractère multilatéral, et non plus sur des accords du genre de ceux qui avaient précédé l'U. E. P., à caractère bilatéral trop marqué et par trop insuffisant sur bien des points.

II. Préparation de nouvelles étapes de libération dans le cadre de la future Union européenne de paiements

Le 31 janvier 1950, l'organisation, ayant estimé satisfaisante la méthode à laquelle elle avait eu recours pour libérer et intensifier le commerce européen, marqua son intention de poursuivre ses efforts. Elle envisagea à cet effet un certain nombre de nouvelles dispositions de libération, dont elle fit toutefois dépendre l'application de l'entrée en vigueur d'un système intraeuropéen de paiements satisfaisant, permettant le transfert multilatéral des monnaies des pays membres.

Nouvelles mesures de libération

Les pays participants s'assignaient comme objectif d'abolir, au plus tard dès l'entrée en vigueur d'un tel système de paiements, les restrictions quantitatives sur 60 % au moins de leurs

importations privées en provenance des autres pays membres pris dans leur ensemble, dans chacun des trois secteurs déjà envisagés.

Il était en outre précisé que l'on déciderait aussitôt que possible, après le 30 juin 1950, quels nouveaux progrès pourraient être réalisés au cours de l'année, en vue de porter de 60 à 75 % le pourcentage de libération, compte tenu toutefois des conditions qui prévaudraient alors, et des résultats obtenus en vue de supprimer certaines pratiques portant préjudice à la libre concurrence (dumping, doubles prix, tarifs douaniers excessifs, etc.).

Enfin, pour bien souligner que le contingent allait à l'avenir devenir l'exception et la liberté, la règle, il fut décidé qu'en tout état de cause les pays devraient justifier les contingents existant encore après le 31 décembre 1950.

Tels étaient, en résumé, les objectifs que l'entrée en vigueur prochaine de l'Union européenne de paiements allait permettre d'atteindre.

Ainsi le nouveau système de paiements ne saurait être considéré comme un fait en lui-même, mais bien comme un instrument au service des échanges, tant de marchandises que de services. C'est en analysant les règles particulières et complémentaires prises dans le cadre de l'U. E. P., ainsi que les mesures précédemment adoptées par l'organisation, que nous pourrons envisager pleinement l'utilité et l'efficacité du nouvel accord de paiements.

Les effets immédiats et à venir de l'entrée en force de l'U. E. P., intervenue sur le plan commercial à la signature des textes, c'est-à-dire le 19 septembre, peuvent se résumer de la façon suivante :

Effets immédiats de l'U. E. P.

Suppression des discriminations

Sur le plan de la libération de 50 % déjà acquise et, d'une manière générale, pour les étapes futures de la libération, toute discrimination motivée pour des raisons de balance de paiements est supprimée dès la signature de l'accord. Cette discrimination n'a, en effet, plus de raison d'être depuis que l'U. E. P. a rétabli dans les limites des « quota » la convertibilité des monnaies européennes. Ainsi se trouve annulée une des discriminations

dont la Suisse a le plus directement souffert avec tous les autres pays à monnaie forte.

En outre, dans le désir d'aboutir à une libération aussi étendue et aussi égale pour tous, les pays membres éviteront, à partir du 1er janvier 1951, toute discrimination à l'importation de tout produit originaire de l'un quelconque des pays membres et déjà libéré par eux (dans le cadre des 60 %) par l'aménagement et l'extension de leurs listes de libération. Les pays ne pourront donc plus, comme ils l'avaient fait précédemment, dresser des listes de produits libérés à l'importation différentes selon les pays exportateurs ; ils sont tenus d'établir une liste uniforme, c'est-à-dire applicable à tous.

Ils appliqueront également de manière non-discriminatoire les mesures qu'ils prendront à l'avenir en exécution des décisions du conseil en matière de libération.

Libération de 60 %

Les pays ont procédé dans les quinze jours qui ont suivi la signature de l'U. E. P. à la libération d'une nouvelle tranche de leur commerce privé, portant ainsi, dès le 4 octobre, le pourcentage libéré de 50 à 60 %.

Effets à attendre de l'entrée en vigueur de l'U.E.P.

Consolidation

Pour donner une certaine stabilité aux mesures de libération déjà prises et éviter que les pays ne procèdent à tout moment à des remaniements de leurs listes, susceptibles de porter préjudice à leurs partenaires et de compromettre l'établissement d'un marché européen élargi, pour certaines marchandises tout au moins, les pays se sont engagés à consolider, à partir du 1er février 1951, et à concurrence de 60 %, le secteur libéré de leur commerce. Des modifications ne pourront y être apportées que dans le cadre des clauses dérogatoires. Toutefois, les difficultés spéciales dues à des mesures de défense et notamment au manque de matières premières pourront justifier de la part de tout pays membre la suppression ou la suspension des mesures de consolidation.

Libération de 75 %

L'organisation s'était assigné primitivement la date du 1er janvier 1951 pour franchir une nouvelle étape de libération et aboutir au 75 %. Cette date a dû être reportée, par la force des choses, au 1er février, l'exercice étant toutefois grevé de conditions suspensives de la part de certains pays membres. La France, par exemple, a réservé son adhésion définitive jusqu'au 31 décembre, date à laquelle elle fera savoir à l'organisation si la situation dans le domaine des matières premières est suffisamment favorable pour lui permettre de donner son accord aux mesures proposées. Les Pays-Bas, la Turquie et le Danemark firent état de l'importance de leurs échanges avec la République fédérale d'Allemagne, et n'estimèrent pouvoir aller plus loin dans la voie de la libération que dans la mesure où l'Allemagne participerait également à cette nouvelle étape, ce dont certains doutaient déjà.

Les Pays-Bas déclarèrent, de leur côté, que le problème des tarifs douaniers excessifs avait été jusqu'à présent insuffisamment pris en considération par l'organisation et que les études entreprises en vue de trouver une solution à ce problème n'avaient abouti qu'à une impasse. Estimant que les tarifs excessifs constituaient un obstacle aussi grand à la libération que les restrictions quantitatives elles-mêmes, ils insistèrent pour voir adopter par l'organisation tout au moins une clause résolutoire. Aucune solution pratique n'ayant pu être trouvée pour régler ce problème, on convint que le secrétariat général, à l'issue des négociations du GATT (General Agreement Tarifs and Trade) à Torquay, examinerait si les résultats obtenus lors de cette conférence en matière d'abaissement des droits excessifs pouvaient être jugés satisfaisants, en d'autres termes si les réductions consenties permettraient de réaliser un nouveau progrès dans l'élimination des obstacles au commerce des principaux pays européens. Au cas contraire, tout pays membre qui aurait déjà libéré à concurrence de 75 % serait alors en droit de demander l'abrogation de cette étape, à moins que le conseil ne trouve une solution au problème lui-même, dont force est de constater la nocivité. En effet, bien souvent dans le même temps où l'on supprime des restrictions à l'importation on augmente sensiblement les droits, remplaçant ainsi une protec-

tion par une autre et rendant de ce fait illusoire la libération envisagée.

Pour ne pas retarder la mise en vigueur du 75 %, le moment venu, on convint d'entamer immédiatement la procédure préparatoire à cet effet. Les pays engageront donc entre eux des négociations sur les nouveaux produits à libérer, en se préoccupant tout à la fois d'atteindre l'objectif des 75 % et de créer dans le même temps un marché européen élargi pour le plus grand nombre de marchandises.

L'organisation et l'E. C. A. (Administration de coopération économique), gardant à l'esprit les avantages qu'a offerts aux Etats-Unis la création d'un marché unique, ont en effet toujours considéré un tel objectif comme l'un des plus indiqués pour permettre à l'Europe de retrouver son équilibre.

C'est dans le même esprit que MM. Pella, Petsche et Stikker ont proposé à l'O. E. C. E. des plans dits d'« intégration », que l'organisation a accepté de soumettre à un premier examen.

En vue d'harmoniser les listes de libération, d'éliminer les inégalités de traitement et de créer un marché aussi large que possible, le secrétariat général a élaboré sous sa propre responsabilité une liste commune des produits qu'il estime souhaitable de voir libérer par tous les pays. Cette liste commune idéale n'engage donc pas les gouvernements, mais elle leur servira de guide pour les négociations du 75 %. Elle ne pouvait forcément donner satisfaction à tous. C'est la raison pour laquelle les pays furent invités à la compléter, en proposant de faire figurer dans des listes complémentaires les produits qu'ils désiraient voir libérer par tous, en raison de leur importance économique, tant pour eux-mêmes que pour l'ensemble de l'économie européenne ; ils pouvaient également indiquer les produits qu'ils étaient prêts à libérer, pour leur part, sous certaines conditions.

La phase des négociations bilatérales terminée, un groupe de coordination composé de trois personnalités, choisies en raison de leur autorité et de leur expérience, prêtera ses bons offices pour examiner les résultats des négociations et s'efforcer d'aplanir les difficultés éventuelles qui subsisteraient encore. Il tentera de réaliser, dans le même temps, la libération en commun du plus grand nombre possible de produits, et la consolidation de la libération à concurrence de 60 %.

Invisibles

L'organisation, continuant ses travaux dans ce domaine, examine la possibilité d'amener chaque pays à autoriser sans discrimination l'exécution des transferts et la conclusion des transactions pour lesquelles il est tenu, conformément aux décisions du conseil, de délivrer les autorisations requises.

Quant à l'exécution des transferts et la conclusion des transactions pour lesquelles des demandes d'autorisation, conformément à la décision du 3 mai 1950, devront être traitées dans un esprit aussi libéral que possible, chaque pays membre, dans la mesure où il accorde de telles autorisations, devra le faire en assurant l'égalité de traitement à tous les autres pays participant à l'Union.

Si l'on peut donc envisager avec certitude une certaine libération dans quelques catégories d'invisibles, force est, toutefois, de constater que les progrès sont lents et que de nombreuses difficultés devront être encore surmontées pour obtenir un degré de libération aussi substantiel que celui atteint dans le secteur « marchandises ».

La Suisse est tout particulièrement intéressée à cet aspect du problème de la libération, en raison de l'importance que présente pour elle le tourisme. Des assouplissements ont été obtenus dans ce secteur ; des devises seront accordées par nombre de pays qui, jusqu'à présent, se refusaient à le faire. Mais les résultats ne sont pas encore tout à fait satisfaisants.

Non-discrimination dans le secteur non-libéré

Désireuse de faire de la non-discrimination un principe applicable à l'ensemble du commerce européen, l'organisation a prévu que le secteur non-libéré des échanges devrait être administré également de façon non-discriminatoire, et ceci avant le 1er février 1951. Les règles d'application auraient dû faire l'objet d'une étude approfondie de la part des comités compétents, mais en raison de la modification de la conjoncture un certain nombre de pays ont estimé qu'il serait prématuré de donner suite immédiatement à une telle recommandation. Le conseil sera donc appelé à examiner à nouveau cette question dans un avenir

prochain. On peut en effet admettre que des pays exclusivement consommateurs et dénués de matières premières ne puissent abandonner sans autre cette dernière arme de négociation et se servent du secteur non-libéré de leurs échanges pour pouvoir obtenir des pays producteurs les matières premières indispensables au maintien en activité de leurs industries, gage de l'amélioration de leur situation économique.

Mesures générales applicables dans le cadre de la libération

Clauses dérogatoires

a) Pour des motifs économiques et financiers.

En raison de sa situation économique et financière, un pays peut estimer ne pas pouvoir franchir intégralement les étapes de la libération décidées par le conseil. L'organisation lui donne alors la possibilité d'en faire connaître les raisons à un comité spécial restreint, chargé d'examiner son cas. Nous verrons dans un autre chapitre le rôle exact de ces comités, saisis en général de toutes les contestations ou demandes de dérogation émanant des pays membres.

Sur le vu du rapport de ce comité spécial, le conseil doit examiner le bien-fondé de la demande et octroyer, dans l'affirmative, l'autorisation sollicitée. Toutefois, pour bien marquer le caractère provisoire de la dérogation concédée, l'organisation procède par la suite à un examen périodique de la situation du pays demandeur.

Au cas où la demande est irrecevable, un délai sera fixé au pays pour qu'il remplisse alors toutes ses obligations.

b) Graves troubles économiques.

Les pays se trouvant dans une telle situation peuvent rapporter les mesures de libération déjà prises.

c) Cas particuliers de certains pays.

Deux pays membres sont considérés d'ores et déjà comme se trouvant dans la situation envisagée sous le paragraphe *d)* ci-dessous. Il s'agit en l'espèce de l'Autriche et de la Grèce, qui bénéficient d'un statut spécial ne les obligeant pas à libérer dans la même proportion que les autres pays.

d) Débiteurs extrêmes de l'U. E. P.

L'organisation examine périodiquement la situation économique et financière des pays, en vue de faire en temps utile des recommandations de nature à permettre à tous les membres de prendre une part entière dans la poursuite des objectifs de l'organisation. Si, à la suite de cet examen, et en dépit des recommandations que l'organisation pourrait être appelée à lui faire, un pays membre se trouve encourir un déficit vis-à-vis de l'U. E. P., à une cadence et dans des circonstances qui lui paraissent dangereuses, compte tenu de ses réserves, il pourra suspendre à titre temporaire les mesures de libération qu'il a prises selon une procédure que nous verrons lorsque nous étudierons le rôle des comités spéciaux restreints.

De toute façon, lorsqu'un pays fera usage de l'une ou l'autre des clauses dérogatoires, il devra procéder de façon non-discriminatoire, c'est-à-dire de manière multilatérale et non plus bilatérale, et conformément aux décisions de l'O. E. C. E. acquises à l'unanimité. Il pourra en revanche bénéficier des mesures de libération prises par ses autres partenaires.

e) Autres mesures.

Le cas d'un créditeur extrême, c'est-à-dire dont l'excédent comptable est supérieur à 75 % de son « quota », de même que toute situation extraordinaire, fait l'objet d'un examen par l'organisation et de recommandations appropriées par ses soins.

Mesures de sauvegarde contre la discrimination du fait de certains obstacles

Si les intérêts des pays se trouvant dans une situation économique et financière difficile sont protégés, il en est de même dans le cas des pays qui, ayant libéré conformément aux décisions du conseil, seraient victimes d'abus de la part de leurs partenaires qui rendraient illusoires la libération envisagée, par des obstacles tels que doubles prix, tarifs douaniers excessifs, etc. Le cas du dumping fait l'objet d'une recommandation spéciale. Quant aux droits d'importation, une autre possibilité de recours est ouverte au pays lésé, ainsi que contre les dispositions intérieures susceptibles de limiter la possibilité pour les importateurs privés de se procurer

les marchandises libérées. Dans le cas de ce recours particulier, l'organisation peut décider, à la demande du pays recourant, que les mesures de libération mises en échec soit par des droits d'importation, soit par des dispositions extérieures, n'entrent pas dans le calcul du pourcentage, et le pays visé par le recours devra rapporter la mesure de libération et compléter le pourcentage par la libération d'autres produits. Ceci démontre l'importance que l'on attache aux tarifs excessifs en tant qu'obstacles à la libération.

Si donc un pays estime être vraiment privé du bénéfice qu'il pourrait raisonnablement attendre de la libération des échanges, en raison des obstacles qu'oppose un pays à ses exportations, il peut déroger, à l'égard de ce pays, au principe de la non-discrimination dans le secteur non libéré de son commerce privé (40 %), dont nous avons vu que l'organisation en envisage l'administration sur une base non-discriminatoire. Il ne peut toutefois le faire que pendant une période de huit semaines et doit le notifier à l'O. E. C. E., qui examine alors si de telles mesures sont justifiées. Au cas où l'organisation n'aurait pas pris, dans un certain délai, de décision pour une raison ou pour une autre, le pays est en droit de marquer son intention de continuer à déroger aux dispositions qu'il a prises. L'organisation suivra toutefois l'évolution de la situation et devra procéder à un nouvel examen dans un délai de six mois.

Contre la discrimination par le choix des produits

a) La procédure est exactement la même que ci-dessus, dans le cas d'un pays qui, n'ayant qu'une gamme limitée d'exportations, constate que dans les mesures de libération adoptées par les autres pays membres ceux-ci n'ont pas tenu compte des produits présentant un intérêt spécial pour son commerce d'exportation. Faute d'obtenir satisfaction par voie de négociations directes, il demandera à l'organisation de rechercher les moyens d'aménager la situation de façon équitable et, à défaut d'une solution satisfaisante, le pays lésé pourra, dans une mesure à fixer, déroger à ses obligations en matière de libération des échanges.

b) Lorsqu'un pays a libéré sans discrimination 85 % ou plus de ses importations et qu'il estime que son économie subit sans nécessité un sérieux préjudice du fait du choix des produits qu'un

autre membre exclut de ses mesures de libération, on recherchera, si ces mesures affectent de manière exceptionnellement grave des produits présentant un intérêt spécial pour ses exportations, à obtenir satisfaction par voie de négociations directes. S'il ne peut obtenir raison, il pourra, lui aussi, déroger au principe de la non-discrimination à l'égard de ce partenaire, mais uniquement dans le secteur non-libéré (15 % ou moins). La procédure est la même que dans le cas précédent.

Cette mesure concerne plus particulièrement la Suisse, qui a libéré déjà sans discrimination plus du 85 % de son commerce privé avec les pays participants.

Les problèmes des contrôles à l'exportation ainsi que de l'extension aux territoires d'outre-mer des mesures de libération n'ont pas encore reçu de solution ; ces deux questions font l'objet d'études particulières qui permettront vraisemblablement de prendre dans un avenir prochain une décision à leur égard.

III. Appels à l'organisation

Rôle des comités spéciaux restreints

Pour tout cas d'appel à l'organisation de la part d'un pays membre contre un autre pays membre, ou pour tout cas de notification à l'organisation par un pays membre d'une dérogation aux règles de politique commerciale, l'organisation confie immédiatement l'examen de l'affaire à un comité spécial restreint, composé de cinq personnes (agissant à titre personnel et non en tant que représentants nationaux) choisies par tirage au sort sur une liste de personnes désignées par chacun des membres. Les cinq personnes choisies ne devront pas être des ressortissants des pays parties au différend, mais un représentant de chacun des membres intéressés assistera aux séances du comité.

Préalablement à toute intervention d'un comité spécial restreint, le pays doit soumettre un exposé détaillé et complet des faits sur lesquels sa notification est fondée. Le pays mis en cause est appelé à son tour à fournir un compte rendu détaillé. Le secrétaire général procède alors à l'établissement par tirage au sort du

comité spécial restreint, qui procédera, par exemple, à des enquêtes, consultera au besoin des experts pour se faire une opinion. Il recommandera les mesures qui lui paraîtront souhaitables dans un rapport au conseil, après l'avoir soumis aux comités techniques de l'organisation chargés des questions d'échange et de paiement.

En général, les comités restreints tiendront compte, en étudiant les cas qui leur sont soumis, des répercussions des mesures prises sur l'économie des pays membres intéressés, des obstacles de toute nature opposés aux exportations du pays plaignant, de tout facteur que ce pays peut faire valoir pour démontrer qu'il a fait un effort comparable à celui d'autres pays membres, de la structure de son commerce avec les pays membres et non membres, du niveau des droits de douane prélevés par le pays en question et de ceux prélevés sur ses principales exportations par d'autres pays membres, etc.

Surveillance exercée par l'organisation

La surveillance générale des mesures de libération prises par les pays membres en application des décisions du conseil s'effectue par l'examen des rapports que les pays doivent adresser à chaque fois à l'organisation.

Conclusions

Nous venons de voir dans ses grandes lignes l'ensemble des règles élaborées par l'organisation en vue d'atteindre progressivement une plus grande liberté dans les échanges intraeuropéens. L'instrument peut paraître lourd mais il est certes indispensable. Nous ne devons pas oublier en effet d'où sont partis les pays européens pour franchir peu à peu les étapes que nous venons de décrire. Il faut se rappeler la situation du commerce européen à la fin de la guerre, étroitement compartimenté et soumis à une multitude de réglementations toutes plus restrictives les unes que les autres. Quoi qu'on puisse penser de la méthode adoptée par l'organisation pour aboutir à la libération des échanges, méthode empirique et non exempte de critiques en raison de son caractère souvent arbitraire et de ses répercussions inégales sur l'économie

des pays considérés, on doit admettre qu'elle a permis d'assouplir progressivement les restrictions aux échanges. Ce n'était d'ailleurs qu'en avançant avec prudence dans le maquis des réglementations et en évitant de heurter de front certains pays européens trop enclins à maintenir en vigueur leur appareil administratif que l'organisation pouvait prétendre atteindre le but qu'elle s'était proposé.

Le « Code de la libération » peut paraître trop formaliste à quelques-uns, mais il était indispensable que soient prévues des clauses échappatoires pour que les pays moins avancés dans la voie du relèvement ne retardent pas inutilement les autres dans leurs efforts de libération. Il convenait, dans le même temps, d'éviter que les pays à économie saine ne fassent seuls les frais de l'opération, en leur permettant de se défendre par des mesures de sauvegarde contre des partenaires trop enclins à bénéficier, sans faire quelques concessions, des avantages qui leur étaient ainsi concédés.

Toute imparfaite qu'elle soit, l'action entreprise par l'O. E. C. E. a permis d'améliorer de façon sensible les échanges intraeuropéens ; la circulation des marchandises a repris dans une mesure appréciable et dans le même temps bien des transactions invisibles ont été assouplies et libérées.

L'étape de 60 % a pu être franchie à peu près par tous les pays, à l'exception de l'Autriche et de la Grèce, qui se trouvent dans une situation spéciale, comme nous l'avons vu, et du Danemark et de la Norvège, qui ont invoqué leur situation économique et financière pour être autorisés à rester en deçà du pourcentage.

Les taux de libération représentent dans le secteur agricole 68,2 %, dans les matières premières 68,9 % et dans les produits manufacturés 64,9 %. On constate en revanche que, pour le moment tout au moins, les progrès réalisés dans le sens de la création d'un marché européen élargi ne sont guère sensibles, le nombre des produits libérés par une majorité de pays étant très restreint.

La Suisse, pour sa part, de par la politique libérale à l'importation qu'elle a toujours pratiquée, dépasse de loin ses partenaires, puisqu'elle atteint globalement plus des 85 % de son commerce privé, ce qui représente, selon les secteurs considérés, respectivement 62,21 %, 83,37 % et 97,21 %. Notre pays ne bénéficie pas entièrement de la réciprocité à laquelle il aurait droit, en raison

notamment de la pratique du commerce d'Etat dans un grand nombre de pays, du fait que ses autres partenaires sont moins avancés que lui-même dans la libération. Déjà cependant, grâce à l'U. E. P., la discrimination pour raison de balance de paiements dont il était la victime a été supprimée. On peut espérer que demain sa qualité de « full member » de l'U. E. P. lui permettra de voir s'améliorer et se développer toujours plus ses courants traditionnels d'exportation, ce qui n'était pas le cas sous le régime des systèmes de paiements précédents.

La poursuite de l'effort de libération va certes être rendue plus laborieuse au cours des prochains mois du fait des modifications intervenues dans la situation internationale. Nous avons vu que certains pays ont déjà fait dépendre le passage du 60 au 75 % de la solution qui sera apportée au problème des matières premières. Ce n'est pas sans raison que l'organisation, au titre des problèmes économiques urgents, vient de consacrer une session entière de son conseil à l'échelon des ministres pour trouver à ce problème des solutions appropriées en vue d'assurer aux pays membres une équitable répartition de quelques-unes des matières premières les plus rares. Il est prématuré de dire, à ce stade, si la procédure envisagée répondra aux espérances de ses auteurs, car son issue ne dépendra pas entièrement de l'O. E. C. E., mais bien plus des décisions qui pourraient être prises, le cas échéant, dans d'autres enceintes. Si d'autres pays ont estimé que les tarifs douaniers excessifs constituaient un obstacle majeur, certains ont lié leur nouvel effort à une participation pleine et entière d'un de leurs importants partenaires, en l'espèce l'Allemagne. La majorité est au reste d'avis qu'il ne paraît guère opportun de continuer à libérer les importations de leurs entraves alors que, dans le même temps, les pays sont amenés, par la force des choses, à contrôler leurs exportations de matières premières, rendant ainsi précaire le maintien d'un haut degré d'activité des industries européennes.

On peut et on doit espérer que les pays trouveront en commun les solutions à apporter, au fur et à mesure des besoins, aux difficultés qui vont se présenter. La position de l'Allemagne dans l'U. E. P. ne vient-elle pas, en effet, d'amener le comité de direction à se pencher sur son cas. Des experts indépendants ont été convoqués par l'O. E. C. E. et, d'entente avec les comités de l'organisation, le gouvernement allemand a présenté un programme

détaillé et un calendrier des mesures qu'il se propose de prendre pour faire face à la situation. Grâce à l'aide qui lui sera apportée, l'Allemagne, qui restera membre de plein droit de l'U. E. P., a pu marquer son ferme espoir non seulement de maintenir, mais encore d'augmenter les mesures de libération qu'elle a prises, et de surmonter des difficultés qu'elle estime passagères.

Nous avons là un premier exemple de l'esprit d'entraide et de coopération qui s'est créé peu à peu entre les pays de l'O. E. C. E. au cours de ces trois dernières années et qui devrait permettre, grâce aux instruments qui ont été forgés et que nous venons de voir brièvement, de faire face aux difficultés croissantes des pays participants, amenés par ailleurs à assumer de lourdes échéances au cours des prochains mois. Mais ce ne sera qu'en poursuivant dans toute la mesure du possible les objectifs qu'ils se sont assignés par la Convention de Paris de 1948, et notamment par un effort renouvelé dans le domaine de la libération des échanges, c'est-à-dire par une économie en expansion, que les pays d'Europe pourront y faire face.

PIERRE DUPONT.