

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

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 6 (1948)

Heft: 2

Artikel: La clause de la nation la plus favorisée : le cas revisé

Autor: Long, Olivier

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-132796>

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: 14.01.2026

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

Documents

La clause de la nation la plus favorisée

Le cas revisé

par OLIVIER LONG,

Docteur en droit, Docteur ès. sc. politiques

Lorsque, dans un traité de commerce, chaque Etat contractant s'engage à faire bénéficier l'autre de toute concession qu'il a accordée, ou qu'il accordera, à tout autre pays tiers, ces deux Etats recherchent en premier lieu une garantie de sécurité dans leurs relations commerciales, sécurité qui est une condition essentielle du développement des échanges internationaux. Cette garantie qu'on appelle la clause de la nation la plus favorisée a pour effet de permettre à tous les Etats qui en bénéficient de concourir à égalité sur les marchés internationaux, et d'assurer par conséquent le libre jeu des échanges tel qu'il est réglé par le mécanisme des prix.

Il semble superflu d'étudier à notre époque cette clause qui a figuré pendant des siècles dans les traités de commerce et qui, étant devenue de style depuis longtemps déjà, ne reçoit plus guère l'attention des économistes. Cependant, les services passés ne suffisent pas à justifier un emploi présent et, pour rétablir un système d'échanges internationaux, il est indispensable de connaître la valeur des moyens dont on dispose. Aussi, au moment où les représentants de près de soixante nations essayent à La Havane de mettre sur pied ce qui devrait devenir le code du commerce international, semble-t-il indiqué de soumettre à un nouvel examen cette clause qui fut une des pièces maîtresses du système multilatéral des échanges.

Après un bref aperçu historique destiné à montrer comment la clause de la nation la plus favorisée est née et s'est développée, nous essayerons de déterminer sa nature et sa valeur pour envisager ensuite quelles sont ses perspectives d'avenir.

I. Aperçu historique

Le principe du traitement de la nation la plus favorisée, tel qu'il est appliqué maintenant, n'est pas né dans le cerveau d'un économiste ou d'un homme d'Etat. Il s'est formé à la suite d'une longue évolution dont les historiens ont retrouvé la trace jusqu'aux XII^e et XIII^e siècles dans les ententes

passées entre les princes arabes de l'Afrique septentrionale et les cités méditerranéennes.

Il faut cependant attendre le début du XVIII^e siècle pour trouver le traitement de la nation la plus favorisée formulé pour la première fois de la façon la plus simple et la plus large à la fois dans un traité conclu entre l'Angleterre et l'Espagne en 1715. C'est à cette époque que l'Angleterre, dont l'importance comme puissance commerciale devenait prédominante, commence à se faire accorder dans tous les traités qu'elle conclut le traitement de la nation la plus favorisée. L'exemple anglais est suivi par nombre de pays européens et la clause est octroyée dans tous les traités de façon inconditionnelle. Cela signifie qu'aucun avantage spécial n'est demandé, à titre de compensation, à chacun des Etats contractants qui bénéficie ainsi gratuitement de toute concession tarifaire accordée à un pays tiers par le pays co-contractant.

Cet état de choses devait changer à partir de 1778, date qui marque l'apogée du développement du principe du traitement de la nation la plus favorisée et le début de ses vicissitudes dont, à l'heure actuelle, on ne voit toujours pas la fin.

Les Etats-Unis, après avoir proclamé leur indépendance, éprouvèrent le besoin de protéger leur marché contre la concurrence étrangère. Comme on n'usait pas à cette époque de méthodes de protection aussi raffinées que celles que nous connaissons maintenant, ils se contentèrent de déclarer injuste qu'un avantage tarifaire accordé à un pays tiers, contre des avantages équivalents, soit étendu par le jeu de la clause à tous les autres pays, sans compensation de leur part. Les Etats-Unis mirent cette idée en pratique dans leur premier traité de commerce déjà, celui qu'ils conclurent avec la France en 1778 et aux termes duquel « Le Roi Très Chrétien et les Etats-Unis s'engagent mutuellement à n'accorder aucune faveur particulière à d'autres nations, en fait de commerce et de navigation, qui ne devienne aussitôt commune à l'autre partie ; et celle-ci jouira de cette faveur gratuitement si la concession est gratuite, ou en accordant la même compensation si la concession est conditionnelle ».

En adoptant ainsi ce qu'on a appelé la forme conditionnelle, en fait restrictive, de la clause de la nation la plus favorisée, les Etats-Unis ouvrirent une ère de conflits avec les pays qui s'en tenaient à la forme inconditionnelle, c'est-à-dire la plus large.

Sous l'influence américaine, les pays européens se rallièrent aussi, à partir de 1830, à la forme conditionnelle qui semblait, à cette époque, devoir s'imposer. Cependant, en 1860 déjà, dans le fameux traité entre l'Angleterre et la France, le traitement de la nation la plus favorisée est stipulé de façon inconditionnelle. Avec le développement du mouvement libre-échangiste dont Robert Peel et Cobden furent les initiateurs, de nombreux pays revinrent à la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée.

Après la première guerre mondiale, les Etats-Unis réalisèrent que leurs exportations comprenaient une plus grande proportion d'objets manufacturés que par le passé et qu'il était par conséquent moins aisément de trouver des débouchés. De ce fait leurs négociateurs avaient de plus en plus de peine à s'en tenir à leur interprétation restrictive du traitement de la nation la plus

favorisée. Aussi adoptèrent-ils à leur tour, en 1922, la forme inconditionnelle de la clause.

Cette conversion sensationnelle des Etats-Unis après un siècle et demi d'opposition aurait dû marquer la fin des vicissitudes de la clause. Il n'en fut rien. Pourtant la période de 1927 à 1933 vit la consécration du principe du traitement inconditionnel de la nation la plus favorisée qui, recommandé par la Conférence économique internationale de 1927, codifié à la suite des travaux du Comité économique de la Société des Nations, était incorporé dans la quasi totalité des accords commerciaux. En fait, sous la pression des événements, la clause subissait une éclipse.

Le mouvement protectionniste amorcé à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle avait déjà contribué, par l'introduction des spécialisations tarifaires, à diminuer le rôle de la clause. La vague protectionniste qui déferla à partir de 1930, à la suite de la Grande Dépression, porta un coup beaucoup plus grave encore au principe du traitement de la nation la plus favorisée. Son efficacité se trouva en grande partie paralysée par les restrictions quantitatives des échanges, par une évolution dans le sens du bilatéralisme et par le développement des systèmes préférentiels impériaux et régionaux.

Ce mouvement de désaffection à l'égard de la clause fut partiellement enrayer lorsque les Etats-Unis, en 1934, commencèrent à mettre en vigueur leur programme d'accords commerciaux, mais cette expérience fut de trop courte durée pour être probante puisque la guerre l'interrompit au bout de cinq ans.

Au cours de la première guerre mondiale, les Alliés s'étaient prononcés en faveur d'un régime de discrimination commerciale à l'égard des vaincus, dont l'application n'eut guère de succès d'ailleurs. La Charte de l'Atlantique, au contraire, prévoit de « favoriser pour tous les Etats, grands ou petits, vainqueurs ou vaincus, l'accès sur un pied d'égalité au commerce et aux matières premières du monde qui sont nécessaires à leur propriété économique ». Nous aurons l'occasion de voir par la suite comment ce principe a été concrétisé dans le projet de charte du commerce international.

L'enseignement qui se dégage de ce très rapide aperçu historique est que le principe du traitement de la nation la plus favorisée a suivi une évolution parallèle à celle du commerce international. Ce principe s'est formé et a été appliqué de façon de plus en plus étendue, lorsque les échanges internationaux prirent leur essor. Après une restriction des effets de la clause, le grand mouvement libre-échangiste de 1860 s'accompagne d'une résurrection de la clause inconditionnelle. Avec le retour au protectionnisme de la fin du XIX^e siècle, la clause perd du terrain et les effets catastrophiques de la grande dépression sur les échanges internationaux accentuent encore ce mouvement. Enfin, lorsque les Etats-Unis lancèrent en 1934 leur grande offensive libre-échangiste, ils se firent en même temps les champions de la clause inconditionnelle.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que l'on ait eu tendance à voir dans la clause de la nation la plus favorisée un moyen direct de promouvoir le libre échange. L'examen de la nature et de la valeur de la clause, c'est-à-dire de ses effets en matière tarifaire et à l'égard des restrictions quantitatives des échanges, devrait permettre de se faire une opinion objective sur ce point.

II. *Nature et valeur de la clause de la nation la plus favorisée*

A. *La clause et les tarifs douaniers*

Les droits de douane sont le champ d'application par excellence de la clause, car en assurant l'extension immédiate d'une réduction tarifaire à tous les pays qui bénéficient du traitement de la nation la plus favorisée, la clause tient lieu de garantie d'égalité de traitement. Sur ce point il n'y a guère de contestation possible.

On a, par contre objecté que la clause, à cause de cette action égalisatrice, est un obstacle aux abaissements tarifaires. Cette thèse n'est pas sans force car un Etat peut très bien hésiter à réduire un poste de son tarif au cours d'une négociation en sachant qu'il devra en faire bénéficier un grand nombre d'autres pays. Mais n'hésitera-t-il pas tout autant s'il sait que la concession qui lui est offerte, en échange, par le co-contractant pourra, en l'absence de la clause, être annulée par une concession plus importante que le co-contractant accordera par la suite à un pays tiers ? Le refus d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée peut donc être un obstacle aux réductions au moins aussi grand que la garantie de ce traitement.

Les unions douanières, ou les tentatives d'unions douanières, ont fourni aussi des arguments contre la clause. A défaut d'accords multilatéraux pour l'abaissement des droits de douane, des accords régionaux dont le bénéfice est réservé aux seuls participants sont préférables à une absence complète de réductions. Mais la clause n'empêche-t-elle pas la conclusion de telles ententes ? Des exceptions à la clause ont été admises dans certains de ces cas, par exemple, pour les pays scandinaves et l'Empire britannique. Mais il y a lieu de rappeler que la Convention d'Ouchy, par laquelle la Belgique et la Hollande avaient décidé en 1932 de réduire leurs tarifs réciproques de 10 % par an, n'est jamais entrée en vigueur à cause de l'opposition de certains pays, de la Grande-Bretagne en premier lieu, qui invoquaient la clause pour bénéficier de ces réductions de droits. Cet épisode a eu l'avantage d'attirer l'attention sur le problème des unions douanières. La Société des Nations avait déjà procédé à des études dans ce domaine avant la guerre, et le projet de charte du commerce international des Nations Unies prévoit à son article 42 que les dispositions relatives à la clause et à la non-discrimination « ne devront pas être interprétées comme faisant obstacle à la formation d'une union douanière ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour la réalisation d'une union douanière ».

Les critiques faites à la clause semblent en définitive provenir d'une conception erronée de sa nature. La clause ne peut pas, par sa propre action provoquer des réductions tarifaires, il faut pour cela que les Etats y soient décidés. Par contre, elle est une garantie d'égalité de traitement et pour cette raison elle continue à l'heure actuelle encore, à régir les relations tarifaires. Nous allons voir maintenant qu'il en est tout autrement avec les restrictions quantitatives des échanges commerciaux.

B. *La clause et les restrictions quantitatives des échanges commerciaux*

On entend par là les moyens d'intervention directe sur les échanges, par opposition aux droits de douane qui, s'ils modifient les conditions de l'offre et de la demande, n'en laissent pas moins jouer le mécanisme des prix. Au contraire, lorsque les quantités de marchandises échangées sont déterminées par les pouvoirs publics, le niveau des prix n'entre plus en ligne de compte et la loi de l'offre et de la demande n'est plus déterminante. Les procédés d'intervention directe les plus employés sont le contingentement des importations, les monopoles d'importation et le contrôle des changes.

1. *La clause et les contingents d'importation*

Le contingentement des importations rend, dans une large mesure, illusoire l'application de la clause en matière tarifaire. Il est peu intéressant pour un pays d'être assuré que ses produits ne seront pas frappés de droits de douane plus élevés que ceux de ses concurrents, si ses exportations sont brusquement limitées ou même arrêtées par un contingent. Ne serait-il pas alors possible d'appliquer le principe du traitement de la nation la plus favorisée aux contingents ?

Si l'on s'en tient à la conception d'une économie vraiment libre, c'est-à-dire régie par le mécanisme des prix, il faut répondre par la négative. La réglementation des importations ne reste conforme au principe de l'égalité de traitement que si la source et le volume des importations sont déterminés exclusivement par le jeu de la libre concurrence, c'est-à-dire en fonction du prix et de la qualité. Ce n'est évidemment pas le cas avec les contingents.

On a alors cherché, en faisant la part des choses, à établir des règles selon lesquelles le contingentement s'exercerait de façon égale, toutes proportions gardées, sur les importations de tous les pays. A défaut d'une application intégrale du principe de l'égalité de traitement, celui de la non-discrimination serait au moins respecté. Est-ce possible en pratique ?

Divers systèmes ont été envisagés mais la méthode la plus généralement utilisée est celle de la répartition des contingents entre les pays fournisseurs au prorata de leurs exportations pendant une période de référence, appelée période représentative.

Cette formule est loin d'être idéale car elle est essentiellement statique. Appliquée à cette matière particulièrement mouvante que sont les échanges commerciaux, elle tend à les cristalliser dans l'état où ils se trouvaient pendant la période représentative. En outre, le choix de cette période n'est pas seulement très délicat, mais il ouvre la porte à la discrimination.

Quels que soient ses inconvénients, la formule de la période représentative est celle à laquelle la majorité des pays qui recourent au contingentement finirent par se ranger, et que les Etats-Unis adoptèrent pour lutter contre les contingents.

En définitive on doit constater, comme l'a fait J. Viner, que les contingents se prêtent à une discrimination délibérée parce qu'il n'existe pas, en ce qui

les concerne, de définition de l'égalité de traitement qui soit précise, sans équivoque et généralement admise, et parce que le temps a manqué jusqu'ici pour qu'il se crée, parmi les usages en vigueur dans les relations économiques internationales, une tradition de non-discrimination dans leur application¹.

2. *La clause et les monopoles d'importation*

Lorsque le gouvernement se fait importateur et concentre dans ses mains tous les achats à l'étranger d'une catégorie de marchandises, ou même la totalité de l'importation, l'application du principe de l'égalité de traitement se heurte à des obstacles formidables.

La Commission d'étude pour l'Union européenne, réunie en 1931 par la Société des Nations, avait envisagé une formule selon laquelle le pays qui recourt au monopole, à défaut du traitement de la nation la plus favorisée, doit s'engager à agir selon des règles strictement commerciales et à acheter là où les conditions de prix et de qualité sont les plus favorables. Cette formule permet peut-être d'éviter que le monopole serve à des fins non économiques, mais elle est inopérante contre cette forme plus subtile de discrimination qui s'exerce par l'effet des achats du monopole sur le niveau des prix dans les pays où ils s'effectuent sur une grande échelle. En effet, le monopole au lieu de s'approvisionner là où les prix sont les plus bas, fera ses achats sur les marchés où l'offre est la plus élastique.

L'étude des accords commerciaux conclus par les Etats-Unis à partir de 1934 montre que cette formule n'a pas donné satisfaction et dans leur accord avec l'U.R.S.S. en 1937, les Etats-Unis se firent simplement garantir l'achat de produits américains pour une valeur annuelle déterminée.

Nous voici bien loin de la clause de la nation la plus favorisée et il nous faut reconnaître que les monopoles d'importation, du fait de leur action discriminatoire, ont complètement échappé à son application.

3. *La clause et le contrôle des changes*

Les constatations faites à propos des contingents permettent de ne pas s'étendre longuement sur le contrôle des changes. Servant à la fois à maintenir artificiellement la valeur de la monnaie et à régler les échanges de marchandises de façon à améliorer la position de la balance commerciale, et par là celle de la balance des paiements, le contrôle des changes est un instrument idéal de discrimination. L'allocation des devises, les opérations de transfert ou l'établissement de taux de change différentiels permettent de favoriser les importations d'un pays au détriment de celles des autres.

Comme pour les contingents, on a cherché des formules permettant d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée dans ce domaine. Les résultats ont

¹ *Relations commerciales entre les économies à marché libre et les économies contrôlées*, S. d. N., Genève, 1943, p. 77.

été encore moins heureux car le contrôle des changes est un instrument de discrimination beaucoup plus subtil, et plus difficile à neutraliser, que le contingentement des importations.

Après avoir ainsi déterminé quel a été jusqu'à maintenant le champ d'action de la clause de la nation la plus favorisée, nous pouvons envisager quelles sont ses perspectives d'avenir.

III. *Les perspectives d'avenir de la clause*

Au risque de paraître trop optimiste, examinons d'abord quel est le sort réservé à la clause dans le projet de charte du commerce international préparé par les Nations Unies et discuté maintenant encore à La Havane. Il n'est certes pas exclu que la situation politique et les conditions économiques ne permettent pas aux règles fixées par la charte de s'imposer, mais ce n'est pas une raison suffisante pour éliminer complètement la possibilité de voir ce projet devenir, après une période de transition, le code des relations commerciales de l'avenir.

A. *La clause dans le projet de charte de commerce international*

Les articles du projet de charte consacrés à la politique commerciale permettent de constater que les enseignements de l'entre-deux-guerres n'ont pas été perdus.

L'article 16 stipule l'application du traitement général et inconditionnel de la clause de la nation la plus favorisée en matière tarifaire. Toutefois, le maintien des préférences tarifaires est permis dans les empires coloniaux et entre certains pays voisins en Amérique latine et dans le Moyen-Orient, avec cette restriction que, à la demande de l'Organisation du commerce international dont la création est prévue dans le projet de charte, les Etats membres entreprendront des négociations en vue de supprimer les préférences.

Au contraire, le traitement de la nation la plus favorisée n'est pas mentionné dans le cas des restrictions quantitatives des échanges. Celles-ci sont cependant soumises à un ensemble de règles qui visent à maintenir l'esprit de la clause, à défaut d'en préserver la lettre.

C'est ainsi que l'article 20 pose en principe l'élimination générale des restrictions quantitatives, bien que de nombreuses exceptions soient admises, certaines d'entre elles d'une très grande importance. Les contingents agricoles par exemple sont autorisés lorsqu'une surproduction menace de provoquer une chute grave des prix sur le marché national. Beaucoup plus lourde de conséquences encore est la possibilité donnée à un Etat Membre, aux termes de l'article 21, de restreindre ses importations afin de sauvegarder sa position financière extérieure et la balance de ses paiements. Il est bien spécifié qu'un Etat ne pourra se prévaloir de cette disposition que pour s'opposer à la menace imminente d'une baisse importante de ses réserves monétaires ou pour relever

ses réserves dans le cas où elles seraient très basses, mais cette situation est celle dans laquelle la presque totalité des pays se trouve en ce moment.

Si les restrictions ou prohibitions d'importation sont ainsi autorisées, il y a lieu de penser qu'elles seront nombreuses, l'article 22 stipule qu'elles devront être appliquées de façon non discriminatoire. L'expérience de l'entre-deux-guerres a pourtant montré qu'un certain degré de discrimination est inévitable en matière de restrictions quantitatives, même en supposant l'entièvre bonne foi des gouvernements qui les appliquent. Les auteurs du projet de charte ne l'ont pas ignoré et ils ont seulement cherché à établir des règles assurant un usage des restrictions d'importation aussi conforme que possible au principe du traitement de la nation la plus favorisée. Enumérons les plus importantes de ces règles.

Les restrictions appliquées au produit d'un pays doivent également frapper les importations du même produit de tous les autres pays. Dans la mesure du possible, on fixera des contingents globaux dont le montant sera publié. En cas d'allocation de contingents par pays, la répartition doit être équitable et basée sur le volume des échanges pendant une période de référence. Dans l'impossibilité de fixer des contingents globaux, les restrictions seront appliquées au moyen de licences qui ne pourront être accordées à un pays déterminé à l'exclusion des autres. Toutefois, la non-discrimination dans l'application des restrictions d'importation peut faire l'objet de dérogations, ceci pour permettre à un Etat Membre d'augmenter ses importations de certaines sources sans réduire à l'excès ses réserves monétaires.

Quant aux restrictions de change, le projet de charte se réfère aux statuts du Fonds monétaire international qui, rappelons-le, permettent l'usage, sous contrôle, des restrictions de change et prévoient aussi des exceptions à la règle de non-discrimination.

Enfin, le projet de charte admet les monopoles à condition qu'ils se conforment au principe de la non-discrimination et qu'ils s'inspirent uniquement de considérations d'ordre commercial. Il ne faut cependant pas trop attendre de cette garantie d'ordre général qui s'est avérée en pratique peu efficace.

Ainsi, le projet de charte du commerce international fait une règle de l'élimination des restrictions quantitatives et ne permet leur emploi qu'à titre exceptionnel. Toutefois, les exceptions sont trop nombreuses pour que la règle ne soit autre chose qu'un but proposé aux Etats Membres. En attendant que ce but soit atteint, l'usage des restrictions quantitatives est réglementé de façon à assurer, dans la mesure du possible, le respect du principe de l'égalité de traitement.

Le rôle que la clause devrait être appelée à jouer est donc bien défini par le projet de charte du commerce international. Son application est limitée aux tarifs douaniers, alors que les restrictions quantitatives n'y sont pas soumises formellement. On a ainsi eu la prudence de maintenir la clause dans les limites de ses possibilités en évitant de lui assigner une place qu'elle n'est pas en mesure de tenir. Pas plus qu'elle ne peut provoquer des réductions tarifaires, la clause ne peut s'opposer aux mesures d'intervention directe sur les échanges. Celles-ci, quelles que soient les règles auxquelles leur emploi est soumis, restent discriminatoires par leur effets, puisque les échanges commerciaux

ne sont plus régis par le mécanisme des prix. Les restrictions quantitatives sont en réalité les instruments du règlement bilatéral des transactions commerciales alors que la clause est essentiellement un procédé technique servant à assurer le fonctionnement du système multilatéral des échanges.

Le sort de la clause est donc lié dans une large mesure à la possibilité d'éliminer ces restrictions quantitatives comme le veut l'article 20 du projet de charte. En fait, l'avenir de la clause dépendra de la direction dans laquelle la politique commerciale s'engagera, à supposer qu'elle ne soit pas déjà engagée, et se développera.

L'examen de l'aspect théorique du problème permettra, en terminant, de jeter une lumière utile sur ses perspectives d'avenir.

B. *La clause et la théorie du plein emploi*

Nous sommes restés jusqu'ici dans le cadre de la théorie classique du commerce international. Il était logique, même inévitable, qu'il en soit ainsi puisque le principe du traitement de la nation la plus favorisée s'est développé dans ce cadre et que la clause a servi à concrétiser le multilatéralisme et à assurer ainsi le plus grand développement possible aux échanges de marchandises.

A cette doctrine libre-échangiste est venue s'opposer, surtout depuis la Grande Dépression, une autre théorie que ses adversaires appellent nouveau nationalisme économique, et ses partisans, néo-libéralisme. Le point de départ de cette théorie est qu'il faut assurer avant tout et même au prix d'une réduction du commerce international, le plein emploi de la main-d'œuvre.

La théorie classique du libre-échange suppose, consciemment ou inconsciemment, que le plein emploi est toujours maintenu, sous réserve de certaines périodes de réajustement qui doivent être de courte durée. Cette hypothèse n'a pas été confirmée par les faits, surtout depuis la première guerre mondiale. Aussi l'attention s'est-elle portée sur la question de l'emploi et sur la nécessité de combiner le libre-échange avec le plein emploi.

C'est sous l'influence de Keynes, surtout depuis la publication en 1936 de sa *Théorie générale de l'Emploi, de l'Intérêt et de la Monnaie*, que la théorie du plein emploi s'est développée et que ses rapports avec le commerce international ont été examinés. A la suite de Keynes, ses disciples, en particulier Sir William Beveridge, ont repris et développé ces théories.

Ils ne voient pas, en principe, de contradiction entre le plein emploi et un large volume du commerce international. L'emploi, si les autres ressources économiques du pays sont complètement exploitées, ne peut que bénéficier de l'enrichissement que procurent de larges échanges internationaux.

Ce principe toutefois s'accompagne d'une réserve très importante, à savoir qu'une balance des paiements déficitaire est un obstacle à la réalisation du plein emploi.

Pour reprendre les termes de l'analyse de Keynes, une condition du plein emploi est que l'épargne et l'investissement d'un pays soient équilibrés à un niveau élevé. Or, selon Keynes, l'investissement est formé, en plus du total

des dépenses faites en biens durables à l'intérieur du pays par la communauté du solde de la balance des paiements. Une balance créditrice ajoute à l'investissement dans le pays et favorise le plein emploi, une balance débitrice réduit l'investissement et fait obstacle au plein emploi. Comme la balance commerciale est en général le poste le plus important de la balance des paiements, un excédent d'importations, s'il n'est pas compensé par les autres facteurs de la balance des paiements, doit être évité au même titre qu'une insuffisance de l'investissement.

Dans un pays où le plein emploi est atteint, le commerce extérieur est un moyen d'élever le niveau de vie en bénéficiant de la division internationale du travail et les exportations sont désirables seulement comme moyen de payer les importations. En revanche, le pays qui souffre d'un chômage considérable doit réduire ses importations et augmenter ses exportations, et ceci même s'il ne reçoit rien en retour de ses exportations. Cette nécessité d'exporter à tout prix est justifiée, en vertu du principe du multiplicateur, comme un moyen de ranimer l'économie nationale. En effet, selon la théorie du multiplicateur, des exportations supplémentaires ne fournissent pas seulement de l'emploi à la main-d'œuvre qui produit les marchandises exportées, mais le pouvoir d'achat ainsi créé et dépensé sur le marché national augmente la demande sur ce marché et contribue à réduire la dépression. Un état en proie à une forte dépression sera tenté d'augmenter autant que possible ses exportations et contribuera ainsi à rompre l'équilibre économique interne des autres pays et à mettre en danger leur politique de plein emploi.

Pour atteindre à ce plein emploi, les importations et les exportations devraient être équilibrées au niveau le plus haut possible et tout déficit devrait être combattu par une expansion du facteur déficitaire, en l'occurrence les exportations, et non pas par une contraction du facteur excédentaire, les importations. Keynes et ses disciples estiment que les événements de l'entre-deux-guerres ont montré que, sous le régime du libre-échange, l'équilibre tend à s'établir vers le bas, par restriction plutôt que par expansion.

Pour ces raisons, le pays qui veut maintenir le plein emploi doit être prêt à se défendre contre une pression déflationniste venue de l'extérieur. Il doit intervenir directement et, en cas de nécessité, de façon discriminatoire sur les échanges au lieu de s'en remettre à l'automatisme du mécanisme des prix pour rétablir un déséquilibre.

Telle est brièvement exposée la thèse qui s'oppose à la théorie classique du commerce international. Sans vouloir tenter de résoudre ici ce problème, nous avons tenu à le poser car, pour en revenir à la clause de la nation la plus favorisée, il est clair que son avenir dépend de l'issue de ce conflit et des possibilités de trouver un compromis entre ces deux doctrines. Cette dernière hypothèse ne doit, en effet, pas être exclue, et le projet de charte du commerce international, tout en étant d'inspiration libérale, admet la nécessité de prévenir le sous-emploi de la main-d'œuvre.

Si le plein emploi peut être assuré, comme ses protagonistes, Beveridge entre autres, l'espèrent, dans un système multilatéral des échanges, la clause continuera à figurer dans les accords commerciaux et elle pourrait redevenir une garantie efficace de l'égalité de traitement dans les relations commerciales.

Si, au contraire, la solution multilatérale ne l'emporte pas, ou s'avère impraticable en raison de la situation économique, on cherchera alors à assurer le plein emploi sur le plan national. Pour protéger le marché intérieur des influences déflationnistes venues de l'étranger, on recourra au règlement bilatéral des échanges et à la discrimination. Dans cette hypothèse, on est en droit de présumer que la clause deviendrait inopérante. Elle figurerait peut-être encore dans les traités de commerce comme un symbole de la grande époque libréchangiste, mais, faute de répondre à un besoin, la clause de la nation la plus favorisée aurait cessé, du point de vue pratique, d'avoir de la valeur.

O. L.