

Quelques aspects de la politique commerciale suisse

Autor(en): **Halm, Fritz**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **17 (1959)**

Heft 1

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-135078>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Quelques aspects de la politique commerciale suisse¹

par FRITZ HALM,

délégué du Conseil fédéral aux accords tarifaires

I. DE QUELQUES DÉFINITIONS FONDAMENTALES DE LA POLITIQUE DOUANIÈRE

Le *droit de douane* est une taxe ou un impôt qui frappe une marchandise lorsqu'elle franchit une frontière. Quant au *tarif douanier*, il représente une liste établie selon un ordre déterminé, contenant ou pouvant englober toutes les marchandises qui franchissent la frontière et indiquant pour chaque marchandise ou pour chaque groupe de marchandises le taux du droit et l'unité douanière — quantité ou valeur. Le taux du droit est fixé dans une loi sur le tarif douanier ou dans un accord international. Le tarif douanier peut prévoir pour chaque marchandise un seul taux du droit, ou plusieurs taux qui sont applicables selon l'origine du produit. Les tarifs autonomes des six pays de la Communauté économique européenne comprendront deux colonnes, l'une indiquant le droit frappant les marchandises originaires d'un pays membre et l'autre celui auquel sont assujettis les produits des pays tiers. Les droits de la première colonne seront graduellement réduits pour disparaître complètement au bout de quinze ans et ceux de la seconde seront en partie majorés et en partie abaissés, de manière à s'équilibrer au *niveau du tarif commun extérieur* des six pays, après une période transitoire de quinze ans également. Les tarifs des membres d'une zone de libre-échange devraient, eux aussi, comporter deux colonnes, dont l'une serait progressivement ramenée

¹ Conférence faite à Lausanne, le 14 novembre 1958, dans le cadre des « Conférences économiques et sociales de Lausanne ».

à zéro et l'autre demeurerait soumise à la libre décision de chacun des pays. C'est là précisément l'un des principaux sujets de contestation dans les négociations sur la zone de libre-échange.

La *base d'appréciation* du droit de douane peut être la *quantité* de marchandise importée ou sa *valeur*. On paie à l'Etat soit un certain montant par kilogramme, quintal, pièce ou hectolitre, soit un certain pourcentage de la valeur du produit importé. Du point de vue technique, il est bien plus simple d'établir un tarif prévoyant des droits « ad valorem ». En effet, la valeur d'une marchandise augmente en fonction du degré de transformation : un tissu vaut plus que le fil qui le compose. Une subdivision rudimentaire des marchandises est alors suffisante. La plupart des tarifs actuels prévoient des droits « ad valorem ». Ce mode de détermination est d'ailleurs plus ancien que le système des droits spécifiques qui sont fixés d'après une unité quantitative. Les conditions monétaires extrêmement instables de l'entre-deux-guerres et de la période qui a suivi le dernier conflit ont amené la plupart des pays à passer des droits spécifiques aux droits « ad valorem ». Seul un Etat possédant une monnaie stable peut se permettre un tarif à droits spécifiques ; son choix est alors l'expression de la confiance dont jouit sa monnaie. L'application du droit spécifique est d'ailleurs beaucoup plus aisée que celle du droit « ad valorem ». La valeur de la marchandise ne peut en effet pas être constatée objectivement, ce qui conduit à de nombreuses contestations avec le commerce. C'est ainsi, par exemple, qu'à fin 1953, les autorités douanières américaines avaient à trancher plus de 313.000 recours qui concernaient tous la valeur de la marchandise ; le chiffre des recours était supérieur à tous les dédouanements enregistrés pendant une année. L'attrait d'une sous-facturation est particulièrement grand lorsque les droits « ad valorem » sont élevés. Faut-il prendre en considération le prix de la marchandise à la date de l'acquisition, de l'expédition, du dédouanement, le prix d'achat ou le prix de vente ou un autre encore ? Le Comité d'étude de Bruxelles s'efforce depuis plusieurs années, sans y être encore parvenu, d'établir des définitions uniformes de la valeur en douane des marchandises. De plus, comme le Comité de la valeur est composé uniquement de fonctionnaires douaniers, les définitions de la valeur en douane qui en sont sorties ont très souvent un aspect par trop fiscal, ce qui a déjà causé de nombreuses difficultés à nos exportateurs.

Inversement, le poids, la mesure et la quantité peuvent être constatés avec précision ; ce sont des notions objectives qui ne prêtent pas à discussion. Le dédouanement en devient plus simple et rapide. Il est en revanche beaucoup plus difficile et plus long d'établir un tarif à droits spécifiques, les subdivisions de marchandises devant être plus poussées afin d'imposer la même charge douanière aux différents degrés de transformation. La Suisse a toujours appliqué le système des droits spécifiques et son projet de nouveau tarif ne s'écarte pas de cette tradition. Les effets des droits spécifiques sont en fonction inverse de la courbe de la conjoncture économique : si les prix augmentent, la charge douanière diminue ; les prix ont-ils au contraire une tendance à la baisse, la protection douanière devient alors plus efficace ; les droits « ad valorem » par contre amplifient la courbe de la conjoncture.

Par ailleurs, on fait une distinction entre les *droits fiscaux* et les *droits protecteurs*. Un droit de douane est purement fiscal lorsqu'il ne protège aucune production indigène ou lorsque des impôts intérieurs grèvent la production indigène d'une charge égale à celle qui frappe l'importation. En Suisse, les droits sur la benzine, par exemple, sont des droits fiscaux, puisqu'ils ne protègent aucune production indigène. Les droits sur le tabac sont fiscaux eux aussi, les charges imposées à l'importation et à la production indigène étant les mêmes. Le but des droits protecteurs est de mettre le producteur indigène au bénéfice du handicap que constitue la charge douanière pour le producteur étranger. La concurrence avec le producteur étranger n'est pas supprimée, mais le producteur indigène est quelque peu avantagé. Le droit de douane a donc le même effet que les coûts de transport.

Parmi les principales notions de politique commerciale, il faut enfin citer la *clause de la nation la plus favorisée*, dont l'origine remonte au xvii^e siècle. Par cette clause, un Etat s'engage à ne pas traiter son partenaire moins favorablement que tout autre Etat tiers. En ce qui concerne l'application de cette clause dans le domaine douanier, imaginons l'exemple suivant : étant liée à la Suisse par un accord prévoyant la clause de la nation la plus favorisée, l'Allemagne ne pourrait accorder aucune concession douanière à la France sans en faire automatiquement et immédiatement bénéficier la Suisse qui n'aurait aucune contre-prestation à fournir. Ainsi, toute concession douanière consentie à un Etat

quelconque est en même temps accordée à tous les pays qui peuvent se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée. Celle-ci constitue une liaison entre tous les accords commerciaux d'un pays et crée une charge douanière uniforme pour les marchandises que l'Etat, qui a souscrit la clause, importe de ses partenaires contractuels. L'Etat qui bénéficie de ce traitement le plus favorable n'a en revanche aucun droit indépendant d'exiger que le taux du droit convenu entre d'autres Etats soit maintenu. On verra plus loin que *le GATT a singulièrement élargi la clause de la nation la plus favorisée*.

II. APERÇU HISTORIQUE DES TARIFS DOUANIERS

L'Etat du moyen âge n'en était pas un au sens moderne. Il ne déployait qu'une efficacité restreinte et n'avait guère de fonctionnaires. La féodalité, caractérisée par la combinaison du bien-fonds et de la suzeraineté, remplissait les rares tâches des services publics et divisait l'empire en un très grand nombre de gouvernements féodaux. La disparition de cette conception hiérarchique, il y a environ six cents ans, a entraîné celle de l'idée moyenâgeuse de l'Etat. Le droit coutumier a été remplacé par le droit écrit et l'organisation étatique est devenue plus uniforme, plus planifiée, plus efficace. L'Etat moderne a pris forme peu à peu. Il a affirmé sa souveraineté sur le territoire, son pouvoir de prendre des décisions, ainsi que son unité d'action malgré une division croissante du travail. Ainsi que l'a déclaré le professeur Huber dans une récente conférence, cette désagrégation du monde moyenâgeux a eu pour effet l'établissement de la souveraineté extérieure ou du droit des gens, avec sa liberté inconditionnelle sur le plan international. Impressionné par Machiavel, qui considérait les Etats comme une bande de spadassins, et par le schisme de la chrétienté, le Hollandais Hugo Grotius s'est attaché à l'idée du respect des traités et a soutenu que les Etats devaient observer les accords conclus même dans la confusion qui régnait alors. C'est sur cette base qu'il a fondé une réglementation, bien incomplète, des relations internationales, dont serait d'ailleurs issue la clause de la nation la plus favorisée. Le professeur Huber s'exprime à ce sujet de la manière suivante : « Il existe une polarité insaisissable entre

la souveraineté des Etats et le fait qu'ils ne jouissent pas de l'autarchie dans les domaines culturel et économique et que le pouvoir de l'un se heurte au pouvoir de l'autre et s'y brise. » L'histoire des politiques tarifaires reflète exactement cette pensée.

Au moyen âge et jusque vers la fin du XVIII^e siècle, les marchandises acheminées sur les marchés étaient frappées de droits de pontonage, de chaussée, de marché, de port. Ces recettes devinrent les prérogatives de l'Etat moderne qui s'est aussi attribué le droit de les utiliser à son gré, sans considération du voisin. On s'efforça ensuite d'apporter un peu d'ordre dans cette confusion au moyen d'accords internationaux. Dans le domaine douanier, l'histoire suisse est si étroitement liée à celle de l'Europe, qu'il suffit d'examiner les grandes lignes de cette dernière.

Parmi les principaux attributs de l'Etat fédéral prévus par la *Constitution de 1848*, il faut citer l'unification du territoire économique suisse : les droits de douane intérieurs ont été supprimés et la souveraineté douanière a été conférée à l'Etat central. A l'article 23, la Constitution de 1848 déclare que les douanes relèvent de la Confédération. Selon l'article 24, celle-ci peut percevoir, à ses frontières, des droits d'importation, d'exportation et de transit. Enfin, l'article 25 fixe les principes à suivre pour la perception des droits de douane : *taxes aussi basses que possible sur les matières premières et les marchandises indispensables ; taxes maximums sur les objets de luxe.*

Les recettes douanières constituent une source de revenus pour le jeune Etat. En 1850, les droits de douane ont rapporté 4 millions de francs, soit 83 % des recettes totales de la Confédération. En 1957, le produit des douanes a atteint 752 millions de francs, ou 30 % environ des recettes générales. A titre de comparaison, signalons qu'aux Etats-Unis les droits de douane représentent environ 1 % des recettes totales de l'Etat central ; cette part est de 7 % en Belgique. Le libre-échangeisme qui régnait au milieu du siècle dernier s'opposait à ce que l'on donnât un caractère protectionniste aux droits de douane suisses à l'importation. C'est aussi à juste titre que l'on s'abstint de prévoir des droits différentiels selon l'origine de la marchandise. Depuis lors, la politique douanière suisse a toujours pris pour règle fondamentale l'octroi sans restriction de la clause de la nation la plus favorisée à tous les pays, ce qui a conduit à la conclusion de plusieurs accords commerciaux

déjà au cours des années 50 du siècle dernier. Le premier tarif douanier suisse — qui constituait une partie intégrante de la *loi sur les douanes du 30 juin 1849* — avait un caractère très libre-échangiste, bien que l'on ne fût pas allé, ainsi que d'aucuns le proposaient, jusqu'à introduire expressément dans la constitution l'interdiction de prélever des droits de douane protectionnistes. La *revision du tarif en 1851*, rendue nécessaire par le nouveau système monétaire, a maintenu le caractère purement fiscal des droits de douane. Dans son message sur ce nouveau tarif, le Conseil fédéral rejetait diverses requêtes tendant à augmenter la protection douanière. Il motivait son refus en déclarant qu'il fallait maintenir le principe de la plus grande liberté possible dans les échanges. Cependant — et c'est là un fait que l'on retrouve tout au long de l'histoire de nos tarifs douaniers par suite des relations mondiales de la Suisse — on s'est vite aperçu que le tarif suisse, fondé uniquement sur la notion des droits fiscaux, constituait une arme peu efficace lorsqu'il s'agissait d'obtenir, au cours de négociations commerciales, des réductions de droits de douane étrangers souvent beaucoup plus élevés que les nôtres. Comme nos bas tarifs ne constituaient guère une entrave pour le commerce étranger, nos interlocuteurs se montraient peu disposés à nous accorder des concessions douanières. La Suisse a particulièrement ressenti l'inconvénient dû à l'absence de positions douanières de combat lorsque la France signa avec l'Angleterre l'*Accord Cobden-Chevalier du 1^{er} mars 1861*. A la fin de la Révolution, la France avait un système douanier très compliqué, destiné à compléter le blocus de l'Angleterre, et qui était véritablement prohibitif. Par l'Accord Cobden-Chevalier, la France réduisit fortement ses droits de douane et appliqua ses taux réduits à la plupart des autres Etats par le truchement de la clause de la nation la plus favorisée ; mais pendant cinq ans, elle refusa de mettre la Suisse au bénéfice de cette clause. C'est sous l'impression de cette attitude française si préjudiciable à notre pays partisan du libre-échange que la commission du budget du Conseil national proposa, en 1862 déjà, de poursuivre une politique systématique en matière de négociations douanières. Bien que, grâce à la clause de la nation la plus favorisée, notre pays ait finalement pu accéder à la zone de libre-échange créée par l'Accord Cobden-Chevalier — la principale contre-prestation britannique ayant été la suppression des droits

sur la soie — la situation continua d'évoluer défavorablement pour la Suisse. En effet, sous le coup de la crise économique générale des années 70, dont l'agriculture surtout avait souffert, des pays toujours plus nombreux firent marche arrière et rétablirent un tarif protectionniste. La France haussa ses taux de manière très sensible. Les besoins financiers de l'Etat, fortement accrus du fait de la guerre franco-allemande de 1870, ont sans doute aussi joué un rôle important dans cette majoration des droits. L'Amérique, également, a cherché dans l'augmentation des tarifs douaniers le moyen de rétablir son équilibre financier rompu par la guerre de sécession. Cette situation internationale a renforcé en Suisse le besoin d'une protection douanière accrue.

Le *Traité de Francfort*, qui mit fin à la guerre franco-allemande de 1870-71, contenait à l'article 11 une disposition devenue célèbre, qui fondait les relations économiques franco-allemandes sur la clause de la nation la plus favorisée. Bien que cette disposition ne fût que confirmer l'état de fait qui existait avant la guerre, sa grande importance résidait dans le caractère permanent qu'elle lui conférait. Pendant la vague générale des augmentations de droits, qui déferla au cours des années 70, la France se vit obligée, aux termes de cet article, de dénoncer en 1875 son accord commercial avec la Suisse, ainsi d'ailleurs que tous les autres, afin de pouvoir reviser son propre tarif douanier. La période de libéralisme a été ainsi suivie d'un sérieux retour au protectionnisme, auquel la Suisse ne participa toutefois que dans une très modeste mesure.

Lors de la tentative de revision de notre tarif douanier, en 1878, les considérations d'ordre fiscal demeurèrent au premier plan. Il s'agissait en effet de procurer à la Confédération les moyens financiers lui permettant de remplir les multiples tâches nouvelles qui lui étaient conférées par la Constitution de 1874. Un *arrêté fédéral urgent de 1878* revêtit plus d'importance que cette revision du tarif, qui n'a jamais été mise en vigueur. Par cet acte législatif, l'Assemblée fédérale autorisait le Conseil fédéral à répondre par des majorations de droits aux mesures discriminatoires que l'étranger pourrait prendre vis-à-vis de la Suisse. Cela devait permettre au Conseil fédéral de poursuivre les négociations avec l'étranger sur la base du projet de tarif. Le parlement avait interrompu ses délibérations sur le nouveau tarif et se proposait de ne les reprendre qu'après la fin des négociations avec l'étranger. Les Chambres

fédérales ne pouvaient en effet pas savoir à l'avance quels seraient effectivement les droits appliqués. Bien que les tendances protectionnistes aient pris par la suite plus de vigueur dans notre pays, on ne peut pas taxer de protectionniste le tarif douanier issu de la revision de 1884 ; les considérations d'ordre fiscal demeuraient au premier plan. On a cependant donné suite, du moins partiellement, à certaines demandes de protection émanant de l'artisanat et de l'agriculture. La création de quelques positions de combat devait en outre procurer une base de départ plus favorable pour les futures négociations. Par ailleurs, on a inscrit dans la loi le pouvoir, auquel j'ai déjà fait allusion, de répondre par des augmentations de droits à un traitement défavorable ou discriminatoire de la part de l'étranger, pouvoir qui a été repris dans toutes les lois tarifaires jusqu'à nos jours.

Comme l'Allemagne était désireuse de tirer le maximum de profit du fameux article 11 du Traité de Francfort, elle n'était guère disposée à accorder des concessions douanières. Elle conclut donc de simples traités sur la clause de la nation la plus favorisée ; sans rien concéder elle-même, elle voulait bénéficier des réductions douanières que les autres pays s'accorderaient réciproquement. C'est ainsi que la Suisse, aussi, ne parvint pas à conclure un accord douanier avec sa voisine du Nord.

Entre temps, notre pays fut inondé de produits étrangers et notre production éprouva beaucoup de peine à se maintenir. L'agriculture surtout fut touchée par des importations de produits bon marché. Le rapide développement des moyens de transport l'avait peu à peu privée de la protection que constituait jusqu'alors l'éloignement. Le résultat fut de l'amener à reviser son point de vue en matière de politique douanière. Après avoir été favorable au libre-échange, elle pencha, durant les années 80, de plus en plus vers le protectionnisme. Les majorations de droits que l'Assemblée fédérale avait déjà édictées en 1887 affectèrent, à côté des produits industriels et de l'artisanat, surtout d'importants produits agricoles.

Seuls les milieux protectionnistes ne se déclarèrent pas encore satisfaits de ces adaptations. Comme les besoins financiers croissants de la Confédération et la nécessité de posséder un tarif de négociations comprenant des positions de combat exigeaient également de nouvelles majorations des droits de douane, on prépara

un *nouveau projet de tarif en 1889* déjà. Ce projet arriva au bon moment, car la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Espagne et l'Italie avaient dénoncé leurs accords avec la Suisse pour le début de 1892. Toujours sous l'emprise de ce fatal article 11 du Traité de Francfort, la France opta pour une politique douanière à caractère fortement protectionniste, qui prévoyait des tarifs maximums et minimums. Elle n'accorda plus de concessions douanières et se contenta de conclure des accords sur la clause de la nation la plus favorisée avec les pays qui lui offraient des concessions. Ces pays pouvaient ainsi bénéficier des tarifs minimums qui, compte tenu des circonstances, demeuraient astronomiques. Il s'ensuivit une guerre des tarifs entre la France et la Suisse, qui ne prit fin qu'en 1893. Par contre, sous la pression du fort développement de son industrie d'exportation, l'Allemagne se mit à accorder des concessions douanières dans le cadre d'accords commerciaux. Les Allemands prirent ainsi la succession de la France et constituèrent une espèce de système d'accords d'Europe centrale. L'axe des accords commerciaux se déplaça donc vers l'Est.

Les *Accords commerciaux centre-européens*, conclus le 6 décembre 1891 entre l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique et la Suisse, constituent la première tentative de politique commerciale internationale de grande envergure. L'Autriche-Hongrie et l'Empire allemand furent les premiers à entamer, vers la fin de 1890, des négociations en vue d'un accord tarifaire. Ils parvinrent à une entente provisoire en mai 1891. Il fut toutefois décidé d'ouvrir simultanément des négociations communes avec la Suisse, la Belgique et l'Italie en vue d'accords tarifaires qui devaient compléter le système de traités encore à ses débuts. *La méthode de négociations communes* constitua à cette époque une remarquable innovation qui n'a été reprise qu'en 1947, soit après plus de cinquante ans. Ce mode de négocier représentait un grand progrès technique. Il ne s'agissait plus, comme c'était le cas lors de négociations isolées, d'obtenir simplement des avantages pour certaines branches économiques et d'accorder en contrepartie, toujours sans plan d'ensemble, ce qu'on ne pouvait pas refuser ; on ne devait plus craindre d'octroyer des concessions dont on pourrait avoir besoin lors de négociations ultérieures avec d'autres Etats. Au contraire, par des négociations simultanées entre cinq Etats, on s'efforça, sciemment, de mettre sur pied des tarifs contractuels

uniformes représentant pour chacune des parties le maximum de ce qu'il était alors possible d'obtenir et qui furent simultanément et systématiquement incorporés dans le tarif de chaque pays. A cette occasion également, la Suisse négocia sur la base d'un projet de tarif qui fut accepté en votation populaire le 18 octobre 1891, soit peu avant l'entrée en vigueur des accords, qui eut lieu le 1^{er} février 1892.

Les Etats parties au système se garantissaient ainsi, pour douze ans, une certaine stabilité douanière et des tarifs modérés. Ce bloc exerça une force d'attraction naturelle qui stimula la conclusion d'accords semblables avec d'autres Etats. De 1892 à 1894, la Serbie, la Roumanie et la Russie adhèrent à ce système par de larges accords tarifaires. Les traités avec les pays d'Europe orientale furent conclus de manière à entrer simultanément en vigueur le 31 décembre 1903. Un système d'accords était ainsi construit, qui s'étendait d'Anvers et du lac Léman jusqu'à Vladivostok. On a pu prétendre à juste titre que les traités de 1891 ont jeté les bases d'une politique commerciale qui a permis l'étonnant développement de l'économie européenne pendant les douze ans de leur validité.

Lorsque le Conseil fédéral décida de procéder à une nouvelle revision du tarif douanier en considération de ce système d'accords commerciaux, les circonstances ne différaient pas sensiblement de celles qui existaient à l'époque de la revision de 1891. Au moment de la vive campagne précédant la votation sur le nouveau tarif qui prévoyait diverses augmentations des droits sur les produits artisanaux, industriels et agricoles, on vit s'opposer à peu près les mêmes groupes. Si les partisans du projet avançaient des arguments relevant de la politique commerciale, les adversaires leur reprochaient de poursuivre, au fond, des objectifs protectionnistes. Ce projet de tarif a lui aussi obtenu la confiance du peuple. Il convient de relever que, dans l'ensemble, le *tarif de 1902* a fait ses preuves au cours des négociations ultérieures. Les accords commerciaux avec l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, la France, l'Espagne, la Serbie et la Russie ont conduit à de sensibles réductions des taux du nouveau tarif, dont la plupart étaient déjà très bas. Le système d'accords de l'Europe orientale fut prorogé de dix ans, moyennant toutefois une forte réduction de son contenu et un niveau de tarifs légèrement plus élevé. Le déclenchement de

la première guerre mondiale provoqua l'effondrement de cet excellent système qui durait depuis plus de vingt ans et qui avait rendu d'inappréciables services à l'économie européenne.

Les traités de paix qui ont mis fin à l'état de guerre n'ont rien apporté à la reconstruction économique de l'Europe. Contrairement à l'usage, les accords commerciaux qui existaient avant la guerre ne furent pas remis en vigueur ni remplacés par de nouvelles conventions. Les droits de douane applicables au moment de la déclaration de guerre furent consolidés pour trois ans, en faveur des puissances victorieuses. La clause de la nation la plus favorisée leur fut accordée unilatéralement pour une durée de cinq ans. Les traités de paix accordaient ainsi aux puissances victorieuses, pendant cinq ans au moins, tout ce qui leur était nécessaire de la part des vaincus.

Du point de vue économique, la seule idée contenue dans les traités de paix et qui aurait pu être vraiment constructive fut de confier à la Société des Nations le soin de prendre les mesures nécessaires pour assurer et maintenir la liberté du trafic et du transit, ainsi qu'un traitement du commerce de tous les Etats membres conforme aux principes de l'équité. Cela ouvrit la voie à une série de grandes conférences économiques internationales qui n'aboutirent malheureusement à rien.

Le tarif général de 1902, qui avait été transformé en tarif d'usage par les accords commerciaux déjà mentionnés, demeura inchangé jusqu'à ce que les perturbations économiques de la période d'après guerre vinssent exiger des adaptations. Nos droits de douane étaient alors les plus bas au monde. La dépréciation de la monnaie qui suivit les priva de leur dernier effet de protection (la charge douanière moyenne qui était de 5 % en 1910 ne s'élevait plus guère qu'à 2 % en 1920). Une augmentation dangereuse des importations en provenance de pays dont la monnaie était détériorée et, répercussion de la guerre, un très fort accroissement des besoins financiers de l'Etat rendirent toujours plus urgente une refonte du tarif douanier. Le temps disponible ne permettait pas de suivre la procédure normale de revision. *L'arrêté fédéral urgent du 18 février 1921* (valable jusqu'en 1923) autorisa le Conseil fédéral « à adapter provisoirement, en tenant compte des prescriptions de l'article 29, chiffre 1, de la constitution, les droits du tarif douanier à la situation économique actuelle et à mettre les

nouveaux droits en vigueur à la date qui lui paraîtra opportune ». Se fondant sur l'autorisation précitée, le Conseil fédéral mit en vigueur le tarif d'usage du 8 juin 1921. Un *arrêté fédéral urgent, du 26 avril 1923*, a prorogé cette autorisation pour une durée indéterminée, c'est-à-dire « jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale révisée sur le tarif des douanes suisses ». Cette réglementation a été sanctionnée indirectement par le fait qu'une initiative sur l'abolition de ces pouvoirs douaniers a été rejetée à une forte majorité en 1923. Le *tarif de combat* créé en 1922 par le Conseil fédéral, et qui devait seconder le tarif d'usage en qualité d'instrument de politique commerciale, n'a jamais été appliqué. Sans valeur, il doit être relégué aux archives. Le *projet de tarif général de 1925* a été partiellement examiné par les Conseils législatifs, et en 1941 on l'a rayé de la liste des objets à traiter. Ainsi donc, il fallait, tant bien que mal, maintenir le tarif d'usage de 1921 comme base des négociations douanières, au cours desquelles les taux de plus de cent positions ont été réduits.

La crise des années 30 et la détérioration des monnaies qui l'accompagna amenèrent une nouvelle évolution. Un système toujours plus étendu et insidieux de restrictions à l'importation et au libre emploi des devises entravait beaucoup plus les échanges économiques que les droits de douane eux-mêmes, qui étaient passés au second plan. Des accords bilatéraux de contingentement et de clearing remplacèrent les accords douaniers. Pendant cette période, le Conseil fédéral a plusieurs fois fait usage de l'autorisation qui lui avait été accordée de fixer des droits de douane. C'est ainsi que quelques produits agricoles et divers articles d'habillement obtinrent une protection douanière accrue. Tout récemment encore, le Conseil fédéral a, par exemple, réduit le droit sur les bananes. Pour des raisons d'ordre fiscal, les droits sur la benzine, le sucre, l'orge, le malt et le tabac ont été majorés.

Entre les deux guerres, la *convention conclue à Ouchy en 1932* entre les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg devait constituer un point de départ pour une abolition générale des barrières douanières en Europe. Bien qu'elle n'ait jamais été mise en vigueur, elle n'en contenait pas moins quelques idées fondamentales qui sont à nouveau au premier plan de l'actualité, comme par exemple celle de réduire les droits de douane de 10 % en moyenne, pendant cinq ans.

La Conférence économique de Londres de 1933, qui s'est réunie au plus fort de la crise, ne put en définitive pas faire autre chose que de constater l'effondrement de tous les efforts internationaux en vue de trouver des solutions communes. C'est là que se fit le plus vivement sentir l'absence d'un système international de traités qui aurait obligé les Etats à adopter une attitude moins égoïste. Les craintes d'Hugo Grotius se réalisèrent rarement avec une telle intensité durant l'histoire moderne. Après l'échec de cette dernière grande tentative dans la longue série des conférences internationales de l'entre-deux guerres, l'histoire a suivi un cours que nous avons tous vécu.

En 1945, on a voulu tirer la leçon de l'absence d'arrangements économiques dans les traités de paix qui ont suivi la première guerre mondiale. C'est ainsi qu'avant même la fin des hostilités, on prépara un système international d'accords qui a conduit aux organisations monétaires de Bretton Woods, à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et, enfin, à la fondation de l'Organisation européenne de coopération économique. Après que l'O.E.C.E. et l'Union européenne de paiements eussent, avec l'aide financière américaine, libéré le commerce intraeuropéen de la paralysie du bilatéralisme et largement ouvert le rideau de fer des restrictions à l'importation et à l'emploi des devises, le mur de béton des droits de douane apparut de nouveau aux regards. Nos voisins s'adaptèrent rapidement à cette évolution et revisèrent leurs tarifs douaniers dans le sens d'une majoration des droits. La Suisse fit presque figure de spectateur impuissant, son tarif de 1902/1921 ne constituant plus un instrument de défense adéquat. L'O.E.C.E. n'était pas en mesure d'apporter une aide dans ce domaine. La bataille se livra dans le cadre du GATT, et la Suisse dut s'en tenir éloignée jusqu'à l'élaboration de son nouveau tarif douanier.

Actuellement, nous nous trouvons devant de nouvelles tendances dans les politiques douanières. Le traité instituant la Communauté économique européenne, plus connue sous le nom de marché commun ou de Petite Europe, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958 et la première réduction de 10 % des tarifs douaniers intervient dès le 1^{er} janvier 1959. Le tarif douanier extérieur commun aux six pays entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1962 et sera appliqué à la frontière, tout au moins en partie. En 1958, le gouvernement des Etats-Unis a reçu de larges pouvoirs en

matière de négociations tarifaires. Il a déjà fait part de son intention d'entamer des négociations avec toutes les parties au GATT, dès que le tarif extérieur de la Communauté économique européenne aura été examiné au sein de l'Accord général. La réunion économique des six Etats de la C.E.E. et leur politique douanière à caractère protectionniste marqué sont la source de nouveaux périls pour notre commerce extérieur. En passant, je relève, par exemple, que du fait d'accords douaniers, les montres suisses sont frappées d'un droit de 3 à 5 % en Italie et de 3 à 4 % en Allemagne, alors que le tarif extérieur de la C.E.E. prévoit 15 %. Pour les colorants, le taux envisagé est de 17-21 % dans le tarif extérieur commun et de 1 à 2 % dans le nouveau tarif suisse. Les appareils cinématographiques seront frappés d'un droit d'environ 17 % par le tarif de la C.E.E. et de 5 % par le tarif suisse. Pour les machines à coudre, il s'agit de 10 à 13 % dans la C.E.E. et de 1 à 3 % en Suisse. Ce ne sont là que quelques exemples choisis de manière tout arbitraire. Le tarif extérieur commun des Six n'est pas encore complètement établi. La C.E.E. devra le soumettre au GATT d'ici mi-1959, de manière que l'on puisse préparer son examen et d'éventuelles négociations tarifaires.

N'est-il pas curieux que le néo-libéralisme s'écarte sensiblement du « laisser faire, laisser aller » du libéralisme classique pour tous les rapports économiques, et qu'il maintienne cette méthode en vigueur sur le plan des relations économiques internationales. La raison en est simplement que l'interdiction de toute immixtion de l'Etat dans les relations économiques internationales est la seule garantie contre l'application de mesures agressives, telles que des restrictions quantitatives, des tarifs trop élevés, etc. A ce point de vue, le marché commun constitue un nouveau chef-d'œuvre de planification bureaucratique internationale qui s'exteriorise par un grand nombre d'incidences protectionnistes.

III. CONSIDÉRATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE

Notre projet de tarif fait également partie de ce nouveau monde de politique douanière. Il serait fastidieux de décrire tous les aspects de ce tarif ; je tiens néanmoins à exposer brièvement les raisons qui sont à la base de cette revision.

Il convient tout d'abord de rappeler que le tarif actuel est suranné, sa nomenclature datant du siècle dernier. De plus, son application à la frontière provoque des difficultés sans cesse croissantes. La liste des marchandises établie avant 1900 n'est plus adaptée au monde entièrement nouveau de la seconde moitié de notre siècle. Par exemple, les pochettes d'allumettes sont dédouanées comme « articles de reliure » ; et il y a de nombreux cas semblables.

Le nouveau tarif est une liste moderne de marchandises, établie d'après la nomenclature de Bruxelles et qui devrait répondre aux exigences de la prochaine décennie. La nomenclature de Bruxelles procède d'une entente internationale et ses travaux préparatoires remontent à l'époque de la Société des Nations. Plusieurs pays européens appliquent déjà cette nomenclature. D'autres suivront sous peu et les Etats de la C.E.E. se sont engagés, par les traités de Rome, à la mettre en pratique à la frontière dès le 1^{er} janvier 1959. L'éventuelle zone de libre-échange devra prendre un engagement semblable. Seule cette méthode permet un langage commun dans ce domaine, ainsi qu'une comparaison rapide, sûre et scientifiquement inattaquable des tarifs douaniers. A mon avis, ce travail, certainement modeste du point de vue de la politique économique, est néanmoins d'une importance primordiale pour l'avenir. En effet, pour la première fois le commerce pourra dédouaner ses marchandises dans tous les pays européens sous le même numéro de tarif. Pour l'essentiel, il n'existe de différences qu'entre quelques sous-positions et surtout entre les taux et les bases de détermination des droits.

Il n'est évidemment pas possible de reviser la liste des marchandises sans ordonner les taux. A première vue, il semble qu'on pourrait simplement transposer les taux de l'ancien tarif dans la nomenclature de Bruxelles. Cela est malheureusement impossible. Dans certains cas, plus de vingt nouvelles positions correspondent à chacune des anciennes et inversement. Souvent, on ne peut pas comparer les positions du projet avec celles de l'ancien tarif. Il est donc évident qu'une adaptation des taux était techniquement nécessaire. Mais il y a encore une autre raison impérieuse d'adaptation : les nombreuses négociations qui ont eu lieu depuis la révision de 1921 ont apporté une grande confusion dans les taux. Cette confusion a été encore aggravée par les mesures de protection

prises durant la crise des années 30, certaines de ces dispositions concernant les devises, d'autres des restrictions quantitatives et d'autres encore des augmentations de droits. A la suite des décisions de libération prises par l'O.E.C.E., la Suisse a abrogé toutes ses restrictions à l'importation, à l'exception de celles applicables au secteur agricole et d'une seule position du secteur industriel. Les taux des droits, qui avaient été rejetés à l'arrière-plan par les restrictions quantitatives, sont apparus être dès lors extrêmement déséquilibrés, au point même que l'on a pu citer des cas où la protection douanière devenait négative, c'est-à-dire que le produit transformé était moins taxé que le produit semi-fabrique dont il était issu. Il a fallu supprimer ces anomalies durant les travaux de revision et, à cet effet, majorer certains droits et en réduire d'autres. Le nouveau tarif reste fondé sur le système des droits spécifiques, ce qui constitue une grande simplification pour le commerce. On peut voir une autre raison de refonte du tarif dans le fait que plus de soixante années se sont écoulées depuis la précédente revision et que, au siècle dernier, la politique douanière constituait l'instrument classique de la politique en matière de commerce extérieur ; de ce fait, les tarifs furent révisés en moyenne tous les dix ans. Comme cet instrument a regagné l'importance qu'il avait perdue dans l'intervalle, il convient de le remettre en état de servir dans les circonstances actuelles, les mesures restrictives à l'importation et les mesures d'ordre monétaire n'étant plus à la disposition de la politique commerciale. Nous nous en réjouissons, car cela signifie que les différents pays renonceront enfin aux mesures bureaucratiques à caractère plus restrictif.

La Suisse a proposé à l'O.E.C.E. de prendre notre nouveau tarif comme base des réductions douanières dans le cadre de la zone de libre-échange, et cela déjà pour la raison que nous devons appliquer la nomenclature internationale de Bruxelles. Il y a évidemment d'autres motifs à cette proposition, principalement le fait que, sans le nouveau tarif, notre politique douanière envers les pays tiers serait bloquée pendant quinze ans au moins, car il serait inconcevable d'introduire un nouveau tarif à une date ultérieure. Il s'agit aussi de rendre un peu moins inégales les armes dont disposent les politiques douanières en présence. La plupart des tarifs étrangers contiennent en effet une importante marge de protection encore inutilisée qui, du fait de la très lente abolition des droits de

douane dans le cadre de la C.E.E. et de l'éventuelle zone de libre-échange, laisserait notre industrie sans aucun soutien face à une concurrence étrangère toujours fortement protégée.

Il ressort de ce qui précède que toute une série de solides raisons justifient l'établissement d'un tarif douanier suisse moderne. Conformément à notre tradition et considérant nos relations avec le monde entier, nous n'avons cependant pas voulu prendre cette mesure d'économie extérieure de grande portée sans nous mettre d'accord avec nos principaux partenaires commerciaux. C'est pourquoi, l'automne dernier déjà, nous avons offert à tous les membres du GATT de soumettre notre nouveau tarif à la critique internationale par le moyen de négociations tarifaires. Nous avons eu en même temps pour objectif de réaliser l'accession provisoire de la Suisse au GATT, préparée de longue main, afin de pouvoir participer aux travaux de ce chantier de politique douanière aux ramifications mondiales. On sait déjà que de nouvelles négociations tarifaires générales, qui porteront surtout sur le tarif extérieur commun des Six, auront lieu en 1960, à la demande des Américains.

IV. LES NÉGOCIATIONS DANS LE CADRE DU GATT

Les négociations tarifaires en vue de l'accession provisoire de la Suisse au GATT et de l'examen international de notre tarif douanier ont été ouvertes à Genève, le 20 mai dernier et les accords tarifaires ont été signés le 22 novembre 1958.

Je voudrais tout d'abord essayer de définir les objectifs de nos négociateurs à Genève. Le but principal fut de faire agréer notre tarif sur le plan international. Pour y arriver, il fallait signer des traités tarifaires. Ce but est maintenant atteint. Par la signature de ces traités, nos principaux partenaires se sont déclarés d'accord avec notre projet tarifaire tel qu'il ressort des négociations.

Un second but fut de procéder à l'accession provisoire de la Suisse au GATT, sur la base des conditions fixées il y a deux ans, en automne 1956. Ce but aussi est atteint, étant donné que les parties contractantes ont voté le 22 novembre 1958, par 33 voix et 4 abstentions, une résolution concernant l'accession provisoire de la Suisse aux termes négociés antérieurement et incorporés maintenant dans une déclaration portant elle aussi la date du 22 novembre. Il va sans dire

que l'accession provisoire de la Suisse au GATT est encore sujette à ratification de la part de notre parlement, de même d'ailleurs que les traités tarifaires.

En poursuivant ces deux buts, les traités tarifaires bilatéraux ou déjà existants ne devaient pas être changés en notre défaveur, c'est-à-dire que la clause bilatérale de la nation la plus favorisée devait être maintenue et que les taux contractuels négociés précédemment avec nos partenaires ne devaient pas être augmentés. Lors même que nous devons faire comprendre à nos partenaires la nécessité d'accepter de nombreuses augmentations de droits en Suisse, il a été possible non seulement de maintenir les accords, mais d'améliorer de nombreuses concessions étrangères. Environ 1000 positions étrangères furent consolidées, souvent à des niveaux sensiblement moins élevés que dans les traités antérieurs, et 104 positions ont pu être réduites au-dessous des taux actuellement en vigueur. A part cela, de nombreuses améliorations ont été apportées au texte des anciennes concessions tarifaires. En contrepartie, la Suisse a consolidé plus de 1200 positions du nouveau tarif et à peu près 900 droits du projet tarifaire ont été réduits. Une douzaine de droits ont été ramenés au-dessous du niveau actuellement en vigueur. Il s'agit sans exception de taux qui étaient de l'ordre de plus de 30 %.

On s'est souvent demandé pourquoi ces négociations avaient été si longues et s'il n'avait pas surgi des difficultés inattendues. Je tiens tout de suite à préciser qu'il n'y a pas eu de difficultés auxquelles nous n'étions pas préparés. Les négociations tarifaires dans le cadre du GATT présentent quelques particularités qui peuvent expliquer la longueur et la complexité de ces pourparlers. Jusqu'ici, toutes les négociations tarifaires bilatérales ont exigé beaucoup de temps. Par exemple, je rappelle qu'en 1950 les pourparlers douaniers avec l'Italie ont duré plusieurs mois, par suite du grand nombre de détails techniques à éclaircir et à régler. Au cours des soixante dernières années, on n'a jamais mené des négociations tarifaires ayant l'envergure de celles qui se sont terminées le 22 novembre dernier. Il a fallu examiner environ 1500 positions suisses et autant de positions étrangères. Pour des raisons purement techniques, nous nous attendions donc à une longue période de tractations. D'autre part, ces négociations devaient être poursuivies simultanément sur plusieurs fronts, ce

qui exigeait une coordination très étroite et, par conséquent, plus de temps. Enfin, dans la forme élargie qui lui a été donnée par le GATT, la clause de la nation la plus favorisée signifie que les pays indirectement intéressés à une consolidation douanière entre deux autres membres du GATT ont voix au chapitre s'il est question de supprimer la consolidation.

Essayons d'illustrer cela d'une manière peut-être un peu osée : deux amis, Paul et Robert, ont la même amie, Jacqueline. Paul fait avec Jacqueline un arrangement du genre clause de la nation la plus favorisée, ce qui veut dire que Jacqueline s'engage à accorder à Paul les mêmes faveurs qu'elle donnera à Robert selon la clause de la nation la plus favorisée classique. Du moment où Jacqueline cesse d'octroyer des faveurs à Robert, elle n'est plus obligée d'en faire à Paul, et si par hasard elle trouve un nouvel ami en la personne de Frédéric, elle doit, selon l'arrangement avec Paul, de nouveau le faire bénéficier des mêmes faveurs que Frédéric. Mais Paul n'a aucun droit d'exiger que les faveurs accordées à Robert ou à Frédéric continuent pour qu'il puisse en profiter. Dans le GATT les choses se passent un peu différemment. Si Jacqueline retire ses faveurs à Robert, elle est obligée non seulement de compenser la perte subie par Robert, mais aussi celle de Paul d'une façon ou d'une autre. Dans ces circonstances, il est clair que les effets de la clause de la nation la plus favorisée élargie prévue dans le GATT doivent être soigneusement examinés. Si l'on veut retirer une concession consolidée dans le cadre du GATT, le prix à payer est beaucoup plus élevé puisqu'il faut alors offrir une compensation aux tierces parties, ce qui n'est pas le cas si la concession est prévue par un accord bilatéral. Il en résulte que les augmentations de tarif d'une part, et l'obtention de concessions d'autre part deviennent beaucoup plus difficiles. De plus, les concessions accordées avant l'accession au GATT par l'Angleterre, par exemple, deviennent automatiquement valables aussi pour le nouveau membre adhérent. De ce fait, les pays déjà membres demandent des concessions au pays accédant afin de compenser celles qu'il avait accordées antérieurement à d'autres membres du GATT.

Ce n'est pas trahir un secret que de souligner que les négociations avec les six pays de la Communauté économique européenne ont soulevé quelques problèmes particulièrement délicats. Les membres de la C.E.E. sont en effet tenus d'appliquer aux pays

tiers le tarif extérieur commun, tout au moins partiellement, dès le 1^{er} janvier 1962, et il leur est d'autant plus difficile d'accorder des concessions au-delà de cette date que ce tarif commun n'existe pas encore. L'élimination de cette difficulté, qui ne constituait d'ailleurs pas une surprise, a également exigé beaucoup de temps, ne serait-ce déjà qu'en raison de la portée de la clause de la nation la plus favorisée définie par le GATT.

Le tarif commun extérieur prévoit pour certains pays — l'Allemagne et le Bénélux par exemple — des augmentations sensibles des droits. Rappelons que le taux pour les montres est consolidé avec la Suisse à 3-5 % en Allemagne et en Italie et sera de l'ordre de 15 % dans le tarif commun extérieur. Pour le fromage et maints autres produits la situation est sensiblement la même. Les traités tarifaires bilatéraux pouvant être dénoncés à courte échéance, tout ce que nos partenaires auraient eu à faire pour se libérer de leurs obligations envers la Suisse aurait été de renoncer à ces traités et nous n'aurions pas eu de possibilité de demander compensation. Nous aurions eu le droit, il est vrai, d'augmenter nos propres taux, mais cela n'aurait en rien aidé notre exportation. Comme nous avons pu reprendre dans nos accords du GATT toutes nos anciennes consolidations sans limite de temps, les six pays du marché commun devront nous octroyer une compensation pour les taux qui augmenteront en vue du tarif commun extérieur. En plus de cela, ils devront accorder une compensation pour ces mêmes taux à tous les pays tiers intéressés et membres du GATT. Ceci représente, comme il est facile de le voir, une concession très sensible des six pays et nous met dans une meilleure situation qu'auparavant.

D'autre part, les six pays ne voyaient pas la possibilité de nous accorder de nouvelles « concessions allant au-delà des anciens accords » pour une durée indéterminée, mais au contraire, ils se sont sentis obligés de les limiter jusqu'au 31 décembre 1961. On ne connaît pas encore en détail les taux du tarif commun extérieur et comme les six pays sont tenus par le Traité de Rome de ne pas s'écarter du niveau prévu dans ce tarif, ils n'auraient pas pu accorder de concessions du tout si nous avions demandé une durée illimitée pour ces nouvelles concessions. Il fallait donc essayer de trouver une solution équilibrée sans mettre en danger toute l'œuvre. En principe, la Suisse aurait dû adopter le point de vue que toutes les nouvelles concessions qu'elle accorderait devraient,

elles aussi, se terminer le 31 décembre 1961. Cela aurait eu pour conséquence que tous les pays tiers (Angleterre, Danemark, Suède, etc.) auraient de même limité leurs concessions à trois ans, car ils n'auraient pas pu se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée pour bénéficier des concessions illimitées de la part de la Suisse, négociées avec l'un ou l'autre des six pays du marché commun. Cela aurait rendu la conclusion des négociations pour ainsi dire impossible. Il fallait donc éviter cet effet de boule de neige.

La solution que nous avons trouvée consiste en une réserve formulée du côté suisse envers les six pays. La Suisse se réserve le droit de retirer des concessions existantes sans que l'un ou l'autre des six pays ait le droit d'exiger une compensation. D'autre part, la Suisse serait prête à accorder une compensation aux pays tiers lésés par les augmentations qui pourraient s'ensuivre. Le retrait de concessions reste de cette façon une affaire qui ne concerne que les relations entre la Suisse et les six pays. Les positions que nous nous sommes réservées de retirer sont contenues dans des listes annexées à une lettre échangée avec chacun des membres de la Communauté économique européenne. Cette liste est composée de telle façon qu'elle n'affecte les intérêts des pays tiers que dans une mesure très restreinte.

Le résultat de ces négociations est annexé à la déclaration d'accession provisoire de la Suisse au GATT. Cette déclaration contient aussi les règles essentielles dont jouit la Suisse, surtout en faveur de son agriculture, en tant que membre provisoire du GATT. Enfin, il fallait régler de nombreuses questions bilatérales (trafic frontalier, etc.). Que l'on soit finalement parvenu à surmonter toutes ces difficultés témoigne de la large volonté de compréhension dont les parties en présence ont fait preuve.

Par ces négociations tarifaires, au cours desquelles la Suisse a, d'une part, façonné son tarif douanier en collaboration volontaire avec ses principaux partenaires commerciaux et, d'autre part, mené à chef son association avec cette vaste organisation du commerce mondial qu'est le GATT, notre pays a montré qu'il entend toujours suivre en matière de coopération internationale, la voie du juste milieu et de la raison. Par sa formation, par ses études, l'homme représente un investissement substantiel et la société humaine, européenne tout particulièrement, ne saurait

s'acheminer vers sa destinée que si l'individu peut jouir d'une liberté aussi large que possible, à l'abri de restrictions émanant d'une bureaucratie internationale. Les Suisses également sont conscients de la force et de l'unité de la culture occidentale. Mais ils ont aussi l'intime conviction que cette culture ne parviendra à son plein épanouissement que dans la mesure où l'on tiendra compte de sa riche diversité. Nous sommes persuadés que le développement harmonieux de l'économie européenne n'est possible que si l'on s'abstient de créer artificiellement des dissonances. Nous aurons certainement toujours présente à l'esprit l'idée de « l'accélération de l'histoire » qui a actuellement presque pris rang d'axiome. Permettez-moi cependant de citer la phrase par laquelle Bismarck a exprimé la somme de sa vaste expérience de quatre-vingts années :

« L'homme ne peut ni créer ni diriger le courant de l'histoire ; il ne peut qu'y naviguer et gouverner avec plus ou moins d'expérience et d'habileté. On peut faire naufrage et échouer sur la côte, comme aussi parvenir à bon port. Les évolutions politiques sont aussi lentes que les mouvements géologiques ; les couches se posent les unes sur les autres pour former de nouveaux bancs, de nouvelles montagnes... ».