

L'expérience de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

Autor(en): **L'Huillier, Jacques A.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **10 (1952)**

Heft 2

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-133846>

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.

Documents

L'expérience de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

par JACQUES A. L'HUILLIER,
professeur d'économie politique à l'Université de Genève

Après la dernière guerre, la coopération économique internationale se renouela et s'enrichit largement. Chacune de ses nouvelles manifestations fut accueillie par de nombreux commentaires et, souvent, de vives critiques. Mais l'intérêt, très ardent au début, s'éteint rapidement. Le public, dont l'attention est sollicitée par de multiples sujets originaux, ne songe pas à s'étonner de ce silence, d'autant moins que son scepticisme, nourri des échecs répétés de la période d'entre-deux-guerres, le porte à penser que l'institution oubliée est morte discrètement.

S'il est vrai que certains organismes, sans être défunts, mènent une existence étriquée, ce n'est pas le cas de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, appelé généralement par abréviation le GATT, dont l'œuvre, pour être silencieuse, n'en est pas moins considérable. Il semble pourtant que son application, après avoir parcouru rapidement quelques étapes, non dénuées de difficultés d'ailleurs, ne progresse maintenant qu'avec plus de lenteur. Il est peut-être opportun de faire le point en même temps que cette pause.

On sait que la Suisse n'a pas adhéré à l'Accord général, pour des raisons qu'on rappellera un peu plus loin. Mais notre abstention n'entraîne pas notre indifférence. Bien au contraire, c'est parce que le stimulant d'une participation manque à la curiosité de l'opinion qu'il convient de favoriser l'information de celle-ci.

Entre la Charte de La Havane et le GATT il y a un lien de filiation sans lequel on ne peut comprendre les caractères du second, même si la première, morte en couches, n'a pu présider à son développement, comme il eut été normal. Dès la fin de la guerre, l'idée du gouvernement américain était de réunir une conférence internationale qui s'efforcerait de créer une sorte de code de règles libérales en matière de politique commerciale, de façon à rompre avec ce que beaucoup considéraient comme les errements nationalistes de la période d'entre-deux-guerres. Une commission préparatoire siégea à Londres en 1946, puis à Genève en 1947. La conférence, elle, se tint à La Havane de novembre 1947 à mars 1948, sous l'égide du Conseil économique et social des Nations-Unies. La Charte du commerce et de l'emploi qu'elle élaborait n'a jamais été mise en vigueur, les signatures nécessaires n'ayant pas été réunies. Mais à la

session de 1947 de la commission préparatoire, pour gagner du temps, les Etats représentés décidèrent de donner effet à une disposition du projet de charte, celle qui prévoyait la conduite de négociations pour l'abaissement des barrières douanières. Les résultats de ces négociations constituèrent un accord, dans lequel on incorpora au surplus toutes les stipulations du projet de charte relatives à la politique commerciale. C'est dans cette mesure partielle que la charte a survécu à l'échec de la Conférence de La Havane. Depuis lors, le GATT a volé de ses propres ailes.

Pour disposer du recul nécessaire, nous résumerons d'abord les principales clauses de l'accord afférentes aux principes de politique commerciale, en évoquant les critiques dont elles ont fait l'objet à La Havane. Puis nous passerons à l'examen de l'application de l'accord au cours des dernières années, en nous demandant notamment jusqu'à quel point ces appréhensions étaient fondées.

* * *

A. LE CONTENU DE L'ACCORD

I. *Analyse des dispositions principales*

Au risque certain de bouleverser sérieusement l'ordonnance formelle de l'accord, nous regrouperons ses clauses principales autour de quelques thèmes centraux : les négociations tarifaires, l'élimination des restrictions quantitatives, le principe de la non-discrimination.

1. Les négociations tarifaires.

a) Le principe.

Chaque partie contractante doit être prête à entamer des négociations tarifaires si elle en est sollicitée par une autre, étant bien entendu que cela n'emporte pas l'obligation d'aboutir. A côté des droits de douane proprement dits, les préférences et les réglementations quantitatives internes (tendant à subordonner des importations à l'absorption de produits nationaux similaires) constituent des objets de négociation.

Les concessions accordées par chaque partie contractante sont reprises dans une liste dont les divers éléments sont consolidés. Pour éviter que cette obligation ne soit tournée par des monopoles publics d'importation, il est prévu que les agissements de ceux-ci ne doivent pas assurer une protection moyenne supérieure à celle qui découle des listes.

b) Les dérogations.

La consolidation souffre certaines entorses, mais elles sont réglementées. La partie contractante qui veut se dégager d'un engagement déterminé doit ouvrir des négociations avec les partenaires intéressés, et en cas d'échec ceux-ci seront autorisés, éventuellement, à se dédommager en retirant, au pays qui a pris l'initiative, des concessions équivalentes parmi celles dont ils le faisaient bénéficier.

D'autre part, une « escape clause » est inscrite dans l'accord, à l'image de celle qui figure dans les accords commerciaux de réciprocité américains.

Enfin, une partie peut faire valoir l'intérêt de son développement économique pour être libérée d'une obligation qu'elle a contractée, mais l'autorisation n'est pas automatique.

2. L'élimination des restrictions quantitatives.

A la différence de l'arme douanière, qu'on cherche seulement à émuquer par des négociations, les restrictions quantitatives sont condamnées en principe, à l'importation et à l'exportation. Mais la netteté de ce jugement et la brièveté de son expression forment un contraste curieux avec la multiplicité des exceptions admises et la longueur des développements qui leur sont consacrés dans le texte de l'accord. Ces dérogations sont ouvertes principalement par égard pour l'activité agricole, les déficits des balances des paiements et le développement économique :

a) L'exception en faveur de l'activité agricole joue d'abord à l'exportation, dans le cas d'une pénurie sur le marché intérieur. A l'importation, elle est autorisée lorsqu'elle contribue à l'application de mesures gouvernementales ayant pour but l'assainissement d'un marché interne menacé d'engorgement ; une proportion raisonnable doit être toutefois maintenue entre les importations et la production nationale, proportion calculée d'après une période antérieure.

b) Quant à l'exception en faveur des pays à balance des paiements déficitaire, ceux-ci peuvent y recourir pour établir des restrictions quantitatives à l'importation, s'il s'agit de s'opposer à la menace imminente d'une baisse importante des réserves monétaires ou de relever le niveau de ces réserves dans une proportion raisonnable. Pour déterminer si ces conditions sont présentes ou non, on a recours au Fonds monétaire international, étant entendu qu'on tient particulièrement compte des conséquences de la guerre.

Il est important de remarquer que la légitimité du recours à la dérogation dépend uniquement d'une situation de fait, celle du déficit de la balance des paiements, sans qu'on se préoccupe aucunement des causes de ce déficit ni de la responsabilité que peut assumer dans sa formation le gouvernement même qui veut y remédier. L'accord déclare explicitement qu'on ne peut demander à une partie contractante de changer sa politique économique interne suivie « en vue de réaliser et de maintenir le plein emploi productif et un volume important et toujours croissant de la demande ou d'assurer la reconstruction ou le développement des ressources industrielles et autres ressources économiques et l'élévation des niveaux de productivité. »

Quelques sauvegardes cherchent cependant à limiter les abus possibles de cette exception. La partie contractante qui en fait usage doit atténuer les restrictions au fur et à mesure que la situation de ses réserves monétaires s'améliore. Lorsqu'une partie contractante veut introduire des restrictions nouvelles, elle doit entrer en consultation avec les autres. Une revue générale des restrictions en vigueur, enfin, devait être passée avant le 1^{er} janvier 1951.

c) L'accès à la dérogation prévue en faveur du développement économique et de la reconstruction est subordonné, lui, à une autorisation préalable. Mais cette permission doit être délivrée automatiquement dans un certain nombre de cas, dont les contours sont assez flous pour que les pays sous-développés puissent y trouver la justification de presque toutes leurs restrictions quantitatives sans fournir un effort d'imagination qui dépasserait leurs capacités. Au surplus, il est facile à un pays sous-développé de s'octroyer sous le couvert de l'exception relative au déficit de la balance des paiements ce qu'on lui aurait refusé au titre du développement économique.

3. La non-discrimination.

Elle peut avoir deux aspects, selon que l'égalité doit être établie entre les pays étrangers, ou entre les étrangers et les nationaux. Au premier correspond la clause de la nation la plus favorisée ; au second le traitement national.

a) Le traitement général de la nation la plus favorisée.

Les parties contractantes s'accordent mutuellement le bénéfice de la clause sous la forme inconditionnelle ; et la clause s'applique à toutes les manifestations de leur politique commerciale. On notera avec intérêt que l'accord s'est attaqué, assez timidement il est vrai, au fameux problème de définir l'application correcte de la clause en matière de restrictions quantitatives et de commerce d'Etat.

Une fois de plus, des exceptions importantes ouvrent des brèches dans le principe. En premier lieu, les préférences douanières qui existaient lors de la conclusion de l'accord ont été sanctionnées. Mais elles sont enfermées dans les limites de ce moment-là, et il est prévu en plus qu'elles doivent être réduites progressivement par le jeu des négociations. D'autre part, de nouvelles préférences peuvent être créées, à condition qu'elles prennent la forme d'unions douanières ou de zones de libre-échange. La discrimination peut encore pénétrer dans la gestion des restrictions quantitatives admises au titre du déficit de la balance des paiements. Elle est alors permise dans les cas prévus par l'article XIV des statuts du Fonds monétaire international, et de surcroît, les discriminations existant au 1^{er} mars 1948 sont validées. Une formule alternative légitime la discrimination lorsqu'elle permet à un pays d'utiliser ses ressources en devises inconvertibles de manière qu'il en retire un supplément d'importations. A partir de 1950, ceux qui manient ainsi des restrictions quantitatives devront rapporter annuellement sur ces mesures. Enfin, le respect du principe de la non-discrimination ne s'impose pas aux entreprises commerciales d'Etat, pour autant que leurs importations sont destinées à la consommation des pouvoirs publics eux-mêmes.

b) Le traitement national en matière d'impositions et de réglementations intérieures.

Les taxes et autres impositions intérieures, ainsi que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur, et les réglementations quantitatives

intérieures prescrivant le mélange, la transformation ou l'utilisation en quantités ou en proportions déterminées de certains produits ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale.

A travers les mailles du filet peuvent passer les réglementations quantitatives en vigueur juste avant ou après la guerre, les achats par les organes gouvernementaux de produits destinés à la satisfaction de leurs propres besoins, l'octroi de subventions aux producteurs nationaux, et la taxation des prix.

Telles sont les matières fondamentales traitées par l'accord. A côté d'elles, on trouve encore quelques questions de fond de moindre importance, notamment les droits antidumping et compensateurs dont la validité est étroitement circonscrite, alors que la tolérance la plus bienveillante s'exprime paradoxalement à l'endroit des subventions à l'exportation. Une dérogation générale aux stipulations de l'accord est prévue au nom de la sécurité. Pour ce qui est des problèmes de forme, toute une série de dispositions est consacrée à certains détails techniques de l'application de la politique commerciale, tels la valeur en douane.

II. *La critique des principes*

Les critiques très vives qui ont été formulées à l'endroit des dispositions générales du GATT n'atteignent celui-ci que par ricochet. Car elles étaient adressées à la Charte de La Havane, et c'est dans la mesure où les principes de celle-ci ont été incorporés dans l'accord général qu'on est fondé à penser qu'il est également touché, sinon visé.

Tout le contenu de la charte, en vérité, ne figure pas dans le GATT, et dans les matières abandonnées s'en trouvent de particulièrement inflammables, comme la responsabilité étatique pour le plein emploi, le principe même du développement économique des pays attardés, la distinction entre les bonnes et les méchantes pratiques commerciales restrictives, et aussi le problème des accords intergouvernementaux sur les produits de base. Toutefois, même après avoir lâché tout ce lest, la nacelle du GATT est assez chargée avec les seuls principes de politique commerciale qu'on a résumés plus haut.

Parmi les paradoxes qui entourent la charte et l'accord général, le moindre est certainement que les griefs faits à leurs normes de politique commerciale sont souvent contradictoires. Car celles-ci étant presque toujours le résultat de laborieux compromis, il est naturel qu'elles ne contentent personne dans la perfection. Ces circonstances ont été mises en lumière, avec un humour peut-être involontaire, par le chef de la délégation américaine à La Havane, M. W. L. Clayton, dans cette déclaration : « Quand on y réfléchit, il paraît presque inconcevable que les représentants de cinquante pays, petits ou grands, industrialisés ou peu développés, aient pu s'entendre sur une constitution dont les principes doivent régir leurs relations économiques. »

Des observations les plus intéressantes qui furent présentées, les unes ont une portée générale, les autres particulière.

1. Les critiques générales.

On ne sera point surpris d'apprendre que les détracteurs se groupèrent en deux camps, celui des dirigistes et celui des libéraux, puisque aussi bien ces formations paraissent se retrouver dans n'importe quel débat de politique économique, et ne plus pouvoir même se passer l'une de l'autre, chacune sentant confusément que le contrepoids fourni par son adversaire lui permet d'exagérer sa thèse propre sans péril excessif.

a) Les dirigistes.

Les dirigistes se divisaient en deux catégories : ceux dont l'interventionnisme s'inspirait du souci du développement économique, et, d'autre part, ceux qui avaient en vue l'équilibre de la balance des paiements. Les premiers représentaient les pays sous-développés, les seconds les pays d'Europe occidentale. Les uns et les autres n'étaient réunis vraiment que par leur aversion commune pour les principes libéraux. Les plus modérés d'entre eux faisaient au moins observer, comme l'a noté M. Bachmann, que si l'Angleterre, au XIX^e siècle, avait fait triompher un libéralisme qui lui était favorable, c'était grâce à une force persuasive, notamment celle de l'exemple, tandis que les États-Unis, les auteurs du premier projet de charte, désiraient imposer aux autres des idées libérales pour frayer la voie à leurs propres exportations.

Si l'on s'efforce de filtrer les nombreuses objections soulevées par les pays sous-développés, la plus digne d'intérêt, sur le plan théorique tout au moins, paraît celle-ci. La liberté des échanges internationaux n'offre au mieux que des possibilités. Pour qu'elles soient exploitées en faveur du développement économique, il convient que les facteurs de production circulent comme les marchandises. Or on constate en fait que le mouvement des premiers est ralenti actuellement, indépendamment des entraves de la politique commerciale proprement dite, et cela est particulièrement frappant pour le capital financier. Dans ces conditions, la liberté des échanges internationaux risque de perpétuer une complémentarité traditionnelle en vertu de laquelle les richesses naturelles des pays économiquement faibles servent à combler les lacunes des économies évoluées. Quoiqu'il en soit, les pays sous-développés ont lutté avec opiniâtreté pour introduire des dispositions sauvegardant leur pouvoir de protection, et l'on a vu qu'ils y ont réussi assez brillamment de leur point de vue. Pour les plus éclairés, cette faculté de s'abriter n'a cependant que la valeur d'une mesure conservatoire, et ils sont conscients de l'obligation où ils se trouvent de chercher des capitaux étrangers. Mais ils savent qu'ils doivent s'adresser ailleurs qu'à des institutions qui ne s'occupent que de politique commerciale au sens étroit.

Pour ceux dont l'interventionnisme correspond au désir d'équilibrer la balance des paiements, la situation est différente, en ce sens que tous n'ont pas pu se contenter d'introduire dans l'accord des dérogations leur laissant en fait une complète autonomie. Car leur objectif, dans ce débat sur la politique commerciale, n'était pas purement négatif. Plusieurs auraient été désireux de faire accepter sur le plan international des règles positives de politique commerciale susceptibles, à leur avis, d'apporter au problème des déséquilibres des balances des paiements une solution plus sûre que celle d'une simple tactique

défensive des pays déficitaires. Ils eussent désiré que chez les pays excédentaires également la politique commerciale fût mobilisée au service de l'équilibre des comptes internationaux. M. Henderson, un commentateur de la charte, a précisé cette thèse en attaquant le principe de réciprocité qui l'inspire. Son idée est qu'il n'importe pas tant d'avoir des règles de politique commerciale plus ou moins libérales, mais que ces normes soient plus libérales du côté des pays excédentaires que de celui des pays déficitaires. Si l'on a jugé bon de souligner cette opinion, ce n'est pas tant pour son originalité qui est loin d'être entière, que parce qu'elle est en train apparemment, de faire fortune dans certains milieux internationaux.

b) Les libéraux.

Le texte de la charte arracha des plaintes encore plus déchirantes aux libéraux. Loin de lui savoir gré d'énoncer des principes qui leur sont chers, ils lui reprochent de les avoir exposés au pilori, de ne les mettre en évidence que pour les mieux bafouer. Car ces principes sont assortis d'exceptions si nombreuses qu'aucune des entorses qu'ils subissent de la part des politiques commerciales nationales ne disparaîtra. N'était-il donc pas superflu, et même déraisonnable, de légitimer ces agissements coupables en reconnaissant leur validité par un accord international ; du même coup, on décharge la conscience de ceux qui pouvaient avoir encore des scrupules à les employer.

Pour bien des libéraux, il eut été préférable de ne pas réunir la conférence, du moins pour le moment, du fait qu'aucune grande puissance n'est assez pure de toute tache dirigiste pour soutenir avec assez de vigueur les thèses libérales dans un débat international. En l'occurrence, les Etats-Unis, qui se firent les champions du laissez-passer, étaient gênés par ce que M. Wilcox, un délégué américain, appelle leurs péchés. Ce sont eux-mêmes qui ont œuvré pour introduire l'escape clause, l'exception agricole à la prohibition des restrictions quantitatives, et un esprit de tolérance envers les subventions.

Mais il y a plus aux yeux des libéraux. Non seulement la charte ne change rien à la situation actuelle tout en galvaudant des principes respectables, mais encore elle compromet les chances futures du libéralisme. Ils font observer en effet que les restrictions quantitatives ne sont pas qu'admises, mais qu'elles sont encouragées parce que ceux qui les emploient se sentent à l'abri, par les stipulations de l'accord, de mesures de rétorsion. Or la crainte de l'application de la loi du talion est souvent le commencement de la raison. Si l'on poursuit dans cette ligne de raisonnement, on aboutit à la conclusion que l'interventionnisme va s'alimenter de lui-même. Car la multiplicité des entraves artificielles aux échanges internationaux enferme dans un champ toujours plus étroit le jeu des mécanismes automatiques de rééquilibre ; de sorte que les déséquilibres des balances des paiements s'aggraveront et appelleront, par le mécanisme même de l'accord, de nouvelles restrictions quantitatives selon un processus cumulatif.

2. Les critiques particulières.

Il ne peut être question ici de faire autre chose qu'un échantillonnage assez hétérogène.

Mentionnons d'abord la fameuse objection de la délégation suisse, qui relevait à juste titre combien il est inéquitable de paralyser les moyens de défense d'un pays, dont le seul tort serait d'avoir une balance des paiements non même en excédent, mais simplement en équilibre, contre les manœuvres éventuelles d'un pays déficitaire.

L'exception à l'interdiction des restrictions quantitatives, en faveur des difficultés de balances des paiements, a fait aussi l'objet de vives attaques quant à son mécanisme même. On s'est étonné que l'autorisation ne soit même pas subordonnée à une appréciation des causes du déséquilibre, et l'on s'est ému de l'imprécision de l'un des critères de fait qui a été retenu, à savoir le souci de relever les réserves monétaires suivant un taux d'accroissement raisonnable. Au demeurant, cette dernière critique atteint par contre-coup les statuts du Fonds monétaire international.

Certains relèvent aussi, avec malice ou indignation, que les auteurs de la charte furent tellement imprégnés de l'esprit de discrimination que celui-ci se manifeste jusque dans le choix des dérogations au principe de non-discrimination. Et ils dénoncent, d'une part, la différence de traitement qui apparaît entre les préférences douanières, simplement tolérées et, d'autre part, les unions douanières et les zones de libre-échange qu'on se flatte au contraire de favoriser.

* * *

B. L'APPLICATION DE L'ACCORD

A l'expérience, les craintes diverses, et souvent contradictoires, exprimées à La Havane, semblent assez vaines. Cela ne signifie pas que ces craintes étaient mal fondées, mais s'explique par le fait que l'application de l'accord général a été enfermée dans un cadre beaucoup plus étroit que celui de la charte. Le GATT flotte donc dans des vêtements trop larges, mais cela ne l'a pas empêché d'avancer, bien au contraire.

Ces limitations dans l'action tiennent à plusieurs facteurs. Tout d'abord, rappelons que l'accord n'a emprunté explicitement au projet de charte que les dispositions relatives à la politique commerciale, ce qui supprimait du même coup bon nombre de sujets de friction sur lesquels il nous a paru inutile de s'arrêter il y a un instant. D'autre part, la charte envisageait la création d'un organe international d'exécution et d'interprétation, qui se serait nommé l'Organisation internationale du commerce, doté de pouvoirs relativement étendus. Le GATT n'a jamais disposé d'un pareil instrument pour s'insérer dans les faits. Toutes les décisions ne peuvent être prises que par le collège des parties contractantes, dont les réunions sont forcément assez espacées. Le secrétariat se borne à garantir entre les sessions la continuité administrative. Il est probable qu'un organe plus puissant eut développé la fonction. Enfin, on notera que le protocole d'application provisoire par lequel le GATT a été mis en vigueur prévoit que les parties contractantes ne s'engagent à se conformer à celles de ses dispositions qui ne touchent pas les négociations que « dans toute la mesure compatible avec la législation en vigueur ».

Dans ces conditions, les appréhensions que certains éprouvaient dans l'air confiné d'une exégèse des textes se sont bien dissipées au grand air de la pratique.

Les dirigistes n'ont guère été gênés dans leurs démarches, qu'elles fussent orientées vers le développement économique ou vers l'équilibre de la balance des paiements. Les exceptions prévues étaient si larges que les restrictions quantitatives ont prospéré dans le même climat qu'auparavant, et le GATT paraît s'être contenté d'être informé, sans s'indigner, des entraves nouvelles apportées sous cette forme aux échanges. Ainsi les interventionnistes ont-ils satisfaction puisque l'accord ne les bride réellement que dans la mesure où ils le veulent bien, c'est-à-dire jusqu'au point où ils ont participé à des négociations tarifaires au succès desquelles ils ont contribué volontairement. Il est vrai que certains s'opposaient au principe même des négociations parce qu'il est inspiré de l'idée de réciprocité. Pour eux, l'égalité de traitement des pays déficitaires et excédentaires n'est qu'une équité apparente, et représente en fait une discrimination intolérable au détriment des premiers. Même cette thèse très exigeante trouve des apaisements dans l'application de l'accord, puisque si la réciprocité joue en effet sur le terrain tarifaire par le jeu des négociations, la discrimination contre les pays excédentaires peut se transporter sur le plan des restrictions quantitatives et l'on sait qu'elle ne s'en fait pas faute.

Quant aux libéraux, les dehors modestes de l'exécution de l'accord et la réserve discrète dont les participants ont fait preuve dans la publicité de leurs travaux ont amoindri sensiblement la portée de leur argument le plus général, selon lequel il est regrettable de couvrir de l'autorité d'une institution internationale des pratiques condamnables. Si l'on est de bonne foi, on est obligé d'interpréter l'attitude actuelle du GATT envers les restrictions quantitatives plutôt comme la reconnaissance d'un état de fait que dans le sens d'une approbation du principe de ces méthodes. En outre, la crainte que l'accord ne fournisse une prime à l'emploi des restrictions quantitatives, en paralysant les mesures de rétorsion, ne s'est pas réalisée. En effet, on ne voit guère parmi les participants que les États-Unis auxquels les dispositions de l'accord retireraient en tout état de cause la possibilité de recourir aux contingents. Or ils y répugnent en principe de toute façon, et en pratique ils savent en manier à l'occasion, comme l'expérience le prouve et comme les y autorise la réserve sus-mentionnée du protocole d'application provisoire au sujet de la prédominance des législations nationales existantes.

Ces remarques liminaires permettent de ne pas s'étonner de ce que l'application de l'accord s'est manifestée surtout dans le domaine des négociations tarifaires générales, dont l'idée n'avait en somme guère soulevé d'objections à La Havane. C'est donc sur elles que nous nous concentrerons principalement, ne réservant qu'une brève analyse à l'action des autres dispositions de l'accord.

I. *Les négociations tarifaires*

Pour remarquables que soient les résultats des négociations, ils ne doivent pas faire oublier la valeur de la technique de ces dernières, d'autant plus que les premiers sont largement dus à la seconde.

1. La technique des négociations.

Pour une part, les parties contractantes n'ont eu qu'à élaborer les principes contenus dans l'accord lui-même. Mais elles se sont attachées également à les compléter grâce à des sortes d'amendements réglementaires.

a) L'élaboration des principes.

Il est difficile de démêler dans le succès de ces négociations tarifaires ce qui revient à la technique utilisée et ce qui est attribuable au stimulant offert par la conversion progressive des Etats-Unis d'un protectionnisme farouche à une philosophie plus libérale. Mais il est certain que les mérites de la technique ne sont pas négligeables.

On admirera d'abord que le GATT ait réussi à tirer le bien de ce que beaucoup considèrent comme le pire : les restrictions quantitatives. A l'abri de ces dernières, nombre de pays se sont sentis en effet plus à l'aise pour accorder des concessions tarifaires. Si, comme on veut l'espérer, celles-ci seront durables, on se sera habilement servi des entraves du présent pour préparer un avenir plus libre.

Ensuite, l'accord général a fait preuve d'initiative en élargissant le champ ordinaire des négociations tarifaires pour y englober, à côté des droits de douane proprement dits, les marges de préférence et les réglementations quantitatives intérieures. Dans le même ordre d'idées, il a eu le courage d'affirmer que la consolidation d'un droit modéré pouvait avoir la même valeur que la réduction d'un droit élevé.

Troisièmement — et c'est l'innovation principale — le GATT a conféré aux négociations un caractère multilatéral, qui comporte divers avantages substantiels. Lorsque tous les pays intéressés au commerce d'un produit sont présents, il est possible de commencer les tractations avec le principal exportateur. On prend ainsi le taureau par les cornes, et les importateurs vont à la limite des concessions qu'ils sont prêts à lui faire. Au contraire, dans des négociations bilatérales, les importateurs concluent souvent avec des exportateurs secondaires en premier lieu, et ils se cramponnent alors à des droits très élevés pour se réserver une position de discussion favorable quand ils affronteront le fournisseur principal. On a d'ailleurs, au GATT, posé la règle que les négociations sur un produit mettent toujours en cause d'abord le plus grand exportateur, et s'il n'est pas partie contractante on s'abstient. D'autre part, la simultanéité de toutes les négociations met chaque pays en mesure d'apprécier l'étendue possible de ses concessions, non seulement en fonction des seuls avantages directs que peut lui accorder chacun de ses partenaires, mais aussi en considération des bénéfices indirects qu'il retirera, par le mécanisme de la clause de la nation la plus favorisée, des négociations auxquelles il ne participe pas. Par la technique du GATT on obtient vraiment un abaissement général des barrières douanières, espoir toujours caressé et régulièrement déçu dans les conférences internationales d'entre-deux-guerres. La supériorité de l'accord général tient à ce qu'il n'a pas tenté vainement de provoquer une réduction uniforme et brutale des tarifs, mais qu'il a compris que la diminution devait être différentielle au gré du protectionnisme si nuancé des Etats. Tous ces avantages sont renforcés par la consolidation des listes de concessions. Certes,

on sait qu'un pays peut revenir sur les concessions faites, mais il ne faut pas se méprendre sur la signification de cette liberté. A la différence des usages anciens, s'il annule une concession, il est menacé par le retrait d'avantages équivalents dont il bénéficiait, non seulement de la part de ceux avec lesquels il avait négocié la faveur qu'il entend retirer, mais aussi de ceux qui en avaient profité indirectement par le jeu de la clause. La consolidation est par conséquent beaucoup plus ferme que naguère.

b) L'ampliation des principes.

Les dangers qui menacent un pays désireux de retirer une concession et qu'on vient d'évoquer, ne suffisent pas toujours à l'arrêter. S'il se décide, ses partenaires vont donc le priver d'avantages équivalents. Mais cette initiative secondaire, à son tour, provoquera d'autres défaillances, et de proche en proche c'est tout le réseau des accords qui peut être mis en question. On a saisi que ce risque existait parce que les listes, dans leur ensemble, constituent un compromis savamment équilibré, qu'on ne peut modifier qu'à l'aide de négociations aussi générales et multilatérales que celles qui sont à son origine. Aussi a-t-on décidé en 1950 que des changements ne pourraient être apportés aux listes qu'à des dates communes, espacées de trois en trois ans. Consciemment ou non, cette résolution renoue avec la tradition tacite qui voulait, avant 1914, que l'échéance des traités de commerce de tous les pays coïncidât.

Une autre difficulté est apparue à l'expérience, mais sa solution est moins aisée. Le GATT reconnaît en principe, on le sait, que la consolidation d'un droit modéré est une concession aussi bien que l'abaissement d'un droit élevé. Mais ce qui est équitable ne s'impose pas toujours de soi-même. Les pays à tarif élevé se font tirer l'oreille pour accepter cette règle. Après les négociations tarifaires de Torquay, et à la demande de l'O. E. C. E. qui avait envoyé des observateurs à ces dernières, le GATT a créé une commission pour étudier le problème de l'amenuisement de la disparité des tarifs, dans le cadre européen où il est le plus sensible.

2. Les résultats des négociations.

Jusqu'ici il y a eu trois sessions tarifaires.

La première eut lieu à Genève, en 1947. Entre les 23 parties contractantes furent conclus 123 accords commerciaux touchant 45.000 positions tarifaires, soit la moitié environ du commerce mondial. Les listes étaient consolidées jusqu'au 1^{er} janvier 1951. Dans la période qui suivit, certains pays voulurent retirer des concessions qu'ils avaient accordées. La règle de cristallisation des listes dans l'intervalle des sessions tarifaires n'existait en effet pas encore. Les dégâts purent cependant être limités étroitement. Le Brésil et Ceylan trouvèrent le moyen de compenser leur soustraction par des concessions équivalentes. On laissa le Pakistan, eu égard à des circonstances particulières, annuler quelques faveurs sans lui en demander d'autres ni lui appliquer de mesures de rétorsion.

En 1949, à Annecy, de nouvelles négociations s'engagèrent, dont l'objet était surtout d'établir des listes fraîches pour de nouvelles parties contractantes.

A cette occasion, presque toutes les listes de Genève furent augmentées. En tout, 147 accords commerciaux furent signés à Annecy.

La troisième session eut lieu à Torquay dans les derniers mois de 1950 et les premiers de 1951. Outre l'admission de certains pays nouveaux, il s'agissait de modifier quelques listes antérieures, et de proroger ensuite leur consolidation pour une nouvelle période de trois ans. Ces ajustements furent faciles, et il est remarquable qu'ils n'entraînèrent aucune mesure de rétorsion. Finalement, ce sont 55.000 positions tarifaires qui sont stabilisées jusqu'en 1954.

II. *Autres domaines d'application de l'accord*

1. Les restrictions quantitatives.

a) Examen général.

En 1950, les parties contractantes ont procédé à une revue d'ensemble des restrictions quantitatives appliquées par un grand nombre d'entre elles. Le rapport qui contient les conclusions de cet examen montre que l'accord ne constitue pas un frein bien redoutable pour le contingentement. Si cette impression se dégage clairement de la modestie des ambitions exprimées dans ce document, ces dernières n'en dénotent pas moins ce qu'on pourrait appeler une bonne volonté de libéralisme. Du côté de l'importation, on a élaboré quelques recommandations pour énerver l'effet protectionniste secondaire des restrictions établies à des fins d'équilibre des balances de paiements. Elles invitent les gouvernements à faire comprendre aux producteurs nationaux que les privilèges dont ils bénéficient de cette façon indirecte ne seront pas permanents, par exemple en faisant varier de temps en temps la rigueur des restrictions ou en évitant les définitions trop étroites des produits contingentés, et à décourager par là des investissements excessifs dans ces secteurs. On a reconnu en outre qu'un abus des restrictions quantitatives pouvait donner lieu à des plaintes devant les parties contractantes, mais cette décision ne peut guère avoir d'effet pour le moment car il serait probablement difficile de préciser la notion d'abus au regard de l'accord général.

Le domaine de l'exportation semble avoir été plus giboyeux. On s'est attaché à déterminer, à la lumière de l'accord, si certaines restrictions appliquées en fait étaient ou non compatibles avec lui. Les cas suivants ont été discutés : restriction en vue d'obtenir d'une autre partie contractante l'adoucissement de restrictions à l'importation ou à l'exportation ; restrictions à l'exportation de matières premières pour protéger l'industrie nationale ; restrictions pour éviter une chute des prix d'exportation.

b) Cas d'espèce.

Les parties contractantes ont eu, d'autre part, à se pencher sur divers cas d'espèce qui leur ont été soumis. Au titre de l'exception relative à la situation de la balance des paiements, l'Afrique du Sud en 1948-49, puis le Royaume-Uni et d'autres pays de la zone sterling, sont entrés en consultation avec les parties contractantes. Fin 1951, le cas du Royaume-Uni, qui renforça de nouveau ses

restrictions à l'importation, revint sur le tapis. On apprendra avec intérêt que les parties contractantes, cette fois-là, renvoyèrent la question à l'O.E.C.E., devant laquelle la Grande-Bretagne devait s'expliquer de toute façon. Il est difficile de dire si cette décision annonce une tendance du GATT à se désintéresser peu à peu de la question épineuse des restrictions quantitatives, à laquelle se voue spécialement l'O. E. C. E., dans le seul cadre européen il est vrai. Il semble qu'une telle interprétation soit pour le moins hâtive, et qu'on soit seulement en présence du désir d'éviter des doubles emplois. En 1951, les parties contractantes ont été encore saisies du cas de la Belgique, qui appliqua subitement des restrictions quantitatives à ses importations en provenance de la zone dollar, alors que sa balance globale est équilibrée. Les parties contractantes ont laissé provisoirement la question de côté, en espérant que les mesures incriminées étaient elles-mêmes temporaires.

Pour ce qui a trait à l'exception visant le développement économique, les rapports du GATT ne signalent qu'un cas de restrictions nouvelles, celui de Ceylan, à qui l'on a accordé l'autorisation nécessaire à condition que le bénéficiaire entame des négociations avec les parties intéressées et qu'elles aboutissent à des résultats satisfaisants.

2. La discrimination.

a) Examen général.

En 1950 les parties contractantes ont été invitées à rapporter sur les restrictions quantitatives qu'elles appliquent d'une manière discriminatoire. L'étude publiée à cette occasion par le GATT laisse une impression un peu décevante au lecteur, car on y trouve plus de constatations que de jugements. Il est exact que les dérogations statutaires sont assez larges pour valider pratiquement toutes les pratiques courantes. Néanmoins, il semble que le rapport signalé un peu plus haut et traitant des restrictions quantitatives elles-mêmes soit plus positif par comparaison. Notons cependant qu'on délivre un satisfecit aux pays qui s'efforcent de tenir compte des écarts de prix dans le maniement de leur contingentement discriminatoire, et qu'on exprime le souhait de voir les contingents bilatéraux transformés en contingents globaux, affectés en bloc à tous les pays fournisseurs envers lesquels le pays intéressé n'a pas de difficultés de paiement.

b) Cas d'espèce.

Les cas d'espèce ont fourni l'occasion de se transporter dans d'autres domaines de la discrimination. En 1948, les Etats-Unis ont été autorisés à créer de nouvelles préférences douanières en faveur des îles du Pacifique précédemment sous mandat japonais, à condition qu'elles soient consolidées. En 1949, les parties contractantes ont été saisies par l'Union sud-africaine et la Rhodésie du Sud d'un projet tendant à rétablir l'union douanière qui avait existé entre ces territoires pendant vingt ans jusqu'en 1930. La permission a été donnée, sous réserve que l'union soit parachevée dans un certain délai. En matière de traitement national, on signale le cas du Brésil qui applique des taxes différentes aux produits importés et aux produits nationaux similaires, notamment aux liqueurs. On espère que ce pays acceptera de modifier sa

législation dans un sens conforme à l'accord général, bien qu'il n'y soit point tenu aux termes du protocole d'application provisoire.

Une plainte tchécoslovaque nous ramène à la discrimination dans l'administration des restrictions quantitatives. Elle était dirigée contre les contrôles stratégiques américains à l'exportation. Les parties contractantes ont admis l'opinion américaine selon laquelle on pouvait invoquer en l'occurrence l'exception générale de sécurité.

Cette brève étude de l'application de l'accord général pourrait faire croire que le GATT se complait dans un rôle de gendarme, d'ailleurs débonnaire. Il n'en est rien, et en dehors même de l'énorme travail constructif formé par les négociations tarifaires, il entreprend certains ouvrages qui ne sont pas provoqués par des plaintes de parties contractantes contre leurs sœurs. C'est ainsi qu'en 1951 les parties contractantes ont examiné quelques résolutions de la Chambre de commerce internationale concernant la réduction des entraves au commerce. Elles ont élaboré alors un projet de convention tendant à faciliter l'importation des échantillons commerciaux et du matériel publicitaire, ainsi que des recommandations sur les formalités consulaires et les exigences en matière de documents pour l'importation de marchandises.

* * *

L'expérience de la période d'entre-deux-guerres et celle des dernières années montre que la politique commerciale des nations ne se laisse pas contenir par les barrières de papier des accords internationaux, pas plus que leur histoire ne peut être enfermée dans celles de leur constitution. Aussi l'idée d'établir un code de bonne conduite commerciale à l'usage des gouvernements apparaît-elle aujourd'hui comme beaucoup trop ambitieuse. Les lois n'ont de chance d'être respectées que si elles ne s'écartent pas trop de la coutume, c'est-à-dire des tendances spontanées de ceux qui doivent les observer. A la lumière de cet enseignement, on peut penser qu'il eût été préférable de ne pas créer l'accord général, ou tout au moins de le limiter à ses éléments vraiment actifs, ce qui était l'opinion des libéraux orthodoxes. Cette position est peut-être excessive. Car la grande préoccupation des partisans du laissez-passer, à savoir que les principes libéraux ne soient affirmés solennellement que pour les mieux ridiculiser par des violations constantes, n'eut été réelle que si précisément l'accord n'avait pas ménagé de soupapes sous la forme de dérogations à ces principes. Ayant toléré ces exceptions, il ne se trouve pas en opposition avec la vie, et personne ne semble le rendre responsable des mesures interventionnistes qui sont nées en dehors de lui.

Il est vrai qu'une abstention totale à l'égard de ces problèmes délicats pouvait aussi bien se concevoir. Mais il faut reconnaître honnêtement que l'action du GATT dans le domaine des restrictions quantitatives et de leur usage discriminatoire n'a pas été complètement inutile, comme on l'a vu. Avant tout, il procure l'occasion, dans certains cas, aux parties contractantes qui s'estiment lésées d'exprimer publiquement leurs griefs, et si des abus ont été commis par rapport à la coutume, une simple réprobation morale, à

défaut même de sanctions, peut amener l'auteur des mesures incriminées à résipiscence.

Quoi qu'il en soit, le GATT, tout au moins dans son organisation actuelle, n'est pas l'institution qui démantèlera les restrictions quantitatives et les contrôles des changes. Pour réussir, il faut soit borner son initiative à des régions où les difficultés de paiement sont minimales en elles-mêmes, comme le fait l'O. E. C. E., soit avoir les moyens d'attaquer le mal à la racine, par exemple en combattant l'inflation, comme s'y efforce encore l'O. E. C. E., ou en favorisant l'accès des sources de matières premières à ceux qui en sont démunis.

Donc, le terrain d'élection du GATT est constitué par les entraves douanières et obstacles connexes. A cet endroit, il a obtenu un succès vraiment remarquable. Son mérite ne doit pas se mesurer uniquement aux résultats, qui pourraient être le fruit de la chance, mais aussi à la fertilité d'imagination dont il a témoigné en renouvelant la technique des négociations douanières. Les bienfaits de l'œuvre accomplie n'apparaissent pas encore complètement parce qu'ils sont dissimulés derrière le rideau des restrictions quantitatives. Mais lorsque le voile se déchire, comme au Canada récemment, et partiellement dans le groupe des pays de l'O. E. C. E., on a pu se faire une idée plus précise de l'importance des progrès acquis.

Depuis quelques temps, le rythme de l'avance se ralentit, et il ne peut en être autrement car les parties contractantes ont à peu près épuisé le supplément de concessions qu'elles étaient disposées à faire en considération de la nouvelle structure des négociations. A Torquay, on a constaté que les pays du Commonwealth hésitaient à réduire davantage leurs tarifs applicables aux bénéficiaires de la clause de la nation la plus favorisée de crainte d'amoindrir exagérément leurs préférences. Par contre-coup cette résistance a freiné le zèle des autres parties. Pour remettre le mécanisme en marche, il faudrait une nouvelle vague de concessions américaines, assez forte pour emporter les hésitations du Royaume-Uni et de ses associés.

Le travail ne manquera pas cependant au GATT. Il devra veiller à la prorogation régulière de la consolidation des concessions déjà faites. D'autre part, il accueillera peut-être de nouveaux membres. Certes, les pays non contractants peuvent bénéficier des listes du GATT par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, si elle est inscrite dans leurs accords bilatéraux. Mais s'ils sont un exportateur important d'un produit donné, les négociations n'ont certainement pas porté sur cet article au sein du GATT, et ils peuvent être tentés de provoquer des réductions de droits de la part de leurs acheteurs en y entrant.

En terminant, on notera que le GATT, même dans sa spécialité des problèmes douaniers, rencontre une certaine concurrence. On sait par exemple que le Conseil de l'Europe vient de lancer l'idée d'un « low tariff club ». Sans vouloir émettre un avis qui serait prématuré, on peut néanmoins observer que cette nouvelle initiative se distingue nettement de celle du GATT en ce sens qu'elle retourne à l'ancienne méthode de l'abaissement uniforme, en quelque sorte forfaitaire, des droits de douane.