

La Suisse et le Plan Marshall.

Problèmes actuels de l'OECE et l'attitude adoptée par la
Suisse à l'égard de ces problèmes.

A la dernière conférence des Ministres j'avais déjà parlé du plan Marshall en posant ce problème dans le cadre plus général de l'avenir de l'Europe. Permettez-moi de revenir, cette année, sur le terrain pratique des problèmes concrets traités à Paris et à Washington.

Le premier objectif du Plan Marshall, l'objectif politique, a été atteint assez rapidement en ce sens que l'aide matérielle fournie aux Etats participants les a préservés de la catastrophe économique et des conséquences politiques que l'appauvrissement de l'Europe aurait, à défaut d'une aide, sans doute entraînées.

La situation actuelle de l'OECE, vue sous un angle tout à fait général, est caractérisée par des tensions très nettes d'une part entre les conceptions américaines et européennes et d'autre part entre les tendances dirigistes et libérales nonobstant l'optimisme officiel que les instances responsables de la propagande répandent.

L'administrateur Hoffman a mis en lumière le tournant critique où est arrivé l'OECE en déclarant à la réunion du Conseil de l'OECE, le 16 août, que jusqu'à ce jour les pays européens n'avaient pas fourni la preuve qu'ils étaient en mesure de remplir les engagements hardis pris lorsque le plan Marshall fut lancé. Après avoir invité les pays participants à rattraper le temps perdu et à prendre par conséquent des mesures adéquates pour l'unification du marché européen et pour la libéralisation des échanges, et de faire un effort substantiel d'exportations en vue d'accroître les recettes en dollars,



- 2 -

M. Hoffman termina son allocution par ces paroles: "C'est maintenant ou jamais, c'est en cette année 1949 que nous devons enregistrer des réalisations qui prouveront au peuple des Etats-Unis que les milliards de dollars qu'il a investis dans le relèvement européen sont des dollars qui entraînent des réalisations véritables."

Les difficultés auxquelles M. Hoffman a fait allusion sont, somme toute, assez compréhensibles, pour ne pas dire normales, si l'on se rend compte de la situation inextricable dans laquelle se trouvait l'Europe au départ du plan Marshall. Lorsque l'ancien Secrétaire d'Etat Marshall faisait part à l'Europe, en 1947, de l'idée généreuse de la faire bénéficier d'une aide d'envergure jusqu'ici inaccoutumée, il faisait entendre en même temps très clairement que l'allocation de cette aide dépendrait de l'effort de coopération économique entrepris par les pays bénéficiaires.

Dès son origine, l'OECE s'est heurtée aux difficultés suivantes:

- 1) L'Amérique a des conceptions assez arrêtées sur ce que doit être la coopération économique européenne, à savoir:
 - a) L'administration américaine désire l'unification du marché européen en abolissant les barrières douanières et les restrictions au commerce extérieur parce qu'elle a de la peine à concevoir que l'Europe n'est pas une entité;
 - b) Elle désire également un état de choses consistant, en somme, à un retour à l'état d'avant 1914, à savoir: convertibilité complète des monnaies et, partant, multilatéralisation intégrale du commerce extérieur.

Cet objectif, que les Etats-Unis identifient à la notion de la viabilité de l'Europe doit être atteint dans un laps de temps relativement court, c'est-à-dire jusqu'en 1952. L'octroi de l'aide étant rendu dépendant des progrès faits dans cette direction, les pays européens sont sous pression constante. Même si les chances de succès ne sont pas toujours considé-

rables au départ, les pays européens sont contraints de se lancer dans l'étude et la discussion de projets dans le but essentiel de donner satisfaction au généreux donateur.

- 2) La situation politique en Europe occidentale est caractérisée par l'existence plus ou moins nettement définie de deux camps différents:
 - a) d'un côté, les pays pratiquant une politique de l'économie dirigée à l'excès, parmi lesquels nous citerons en premier lieu la Grande-Bretagne avec le bloc sterling, ensuite la Suède et la Norvège;
 - b) de l'autre, les pays concentrant leurs efforts en vue d'arriver le plus vite possible au libéralisme, c'est-à-dire au jeu des lois économiques commandé par le principe de la libre concurrence (Belgique, Allemagne occidentale, Suisse et, dans une mesure croissante, la France et l'Italie).

Il est évident que, dans ces conditions, une coopération économique dans le sens désiré par les Etats-Unis est difficilement réalisable, d'autant moins que les Etats-Unis eux-mêmes ne suivent pas une ligne très droite en ce qui concerne leur politique économique. Celle-ci est, en effet, fortement influencée par la politique intérieure et par des considérations de stratégie militaire. Pour rester strictement sur le plan européen, l'antagonisme entre les conceptions libérales et dirigistes suffit en lui-même à paralyser bien souvent l'étude d'initiatives utiles, l'amorçage même des discussions sur certains sujets étant rendu très difficile par l'attitude de sourde résistance de cette grande puissance économique que représentent l'Angleterre et la "sterling area".

Il y a cependant un domaine que cette lutte de doctrines n'influence pas directement.

Nous entendons

La répartition de l'aide américaine

L'OECE a assumé une tâche bien délicate en acceptant l'offre faite par l'"Economic Cooperation Administration" de répartir annuellement la tranche d'aide votée par le Congrès américain. On se souvient que déjà l'année passée cette répartition donnait lieu à des débats très vifs parmi les délégués des pays participants, chaque pays s'efforçant de s'assurer la part la plus importante possible de la manne américaine. Cette année-ci, la lutte est encore plus aiguë. La raison en est que la première tranche d'aide était de 4,8 milliards de dollars, alors que cette année le Congrès américain l'a réduite sensiblement, la ramenant à 3,7 milliards de dollars, alors que les pays participants prévoient une diminution accentuée des recettes en dollars en raison du fléchissement de la conjoncture. En particulier, la Grande-Bretagne a fait un programme assez pessimiste, escomptant un découvert à combler de 1500 millions de dollars dans sa balance des paiements. Du montant total de 3,7 milliards de dollars, les Etats-Unis entendent d'ailleurs retenir 150 millions pour constituer ce qu'ils appellent un "pool pour favoriser la libéralisation des échanges". Grâce à un travail de médiation entrepris par le secrétaire général de l'organisation Marjolin et le président du Conseil à l'échelon des fonctionnaires, Baron de Snoy, un tableau de répartition a finalement été adopté le 1er septembre par le Conseil. L'unanimité a finalement pu se faire sur le dos de ce pool grâce à sa répartition. L'administrateur Hoffman aurait, cependant, interjeté son veto contre ce moyen commode de vaincre les difficultés. D'autre part, la procédure de vote de la deuxième tranche d'aide n'a pas encore parcouru tous les stades au Congrès, de sorte qu'à l'heure actuelle cette question délicate n'est pas encore définitivement tranchée.

- 5 -

Je viens d'esquisser les grands problèmes auxquels s'achoppent l'OECE tant dans ses relations internes elles-mêmes que vis-à-vis des Etats-Unis. Voilà maintenant les moyens mis en action par l'organisation pour tenter de résoudre les dits problèmes.

I.

Dès la création de l'Organisation européenne de coopération économique, il était entendu qu'il fallait tenir compte du désir américain d'unifier le marché européen, principalement par la suppression des barrières douanières. Un groupe d'étude fut créé à cet effet qui, dès son origine, à fin 1947, a mené une existence assez indépendante en marge de l'organisation. Il siège à intervalles réguliers à Bruxelles et s'est occupé jusqu'à présent à examiner les quelques conditions préalables à la suppression des droits de douane, en particulier la mise sur pied d'une nomenclature douanière uniforme à reconnaître par tous les pays participants. C'est déjà dans ce stade préparatoire qu'il s'est perdu dans des difficultés considérables, et il n'est pas du tout certain qu'il en sorte lors de la prochaine conférence qui est fixée au début d'octobre.

Il convient d'ailleurs de remarquer que la suppression des droits de douane - idée malheureusement par trop chérie des Etats-Unis quoique eux-mêmes ne font que très peu d'efforts dans ce sens - n'est pas une nécessité pour remettre sur pied un commerce sain à l'intérieur de l'Europe.

Au sujet des initiatives plus modestes qui ont été prises au sein de l'OECE pour unifier le marché européen, il y a lieu de faire les observations suivantes:

1.- L'union économique des pays Benelux n'a pas fait de progrès. L'abolition des droits de douane n'a pas eu l'effet que les partisans de cette méthode en escomptaient, car les

- 6 -

restrictions en matière de devises sont en elles-mêmes des barrières suffisantes pour permettre aux gouvernements de contrôler les échanges ce qui, au point de vue économique, est bien plus gênant que la seule présence d'un tarif douanier.

2.- Les négociations commencées dans un bel élan entre la France et l'Italie pour arriver à l'unité économique se sont un peu terminées "en queue de poisson". Depuis un certain temps, on n'en entend plus parler.

Ainsi, somme toute, il se passera probablement encore bien du temps avant que la situation en matière douanière se simplifie sensiblement à l'intérieur de l'Europe. Bien au contraire, ces tout derniers temps, une nette tendance à l'introduction de tarifs de plus en plus protectionnistes se fait sentir dans bon nombre de pays participant au plan Marshall.

II.

Maintenant le second problème:

Au début de son activité, l'OECE a attaqué la tâche ardue de rendre l'Europe indépendante de toute aide extérieure à partir de 1953 dans un esprit nettement empreint de dirigisme exagéré. L'organisation a en effet amené chacun de ses membres à dresser un programme à long terme prévoyant le développement de l'activité économique et du commerce extérieur en vue de réduire l'énorme déficit de la balance des paiements vis-à-vis de l'hémisphère occidental. Ces programmes furent présentés par les divers pays - à l'exception de la Suisse qui s'était déclarée être déjà en l'état auquel les autres aspiraient. Il s'agissait alors de les comparer entre eux et d'éliminer les points de heurt. Ce travail s'est terminé par un échec complet.

- 7 -

Nous sommes sûrement les derniers à le regretter, car l'assainissement de l'économie européenne par le moyen d'un super-dirigisme collectif aurait, il faut bien le craindre, conduit à la paralysie du commerce par un super-bureaucratisme de l'Organisation même. Cet échec n'a pas été caché dans le rapport intérimaire remis par l'CECE à l'ECA à la fin de l'année 1948. Ce rapport exprimait néanmoins l'espoir que moyennant la création d'un groupe restreint, dont feraient partie les ministres d'Etat des plus importants pays participants, une harmonisation des programmes à long terme de tous les pays participants pourrait être réalisée.

Au mois de février, M. Spaak, en sa qualité de président de l'OECE, convoqua ses collègues à une session extraordinaire à l'échelon ministériel pour examiner les réformes de structure à apporter à l'Organisation aux fins de la mettre en mesure de résoudre les difficultés politiques résultant de la disharmonie des programmes nationaux, inhérente elle-même au dirigisme tendant à l'autarcie.

A cette session cependant, cet espoir fut enterré sans autre forme de procès, l'organisation s'étant décidée d'aborder les problèmes dans un esprit plus réaliste et moins prétentieux. Vous vous souviendrez à ce propos que le Chef du Département politique a pris part à cette session, l'initiative de Spaak impliquant, pour notre pays, un danger réel. Le Conseil a donc finalement adopté un programme d'action.

Ce programme énumère certains principes et mesures d'exécution qui nous donneront l'occasion de nous familiariser plus complètement avec les problèmes à l'ordre du jour de l'OECE. Notons que l'organisation a décidé de suivre l'exécution de ces principes en demandant régulièrement aux pays participants des rapports intérimaires.

III.

Voici maintenant ces principes:

- 1) "L'année 1949 doit être l'année de la stabilisation financière et monétaire de l'Europe."

Ce principe répond parfaitement aux idées que la délégation suisse à l'OECE n'a cessé de répéter dès le début, à savoir:

que tout assainissement européen doit prendre son départ de l'effort accompli par chaque pays sur son plan national, en vue de mettre un terme à l'inflation entretenue par le déséquilibre des budgets et de programmes d'investissement trop ambitieux. Il est d'ailleurs indéniable que cette stabilisation commence à se dessiner un peu partout. Les pays participants ont été invités à produire chacun un mémorandum analysant la situation financière et faisant état des mesures envisagées pour amener le retour à une situation saine et normale. La Suisse a répondu à cet appel. Il ne lui était d'ailleurs pas difficile de démontrer que sa situation financière est déjà saine.

-
- 2) "L'accroissement rapide des exportations et des recettes invisibles (tourisme, marine marchande) est une condition essentielle du relèvement européen."

L'organisation est donc appelée à trouver une solution au problème complexe que constitue le déficit en dollars de la plupart des pays participants. Les mesures mises en oeuvre par l'OECE pour permettre un accroissement des exportations vers l'hémisphère occidental et une augmentation des recettes invisibles sont les suivantes:

a) Etude d'un projet d'exposition en commun des pays participants aux Etats-Unis.

Les pays participants sont feu et flamme pour cette idée. Les milieux suisses intéressés sont d'avis que la Suisse ne saurait se tenir à l'écart de cet effort collectif, quoi qu'on puisse penser de l'efficacité de cette manifestation. L'Office suisse d'expansion commerciale examine en ce moment les modalités d'une participation éventuelle et les possibilités de financement.

Lorsque M. Hoffman reprochait aux délégués des pays membres de l'OECE de manquer d'enthousiasme à l'égard d'une campagne d'exportation vers les Etats-Unis, ceux-ci lui objectèrent à juste titre que les Etats-Unis de leur côté ne faisaient rien pour encourager les Européens à orienter leurs produits vers le marché américain. En effet, dès qu'une marchandise européenne a des chances sérieuses de conquérir le marché des Etats-Unis, les autorités américaines, sous la pression d'intérêts privés, s'empressent de prendre des mesures de défense. La Suisse, avec son industrie hologère, en a fait dûment l'expérience. Mis ainsi au pied du mur, M. Hoffman a alors déclaré qu'il était prêt à se faire l'interprète des doléances européennes auprès du gouvernement des Etats-Unis et chaque pays participant fut invité à présenter un mémorandum dans ce sens. La Suisse s'est conformée à cette suggestion, tout en observant la prudence qui était de mise en la circonstance.

Sur ce point particulier j'aimerais bien entendre l'avis de M. Bruggmann.

b) Etude des moyens tendant à réduire les frais de revient de la production industrielle européenne.

Ces travaux sont en cours.

Le problème nous paraît insoluble pour le moment car - tout au moins en ce qui concerne les pays les plus importants de l'Europe - les prix de revient des produits manufacturés sont la résultante de charges excessives; cet état de fait résulte des programmes de socialisation, des taux de changes surélevés et des exigences souvent exagérées des syndicats ouvriers.

- 10 -

c) Echange d'informations sur le développement de la technique. Une commission spéciale, dont les travaux furent suivis par un observateur suisse, s'est réunie à Paris au mois de juillet. Les résultats pratiques de cette initiative ne seront probablement pas très tangibles. Cette commission fait d'ailleurs double emploi avec des institutions déjà existantes et poursuivant le même but.

d) Comité du tourisme. Ce nouveau comité a pour tâche de prendre les mesures propres à intensifier l'afflux en Europe de touristes venant d'outre-Atlantique. Grâce à lui, le nombre des places sur les bateaux assurant le trafic entre l'Amérique et l'Europe a été accru; en outre, les compagnies de navigation aérienne et maritime américaines ont prévu des prix réduits pendant les saisons mortes et les pays participants ont envisagé l'introduction de facilités douanières pour les voyageurs. Il est hors de doute que toutes ces mesures sont d'une grande utilité et qu'elles se traduiront par un apport accru de dollars en Europe grâce aux touristes américains.

- 3) "Les importations payables en dollars qui ne sont pas d'une importance vitale doivent être fortement réduites, afin d'établir autant que possible l'équilibre nécessaire entre les recettes et les dépenses en dollars."

Ce principe n'a suscité aucun enthousiasme aux Etats-Unis. M. Hoffman a d'ailleurs insisté sur le fait que la réduction du déficit en dollars des pays européens ne saurait être réalisé par une restriction des importations, mais bien par l'accroissement des exportations. Nous pouvons admettre que l'OECE a touché un point névralgique en adoptant ce principe. Si les Etats-Unis voient d'un bon oeil le rétablissement de l'économie européenne, ils ne sont nullement prêts, en revanche, à sacrifier leurs débouchés dans cette expérience. Du point de vue suisse, nous donnerons d'ailleurs

- 12 -

Etant donné le désir des pays participants d'équilibrer leur balance des paiements, cette attitude, pour compréhensible qu'elle soit, n'a pas manqué de favoriser un développement de l'autarcie, et d'aller ainsi à l'encontre des buts poursuivis par l'Organisation de coopération économique. Les organes de l'OECE se sont bien vite rendus compte de ce danger. L'élaboration d'un plan d'investissement et la coordination des efforts tendant à éviter le gaspillage et la surproduction répondent donc à des nécessités impérieuses. Il ne s'agit de rien moins que de sortir au plus vite de la mauvaise voie dans laquelle l'Europe s'était engagée.

La délégation suisse n'a cessé de répéter que pour éviter les écueils mentionnés le moyen le plus naturel, et à la longue le seul efficace, était le retour à la libre concurrence. Le risque auquel les industries non-viables sont exposées sous le régime de la libre concurrence empêche précisément les investissements déraisonnables. Mais au point où nous en sommes, le régime de la libre concurrence est malheureusement un but lointain encore. Force fut donc à la délégation suisse de se prononcer, faute de mieux, en faveur d'une coordination des investissements par des moyens empruntés à l'arsenal du dirigisme. Car il paraissait de toute façon préférable d'empêcher dans certaines industries, le développement d'un appareil de production dépassant les possibilités d'écoulement, ce phénomène portant en lui les germes d'un protectionnisme encore accru. Malheureusement, même ce pis-aller n'a pu empêcher, dans certains cas, une politique d'investissement à très courtes vues et la création d'industries nouvelles dans l'un ou l'autre des pays de nature à concurrencer les industries déjà existantes autre part.

Le système de la coordination des investissements ne s'applique d'ailleurs pas à toutes les activités. Le Conseil a commencé par vouer son attention à la sidérurgie, aux engrais chimiques et au pétrole. Il a chargé les comités techniques de surveiller les projets d'investissements et d'en référer

- 11 -

raison à M. Hoffman. Toute tentative d'arriver à un équilibre de la balance des paiements moyennant un nivellement par le bas est contraire au principe même d'une économie saine.

Le Comité des programmes de l'OECE a pris récemment l'initiative d'inviter certains pays participants à acheter des marchandises dans les autres pays participants au lieu de s'adresser au marché américain et ceci chaque fois que la qualité et les conditions de vente pouvaient être supputées comme sensiblement égales. Nous attachons peu d'espoir à des tentatives de ce genre, toute mesure touchant au domaine de l'initiative privée étant à notre avis inopportune.

- 4) "Le problème des surplus de population dans certaines régions de l'Europe devra recevoir un commencement de solution."

Ce sont les problèmes des réfugiés dans la bizone et des chômeurs en Italie qui sont à l'origine de l'adoption de ce principe par l'OECE. Des tâches plus immédiates ayant absorbé l'attention de l'OECE, ce problème n'a jusqu'à présent pas été traité en détail.

- 5) "Les investissements doivent être réalisés suivant un plan rationnel et la coordination doit être assurée afin d'éviter le gaspillage des moyens et la surproduction."

Les pays bénéficiaires de l'aide américaine ont été entraînés à utiliser les fonds mis à leur disposition pour compléter leur équipement industriel, et ceci dans le double but d'augmenter leur potentiel économique, des considérations stratégiques jouant leur rôle en l'occurrence, et de produire eux-mêmes des biens dont ils étaient jusqu'ici tributaires de l'étranger, ce qui impliquait des paiements en devises.

- 14 -

dant l'on essaie de remédier à cet état de choses par des moyens qui se sont avérés inefficaces précédemment. Je parle du bilatéralisme pur qui, en tant qu'arme défensive contre des mesures unilatérales en matière de devises est efficace, mais qui n'agit pas sur les causes mêmes du délabrement et des dislocations, résultant de l'épuisement imputable aux destructions massives.

Il est donc naturel que, dès ses débuts, l'OECE ait recherché une solution propre à éliminer les déséquilibres intérieurs de l'Europe grâce à un système moins rigide que le bilatéralisme pur et permettant l'augmentation du volume des échanges entre les partenaires membres de l'OECE. En effet, le bilatéralisme par essence engendre une tendance à réduire le commerce, attendu que c'est toujours le côté le plus faible dans les échanges réciproques qui en détermine le volume. A la recherche d'une solution, l'OECE s'est laissée séduire par l'état de choses existant avant 1914 et a choisi par conséquent le multilatéralisme comme remède approprié. Le système multilatéral, en effet, permet la compensation des excédents par des circuits triangulaires et laisse le chemin libre à une expansion des échanges en dehors du seul développement des relations entre deux pays déterminés.

L'Organisation a fait un premier pas dans la direction de la multilatéralisation en signant, le 16 octobre 1948, un premier accord de paiement et de compensation entre les pays européens. Cet accord prévoit la compensation des excédents et des déficits sur un plan multilatéral, par l'entremise de la Banque des Règlements internationaux à Bâle; il institue, d'autre part, un système de droit de tirage destiné à combler les déficits subsistant après les compensations. Les droits de tirage sont des crédits que les pays excédentaires accordent aux pays débiteurs, crédits couverts par une allocation d'aide américaine correspondante (aide conditionnelle). Les effets de cet accord ont sans doute été bienfaisants, surtout en maintenant les échanges intraeuropéens à un niveau relativement élevé grâce aux droits de tirage.

au Conseil, afin que soit évitée la construction de nouvelles installations dont la nécessité n'était point avérée. Les débats les plus vifs se sont engagés au sujet de la sidérurgie, les avertissements émis par certains délégués ont empêché le comité compétent d'approuver quelques projets de nécessité douteuse. Quelques pays intéressés (France, Autriche, Italie) ont réussi cependant à obtenir l'autorisation de l'ECA pour des investissements en s'adressant directement à l'administration de Washington, évitant ainsi les objections possibles du comité technique de l'OECE. Le Conseil, sur des entrefaites, a adressé un rapport à l'ECA; on ne peut qu'espérer que les autorisations ainsi données soient annulées après coup, là où il n'est pas déjà trop tard.

Quant à la production d'énergie électrique, le problème se pose de façon toute différente. Vu la pénurie de courant en Europe, l'OECE cherche à déterminer, grâce aux travaux du comité technique compétent, quels projets garantiraient, au point de vue européen, l'efficacité la meilleure dans les délais les plus brefs. C'est en faveur de ceux-ci que les fonds de l'aide américaine devront être employés.

D'une façon générale, le Conseil a décidé au mois d'août dernier que dorénavant les pays seront tenus d'annoncer à l'organisation tous les projets de construction de fabriques dans les branches désignées par l'OECE pour la coordination des investissements, et ceci dans tous les cas, même si le financement est prévu par des fonds étrangers à l'aide américaine.

- 6) "Des mesures doivent être prises en vue d'éliminer les déséquilibres intérieurs de l'Europe grâce à un système adéquat de paiements intra-européen."

A la suite de la dernière guerre qui a épuisé les réserves de la presque totalité des pays européens, l'Europe se trouve aujourd'hui dans une situation analogue à celle d'après la guerre 1914-18. Elle est au point de vue économique même pire, la désorganisation de l'économie étant plus profonde et plus grave que dans l'entre deux guerres. Cepen-

- 16 -

de tirage. Cette suggestion a été le point de départ d'une proposition faite à la Suisse par l'OECE, l'invitant à entrer dans le système de paiements sur un pied d'égalité avec les autres pays participants.

Partant de l'idée que le total des déficits des pays européens à l'égard de la Suisse en 1949/50 devrait être à cette occasion couvert, déficit estimé à 500 millions de francs, l'OECE a offert d'étendre les droits de tirage à la Suisse à condition qu'elle couvre par un crédit ouvert en faveur des pays européens intéressés la moitié du déficit en question; l'autre moitié serait couverte par l'aide indirecte américaine.

Le Conseil fédéral appelé à se prononcer a renvoyé la décision tout en demandant que deux points essentiels soient éclaircis au préalable, à savoir:

1) La Suisse serait-elle astreinte de signer l'accord bilatéral type avec les Etats-Unis puisque indirectement elle profitait de l'aide américaine.

2) La Suisse pourrait-elle négocier, sur le plan bilatéral, l'emploi de ces crédits puisque les droits de tirage n'étaient autorisés que pour des marchandises essentielles.

Les discussions sur la proposition de l'OECE continuaient et ce n'est qu'au début d'août que la délégation suisse posa, sans équivoque, ces deux conditions ce qui amena l'OECE à reconsidérer son offre première et à en formuler une nouvelle. Celle-ci prévoit la possibilité pour les pays participants de faire des achats en Suisse payables en dollars de l'aide américaine (appelés achats "off-shore"), à condition que la Suisse accorde des crédits d'un montant égal à ces achats. Cet arrangement ne nécessiterait pas, selon un avis émis officieusement par l'ECA, la conclusion d'un "bilateral agreement" entre la Suisse et les Etats-Unis et n'entraînerait donc pas l'envoi d'une mission spéciale de l'ECA dans notre pays ou l'exercice par les autorités américaines d'un contrôle quelconque en Suisse.

- 15 -

Quant aux compensations des excédents, le résultat était moindre parce qu'il y a bon nombre de pays qui sont à peu près débiteurs sur toute la ligne, alors que d'autres sont créanciers envers la plupart des pays participants, de sorte que les possibilités de compensation étaient assez restreintes.

Les Américains se sont aperçus après plusieurs mois d'application de cet accord que les droits de tirage ont apporté un élément de rigidité dans le système des échanges, puisqu'ils sont basés sur les prévisions des déficits de la balance des paiements et non sur des résultats acquis. C'est pourquoi, lors de la préparation de l'accord pour la deuxième année Marshall, ils ont exigé qu'une partie de ces droits de tirage soit réservée et rendue transférable après coup et que le pays débiteur puisse, grâce à ce fonds, faire ses achats dans le pays offrant les meilleures conditions. Ce système est sans doute susceptible de soumettre les échanges à un régime d'une saine concurrence entre les pays européens. La thèse s'est heurtée à l'opposition de la Grande-Bretagne, pays à économie dirigée hostile par essence à la libre concurrence et le plus grand profiteur des droits de tirage. Un compromis fut trouvé en réduisant la part des droits de tirage transférable à 25 % de leur montant total.

La Suisse, comme déjà dans le cadre du premier accord, conserve cette année-ci une position particulière; ne recevant pas d'aide, elle ne peut accorder des droits de tirage et, en outre, les compensations des soldes qu'elle propose ou qui lui sont proposées ne sont pas automatiques, mais dépendent de l'accord préalable des intéressés. Cette situation n'a pas manqué de menacer le commerce extérieur suisse d'une sérieuse discrimination. En effet, nos partenaires ont tendance à s'approvisionner, dans la mesure du possible, dans les pays qui leur accordent les droits de tirage ce qui leur évite une dépense de devises de leur réserve. Soucieuse d'adoucir cette discrimination, la délégation suisse a proposé de rendre utilisable aussi dans notre pays la réserve transférable des droits

d) La proposition élaborée par les experts de l'OECE et comprenant les éléments d'une solution possible serait susceptible d'améliorer notre situation à cet égard.

2.- Ces considérations nous ont amenés à examiner très attentivement l'idée d'un système mixte de "offshore" et de crédits et de formuler une proposition qui, tout en reprenant les éléments de la formule avancée par l'OECE, prévoit des conditions modifiées de fonctionnement que nous considérons comme préférables.

Le système conçu par l'OECE prévoit en effet des négociations préalables entre la Suisse et les autres pays participants pour arrêter par avance les chiffres sur lesquels devront porter les achats et les crédits, ces ententes bilatérales étant ensuite approuvées par l'OECE et intégrées dans une décision du Conseil.

Quant à nous, il serait au contraire essentiel qu'un accord, comportant une décision de principe du Conseil et ne déterminant que le cadre du système, intervienne tout d'abord, alors que la mise en oeuvre effective, c'est-à-dire la fixation du montant des achats et de nos engagements, serait réservée exclusivement à des négociations bilatérales entre la Suisse et les pays intéressés. L'ECA aurait d'ailleurs le droit d'approuver ou de refuser dans chaque cas les achats qui devront répondre aux conditions générales prévues par cette administration. Ce qui importe à la Suisse, c'est le principe suivant lequel les crédits ne seraient accordés que dans la mesure de la rentrée de dollars en paiements d'achats effectivement réalisés, et le fait que nous resterions libres, par voie de négociations bilatérales, de limiter les crédits, d'en fixer les conditions d'amortissement, le taux d'intérêt, et de déterminer à quelles fins ils seraient employés.

3.- Les prochaines semaines nous montreront si l'Organisation, l'ECA et la Suisse, s'accordent sur cette proposition. Tout en constituant un acte de coopération effective, cette solution

Il est apparu nécessaire d'examiner d'abord la situation dans son ensemble et ensuite les termes de la proposition ainsi que les conséquences possibles de sa réalisation.

- 1.- Les raisons suivantes nous ont amené à considérer qu'il ne serait pas judicieux de donner une réponse négative à l'invitation de l'OECE:
 - a) Tant pour des raisons politiques qu'économiques, il est indésirable que la Suisse adopte une attitude qui serait susceptible de l'entraîner dans un isolement psychologique et matériel.
 - b) L'évolution conjoncturelle fait prévoir un fléchissement prochain très marqué de nos exportations. Les accords économiques que la Suisse a conclus ces derniers temps avec quelques-uns des pays participants comportent une réduction sensible des contingents accordés aux produits suisses. Si un moyen pouvait être trouvé, non pour maintenir ou développer le volume actuel de nos ventes à l'étranger, mais pour adoucir une contraction trop brutale et faciliter, pendant l'année à venir, l'adaptation de notre industrie aux nouvelles circonstances, il serait certainement le bienvenu.
 - c) La Suisse se voit placée en face d'un danger croissant de discrimination, provenant à la fois des difficultés monétaires qu'éprouvent d'importants pays et de son absence de certaines institutions internationales, au sein desquelles des décisions influençant nos relations avec l'extérieur sont prises. Etant donné notre présence à l'OECE, il importe non seulement de nous défendre sur le plan théorique contre cette discrimination, mais de trouver les moyens pratiques pour sortir de cette situation dangereuse.

constituerait un "frein" aux tendances discriminatoires auxquelles la Suisse est exposée dans une mesure croissante ces derniers temps, du fait de sa monnaie forte, d'une part, et, d'autre part, des initiatives auxquelles les autres pays ont recours sur d'autres plans: Charte de La Havane et libéralisation des échanges.

Ce dernier point, la libéralisation des échanges, est devenu le problème angulaire des préoccupations de l'OECE. En voici l'historique:

Lorsque la question de la transférabilité des droits de tirage a opposé la thèse américano-belge à celle de la Grande Bretagne, Sir Stafford Cripps, au mois de juillet, a fait dévier la conversation sur un autre problème qu'il qualifiait d'autrement plus important que le système des paiements, à savoir l'abolition des restrictions quantitatives à l'importation, en suggérant que l'OECE dirige tous ses efforts dans ce sens.

Nous sommes obligés de reconnaître que c'est véritablement là le point crucial du système des échanges européens. Nées d'un bilateralisme protectionniste et dirigiste, les restrictions quantitatives à l'importation faussent davantage que toutes les autres entraves le jeu des lois économiques, donnent lieu au développement de courants artificiels et font naître des industries non viables en éliminant la saine concurrence. L'initiative de Sir Stafford Cripps est donc effectivement une bonne chose. Nous regrettons évidemment qu'il ait dès le départ restreint sa portée en exigeant comme condition "sine qua non" toute garantie que cette libéralisation des échanges n'entraîne en aucun cas pour les pays à monnaies faibles des pertes d'or ou de dollars. Cette exigence revient à une discrimination par principe des pays à monnaie forte, comme la Belgique et la Suisse, discrimination que nous n'avons pu accepter. Grâce à nos réserves, faites au Conseil de l'OECE lors de la délibération de la proposition Cripps, les pays désireux de supprimer les contingents à l'importation, seront astreints à entrer en négociations préalables avec les pays qui seraient l'objet d'une discrimination en vue de chercher une entente.

Cette concession acquise, nous aurions peut-être tort de critiquer par trop cette première tentative de libéralisation, car nous pouvons espérer qu'elle sera le début d'un développement réellement raisonnable et indispensable au retour à des conditions plus favorables.

Les pays participants, par décision du Conseil, se sont engagés à fournir des mémorandums jusqu'au 1er octobre, indiquant les marchandises qu'ils ont libérées ou qu'ils entendent encore libérer jusqu'à la fin de l'année. La Suisse a préparé une réponse faisant état de sa politique de la porte ouverte, en réservant quelques positions agricoles traditionnelles.

IV.

Voilà où en sont les travaux de l'OECE. Revenant à une réflexion que nous avons faite au début de cet exposé au sujet des conceptions économiques existant en Europe, nous sommes d'avis qu'il serait téméraire de s'adonner à un optimisme exagéré quant aux possibilités d'atteindre, dans le seul cadre de l'OECE, les buts que les pays européens se sont assignés dans la convention de Paris du 16 avril 1948.

On peut espérer qu'avec le retour à la multilatéralisation des échanges, ces buts se révéleront accessibles. La poursuite d'un objectif partiel ne saurait entraîner des résultats complets. L'attitude du bloc sterling, qui pratique une politique d'isolement et qui ne consent tout au plus qu'à accepter dans son aire d'autres territoires, sans pour autant abandonner son dirigisme ne va pas sans compromettre le progrès général. Il est donc évident que la décision doit finalement intervenir sur un plan outre passant nettement les compétences de l'OECE; mais les travaux de cette organisation ont eu jusqu'à présent le mérite de mettre en lumière la situation. Ils ont permis d'établir un diagnostic des maux dont souffre l'Europe et d'envisager des remèdes. La conférence d'une importance exceptionnelle qui se déroule ces jours à Washington

- 21 -

résulte sans doute des controverses dont l'OECE a favorisé l'expression.

Nous verrons maintenant si l'Amérique, consciente de la nécessité d'intégrer le bloc sterling dans l'économie mondiale, pourra faire sortir de son vase clos cet important complexe ou si, au contraire, les conceptions de Sir Stafford Cripps triompheront une fois de plus.

On ne saurait méconnaître - et ceci semble justifier un certain pessimisme - que le planisme et l'esprit bureaucratique affectent aussi l'esprit américain et que celui-ci éprouve plus de compréhension qu'il n'y paraît à l'égard de Sir Stafford Cripps dont la personnalité est, on en conviendra, d'un format exceptionnel. Si, d'autre part, nous nous tournons vers l'est européen où le collectivisme regne, nous constatons qu'il est urgent que le monde occidental bande toutes ses énergies en vue de sauvegarder les libertés individuelles.

Dans le stade actuel, on ne peut qu'espérer que l'OECE sera maintenant en mesure de répondre aux espoirs mis en elle et d'atteindre les buts plus modestes et plus réalistes que ceux trop utopiques qu'on lui avait fixés à ses débuts.

Helle TrentiniDEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
Affaires administratives

- WG.

Berne, le 25 octobre 1949.

Confidentiel.

Monsieur le Ministre,
Monsieur le Chargé d'Affaires,

Lors de la Conférence des Ministres tenue à Berne le 9 septembre 1949, M. le Ministre Zehnder, Chef des Affaires politiques, a fait un exposé sur les "Problèmes actuels de l'OECE".

Sur ordre du Chef du Département nous avons l'honneur de vous faire parvenir ci-joint, pour votre information personnelle, le texte de cet exposé.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, Monsieur le Chargé d'Affaires, l'assurance de notre haute considération.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
Le Chef des Affaires administratives
p.o. *Kernmann*

Annexe.