



DÉLÉGATION BELGE

M. le Secrétaire général

III Excellent requête contre le Chapitre  
de FINEBEL

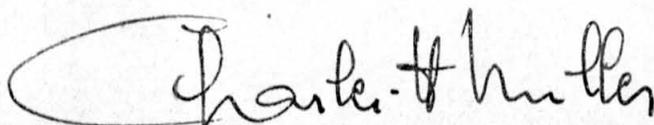
Paris, le 15 décembre 1949.

Monsieur KIRSCHEN,

Comme suite à notre conversation téléphonique d'hier matin, je vous envoie sous ce pli, pour votre information personnelle, une note que j'ai rédigée et qui, comme vous remarquerez, compare les propositions des experts de Finebel avec les décisions du Conseil.

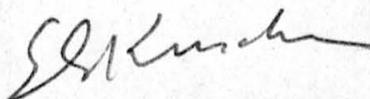
Je vous serais reconnaissant, jusqu'à nouvel ordre, de ne pas en faire état à l'extérieur, étant donné qu'elle n'a pas encore été approuvée par le Comte de MEEUS.

Je vous prie de croire, Monsieur KIRSCHEN, à mes meilleurs sentiments.

  
Ch. H. MULLER.

Qui ne tient pas à l'envoyer pour ne pas  
se heurter de front à Mr Suetens  
(commentaire téléphonique)

16/12/49

  
E. Kirsch

Belg. H.: For. Aff. 5356

COMPARAISON ENTRE D'UNE PART, LE CHAPITRE III DU RAPPORT DES EXPERTS BELGES, FRANÇAIS, ITALIENS, LUXEMBOURGEOIS ET NÉERLANDAIS CONCERNANT L'ÉTABLISSEMENT D'UNE ASSOCIATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE EN EUROPE OCCIDENTALE, APPROUVÉ À PARIS LE 9 DÉCEMBRE ET, D'AUTRE PART, LES DÉCISIONS DU CONSEIL DE L'O.E.C.E. RELATIVES À LA LIBÉRATION DES ÉCHANGES, À SAVOIR LE DOCUMENT C(49)88 FINAL DU 4 JUILLET, LE DOCUMENT C(49)116 FINAL DU 13 AOÛT, LE DOCUMENT C(49)153 FINAL DU 8 OCTOBRE, LE DOCUMENT C(49)181 FINAL DU 2 NOVEMBRE ET LE DOCUMENT C(49)193 FINAL DU 25 NOVEMBRE 1949.

---

PREAMBULE.

Il est prévu dans le Préambule du rapport des experts de Finebel que "La libération des échanges .... devrait se faire dès le début selon des règles plus *extensives* et plus extensibles que celles existant déjà dans les résolutions de l'O.E.C.E.". Toutefois, la seconde phrase de ce préambule dispose que la libération sera conditionnée par la mise en application des règles de politique générale et des dispositions financières, reprises aux Chapitres I et II.

Il n'est peut être pas inutile de rappeler que les décisions de principe prises par le Conseil de l'O.E.C.E. sont, dans l'état actuel des textes, de portée assez considérable et qu'elles ne sont d'autre part pas conditionnées par une action parallèle dans le domaine de la coordination des politiques économiques générales et dans le domaine des questions financières en particulier :

C'est ainsi qu'il a été décidé que "Les pays participants prendront ..... les mesures nécessaires pour éliminer progressivement entre eux les restrictions quantitatives en vue d'arriver en 1951 à une libération aussi complète que possible des échanges intra-européens". (doc. C(49)88 final, par.1). Il a en outre été prévu que "Les pays membres s'assignent ..... comme objectif d'abolir, avant le 15 décembre 1949 au plus tard, les restrictions quantitatives sur 50 % au moins de leurs importations privées en provenance des autres pays participants dans leur ensemble .....".

Il peut sembler dès lors que les recommandations des experts de Finebel, qui devraient aboutir à une libération plus rapide et plus extensive que celle devant résulter des résolutions de l'O.E.C.E., sont restées trop timides puisque, aussi bien, d'un point de vue tout-à-fait général, l'objectif final qui est l'abolition "aussi complète que possible" dans le texte de la résolution du 4 juillet ou "de principe" selon le texte du paragraphe 2 des recommandations des experts, semble être, à peu de choses près, le même.

.....

En ce qui concerne d'autre part les étapes envisagées, des différences de détail peuvent être discernées, mais il semble pas que la tendance générale soit résolument plus hardie dans les propositions des experts de Finebel que dans les propositions de l'O.E.C.E. Cette constatation se justifie par une comparaison des dispositions prévues dans les différents paragraphes du Chapitre III avec les documents approuvés par l'O.E.C.E.

PARAGRAPHE 1.

L'alinéa (a) de ce paragraphe prévoit l'ouverture de négociations bilatérales destinées à aboutir à une libération de 60 %. Ces 60 % seront globaux au même titre que les 50 % prévus par la décision de l'O.E.C.E. du 2 novembre (doc. C(49)181 final, I (1) et TC(49)79, dernier paragraphe).

si

Toutefois, les 50 % de l'O.E.C.E. sont globaux en ce qui concerne les pays auxquels ils s'appliquent, il n'en demeure pas moins que ces 50 % devront s'appliquer "séparément dans le secteur des denrées alimentaires et des produits d'alimentation animale, dans celui des matières premières et dans celui des produits manufacturés, (voir doc. C(49)181 final et C(49)196 final 1(c)). Le texte des recommandations des experts de Finebel reste muet sur la division en trois grandes catégories.

Peut-être le membre de phrase qui se lit "Les 60 % devraient être appliqués conformément aux décisions de l'O.E.C.E. relatives à l'établissement des pourcentages" doit-il couvrir cette disposition particulière des résolutions de l'O.E.C.E. La chose n'est cependant pas évidente et peut-être aurait-il été utile de la préciser, car une interprétation possible de ce membre de phrase serait de considérer qu'il se rapporte à la décision du Conseil du 25 novembre (doc. C(49)193 final), qui interprète la décision du 2 novembre et qui précise les modalités d'application de la règle des 50 % (doc. C(49)193 final, 1(b)). Le seul texte des résolutions de l'O.E.C.E. où il est fait allusion à la méthode de calcul des pourcentages est en effet le paragraphe mentionné ci-dessus, aux termes duquel "l'année 1948 sera choisie comme période de référence, sauf dérogation admise par l'Organisation".

Il peut être utile de rappeler qu'en outre, il est entendu à l'O.E.C.E. que le calcul des pourcentages sera opéré déduction faite du commerce d'Etat. Il serait intéressant de savoir si la référence dans les recommandations des experts de Finebel aux méthodes de calcul de l'O.E.C.E. couvre également cette disposition. Dans le cas particulier de la France, cette disposition ne serait pas sans importance, étant donné la gamme assez vaste de produits dont l'importation s'effectue encore sous le contrôle gouvernemental.

.....

Les dispositions de l'alinéa (b) et de l'alinéa (c) trouvent partiellement leur contre-partie dans la décision du Conseil du 4 juillet, où il est prévu que "en attendant l'abolition totale des contingents, les pays créditeurs devraient atténuer, dans toute la mesure du possible, les restrictions quantitatives maintenues dans les cas où cette atténuation présenterait un intérêt spécial pour les pays débiteurs". (doc. C(49)83 final). Comme vous le remarquerez, cette disposition semble à première vue plus restrictive, mais peut-être est-elle simplement plus explicite. Les propositions des experts prévoient en effet que les contingents existants devrent être élargis, tout en évitant de créer des déséquilibres irrémédiables. Il semble bien que cette disposition signifie que le principal effort dans ce domaine devra être fait par les pays créditeurs, afin précisément de combattre ces déséquilibres qualifiés d'irrémédiables.

Il est à noter cependant que, dans la résolution de l'O.S.C.E., une allusion spéciale à l'attitude des pays créditeurs n'a été jugée nécessaire que lorsqu'il s'est agi de traiter des mesures accessoirees (élargissement des contingents existants), alors que l'alinéa (c) des recommandations des experts de Finabel adapte cette réserve également aux mesures de libérations elles-mêmes.

L'alinéa (d) traite des discriminations, que l'on a qualifié dans ce contexte de "différentiations".

Comme vous ne l'ignorez pas, ces discriminations sont permises aux termes des décisions de l'O.S.C.E. La première attitude qui avait été adoptée par le Conseil en la matière laissait place à certains doutes : en effet, il était prévu que "chaque pays membre s'efforcera d'éviter toute discrimination que ne serait pas activée par des considérations relatives à sa balance des paiements". (doc. C(49)116 final, III, 2). Comme vous le remarquerez, en principe, seules les discriminations pour raison de balance des paiements étaient autorisées (moyennant négociations, cependant) - (voir doc. C(49)116 final, V, 2). Toutefois, les discriminations pour des raisons de pure protection n'étaient pas radicalement exclues, puisqu'il était prévu que les pays-membres devraient seulement "s'efforcer de les éviter".

Par la suite, le Conseil, dans sa décision du 2 novembre, a en fait autorisé toutes les discriminations, puisque le pourcentage de libération de 50 % vise le total des importations "des autres pays pris dans leur ensemble". (doc. C(49)181 final, I, 1).

.....

La recommandation des experts de Finebel s'apparente plutôt à la première attitude de l'O.E.C.E., puisqu'il est prévu que "chaque pays s'efforcera de faire également bénéficier les quatre autres des mesures de libération qu'il prendra", bien que certaines différentiations restent possibles à titre exceptionnel, et ceci afin de permettre d'atteindre aussi rapidement que possible un niveau élevé de libérations. Il semble qu'il faille considérer que ces discriminations ne pourront être motivées que par des raisons de protection pure puisque, aussi bien, par définition, les difficultés de balances de paiements auront été réglées d'autre part au Chapitre II.

PARAGRAPHE 2.

Ce paragraphe précise l'objectif final. Si le texte proposé par la délégation du Benelux prévaut, il sera plus catégorique que celui qui figure à la décision du 4 juillet du Conseil de l'O.E.C.E. (voir doc. C(4)88 final a). Par contre, si les amendements franco-italiens sont adoptés, ils ouvriront des échappatoires dont la portée pourrait être telle que l'objectif fixé pour Finebel soit en réalité moins ambitieux que celui que se propose l'Organisation dans son ensemble. Je vous rappelle que les pays participants ont décidé, le 4 juillet, d'éliminer progressivement entre eux les restrictions quantitatives en vue d'arriver, en 1951, à une libération aussi complète que possible des échanges en Europe.

Il y a lieu de remarquer toutefois que la portée de la première phrase de ce paragraphe est considérablement amoindrie lorsqu'elle se trouve qualifiée par les dispositions de la seconde phrase, qu'il s'agisse de la version Benelux ou de la version franco-italienne. Il n'est nulle part fait allusion dans les décisions du Conseil à la nécessité impérieuse de coordonner l'ensemble des politiques économiques avant d'en arriver à une libération des échanges à peu près totale. Dans certains milieux de l'Organisation, l'on pense au contraire que c'est la libération des échanges qui entraînera une coordination de facto des différentes politiques économiques. En d'autres termes, au lieu d'être un but, la libération des échanges deviendrait en quelque sorte un moyen.

Il y a toutefois lieu de remarquer que, dans le préambule de la décision du 2 novembre, le Conseil a reconnu "qu'il peut être nécessaire pour les Gouvernements intéressés de confronter leurs politiques fiscale, économique, sociale et tarifaire et leur politique d'investissement, en vue de

.....

réaliser la mise en harmonie qui s'avèrerait nécessaire en vue d'une association économique et monétaire plus étroite". L'on remarquera cependant que cette harmonisation des politiques n'a été reconnue par le Conseil que dans les cas d'unions économiques et monétaires plus étroites que celles prévues par les décisions précédentes du Conseil. Or, comme il a été dit plus haut, il peut sembler à première vue que les objectifs de Fin-nobel ne dépasseront pas considérablement ceux fixés par l'Organisation dans son ensemble. L'arrangement particulier envisagé ~~pourrait~~ dès lors pas être considéré, au sens de la décision du Conseil "comme une association économique et monétaire plus étroite" et, dès lors, <sup>il ne semble pas que</sup> l'harmonisation des politiques soit <sup>nécessaire</sup> requise, du moins à un premier stade.

### PARAGRAPHE 3.

Ce paragraphe traite des négociations qui devront être engagées aussitôt la première étape des 60 % franchie.

Aucune disposition expresse ne figure dans les décisions du Conseil en ce qui concerne les étapes futures en matière de libéralisation. Toutefois, les décisions du 4 juillet du 2 novembre notamment, indiquent suffisamment l'intention de l'Organisation de considérer comme continu le processus de libération. Les délibérations du Groupe Central ne laissent subsister aucun doute à cet égard. Même la délégation britannique a convenu de considérer le présent exercice comme une simple mise en train, dont les enseignements devront permettre de procéder, dans un avenir plus ou moins proche, à des libérations plus substantielles. Des propositions visant à une libération prochaine de pourcentages plus élevés du commerce intra-européen ont déjà été présentées par l'O.E.C.E. D'autre part, le Secrétariat Général prépare, dans un certain secret, certaines propositions qui viseraient, semble-t-il, à libérer très prochainement quelque 75 % des échanges intra-européens.

La décision du Conseil du 2 novembre a d'ailleurs spécifiquement prévu que "l'Organisation déterminera avant la fin de janvier 1950 quelles mesures supplémentaires devraient être prises afin d'assurer des progrès continus dans la poursuite des objectifs, et en vue de faciliter ces progrès". (voir doc. C(49)181 final, I, 6).

.....

PARAGRAPHE 4.

L'objectif de 75 % fixé pour le 31 décembre 1950 n'a pas de contre-partie dans les textes actuels de l'Organisation. Toutefois, ainsi qu'il a été signalé plus haut, il n'est pas exclu que, dans un avenir plus ou moins rapproché, de nouvelles décisions soient prises par le Conseil, dont l'convergence pourrait être comparable, sur le plan des 18, aux propositions du groupe d'experts. Les dernières propositions américaines en la matière sembleraient devoir permettre pareille décision. L'on se souviendra, en effet, que le vœu de l'Administration américaine est de voir la totalité des restrictions quantitatives bilatérales abolie dès le 1er juillet 1950 et, substantiellement, toutes les restrictions quantitatives de caractère multilatéral pour la fin de la même année.

Il va de soi que la réserve italienne enlève beaucoup de la portée de ce paragraphe, puisqu'il semble évident que, d'ici le 31 décembre 1950, la coordination des divers domaines visés au Chapitre I, si elle est même décidée, n'aura vraisemblablement pas commencé à produire ses effets pratiques.

PARAGRAPHE 5.

L'escape clause contenue dans ce paragraphe trouve son pendant dans la résolution du 2 novembre. Il est en effet prévu que "si un pays membre quelconque estime, du fait de sa situation économique et financière, ne pas être en mesure d'appliquer pleinement la présente décision, il en fera connaître la raison à l'Organisation". Il y a lieu toutefois de remarquer que cette escape clause, semble beaucoup plus justifiable dans un texte s'appliquant à quelque 18 pays, auxquels la libération des échanges a été en quelque sorte imposée. L'on comprend moins sa raison d'être dans un accord plus restreint, entre des pays qui, du moins on le suppose, ont pris l'initiative d'abolir entre eux les restrictions quantitatives. Il ne devrait donc pas se trouver parmi eux un pays qui "du fait de sa situation économique et financière particulière" se trouverait dans l'impossibilité de libérer ses échanges.

PARAGRAPHE 6.

Ce paragraphe traite des pratiques discriminatoires de doubles prix et de dumping.

.....

Les documents de l'Organisation sont muets en ce qui concerne le dumping. Par contre, en ce qui concerne les pratiques de doubles prix, une décision de principe a été prise, prévoyant, à la suite de l'intervention de M. HOFFMANN devant le Conseil, l'abolition de cette pratique. L'on n'ignore pas que le Comité des Echanges a entrepris une étude dans ce domaine, conformément au mandat du Conseil, qui le chargeait "d'examiner les moyens d'éliminer les doubles prix dans les échanges intra-européens" (voir doc. C(49)181 final, III). Il peut sembler dès lors que, d'ici la fin de l'année, si le Conseil ne revient pas sur sa décision du 2 novembre, les principales pratiques de doubles prix auront disparu du Commerce intra-européen.

PARAGRAPHE 2.

Les dispositions de ce paragraphe, visant les entraves autres que les restrictions quantitatives ou les droits de douane, ont leur pendant dans la décision du Conseil du 2 novembre. Il y est en effet disposé que "si un pays membre quelconque estime que les mesures prises par un autre pays membre en application du paragraphe 1, sont mises en échec par ..... des dispositions intérieures susceptibles de limiter la possibilité pour les importateurs privés de se procurer les produits libérés, le premier pays peut demander à l'Organisation de décider s'il convient ou non de faire entrer les marchandises visées par ces dispositions dans la catégorie du pourcentage de 50 % prescrit". (voir doc. C(49)181, I, 3). En fait, les propositions des experts sont, sur ce point, plus formelles que les résolutions de l'O.E.C.E. puisqu'elles prévoient l'exclusion <sup>automatique</sup> des marchandises visées de l'évaluation du commerce libéré.

PARAGRAPHE 3.

D'autre part, les dispositions de ce paragraphe, relatives à l'effet possible des tarifs douaniers, ne dépassent pas, dans la meilleure hypothèse (celle où les propositions des pays du Benelux seraient intégralement adoptées) les résolutions de l'O.E.C.E. en la matière. En effet, les dispositions de la décision du Conseil du 2 novembre mentionnées au paragraphe précédent, sont également d'application si les mesures de libération "sont mises en échec par des [tarifs douaniers]". (voir doc. C(49)181 final, I, 3).

.....

D'autre part, au cas où le texte suggéré par les délégations française et italienne serait adopté, les engagements auxquels souscriraient les cinq pays intéressés aux termes de cet accord spécial, seraient de portée notoirement moindre que ceux auxquels ils ont déjà souscrit en approuvant la résolution du Conseil du 2 novembre.

PARAGRAPHE 9.

La clause échappatoire générale prévue aux termes de ce paragraphe ne se retrouve dans aucune décision de l'O.E.C.E., étant donné qu'aucune résolution formelle n'a encore été prise en ce qui concerne les étapes postérieures à la libération à concurrence de 50 %; Toutefois, dans la mesure où cette clause échappatoire devrait jouer dès la première étape (celle de 60 % prévue dans le rapport des experts de Finebel), l'on peut se demander si elle n'aurait pas pour effet de réduire l'importance comparative de cette décision par rapport à la décision de 50 % de l'O.E.C.E.

PARAGRAPHE 10.

La question de l'origine ou de la provenance des marchandises libérées a été réglée par une décision du Conseil du 13 août. Il est en effet prévu que "les mesures de libération adoptées par les pays membres s'appliqueront en principe aux pays d'origine des biens visés par ces dispositions. Toutefois, il est recommandé aux pays membres de rechercher les moyens d'appliquer les mesures de libération aux pays de provenance des biens ainsi libérés". (voir doc. C(49)116 final, II, 3).

Le texte proposé par les experts de Finebel est donc plus limité dans sa portée que celui adopté par le Conseil de l'O.E.C.E.

PARAGRAPHE 11.

Il est surprenant de constater qu'un traitement spécial ait été réservé à l'Italie. En effet, il ne semble pas que l'Italie envisage d'avoir recours à la clause échappatoire de la décision du Conseil du 2 novembre (doc. C(49)181 final, I, 5) lors du dépôt de ses listes libératoires de 50 %, le 15 décembre prochain. L'on comprend mal dès lors pourquoi ce pays estime impossible de faire, dans le cadre limité de Finebel, un effort de 60 %, alors qu'il semble bien qu'il libérera 50 % de ses échanges en provenance de l'ensemble des pays participants.

.....

D'autre part, l'on peut se demander dans quelle mesure le Gouvernement italien sera jamais capable de respecter ses engagements en matière d'abolition de contingents, si l'on tient compte du niveau élevé de son tarif et des dispositions du paragraphe 8, du moins dans la version Benelux de cette thèse.

DISPOSITIONS SUPPLEMENTAIRES PREVUES DANS LES DECISIONS DE L'O.E.C.E.

a) COMMERCE D'ETAT.

Les décisions du Conseil de l'O.E.C.E. du 2 novembre disposent que les pays membres "prendront les mesures tendant à ce que le commerce d'importation relevant d'un monopole sous contrôle gouvernemental <sup>effectif</sup> vis-à-vis des pays membres, conformément aux principes généraux énoncés à la Section D. du Chapitre IV, de la Charte de La Havane." (voir doc. C(49)181 final, I, 2). Il est en outre prévu que "les pays membres mettront l'Organisation, au <sup>plus</sup> tard le 5 décembre 1949, un memorandum contenant la liste des produits importés par un monopole sous contrôle gouvernemental et donnant, pour chaque produit, des précisions sur le fonctionnement des organismes importateurs". (voir doc. C(49)193 final, 2). Les propositions des experts de l'Inebel ne prévoient aucune réglementation du commerce d'état.

b) EXTENSION TERRITORIALE.

La décision du Conseil du 13 août prévoit l'extension des mesures de libération "aux produits originaires ou en provenance des T.O.E. des autres pays membres". Le texte stipule également que "les membres étudieront dans quelle mesure et quel délai les dispositions qu'ils prennent pourront être appliquées dans leurs T.O.E. Ils feront à cet égard un premier rapport à l'Organisation avant le 31 décembre" (voir doc. C(49)116 final, II, 1 et 2).

c) EXTENSION AUX INVISIBLES.

La décision du Conseil du 13 août prévoit en outre que "les pays membres indiqueront à l'Organisation ..... les mesures qu'ils ont pris ou envisagent de prendre en vue d'appliquer au tourisme et aux autres transactions invisibles les ~~six~~ principes de la libération des échanges intra-européens". (voir doc. C(49)116 final, IV, 1). Depuis le 1er

.....

octobre, les Comités techniques compétents de l'Organisation ont procédé "à l'étude des modalités pratiques selon lesquelles des mesures de libération pourraient intervenir dans le domaine du tourisme et des autres transactions invisibles". (voir doc. 116 final, IV, 2).

Par contre, dans une note marginale à la page 8 du Chapitre II du rapport des experts de Finabel (II, C, I, 1) ~~est~~ il est dit "que la question de la libération des transactions invisibles n'a pas été abordée". Seul, un vœu figure dans cette note, pour que la libération en question "soit aussi large que possible".

d) RECOURS.

Enfin, dans un grand nombre de domaines, et notamment pour l'ensemble des questions de nature à compromettre les effets de mesures de libération, un recours est prévu devant une Organisation internationale dont les décisions, bien que ~~travaux~~ <sup>travaux</sup> ~~sa~~ <sup>sa</sup> ~~t~~ <sup>t</sup> ~~platoniques~~, possèdent néanmoins un poids moral indéniable.