Méthode d'un rapprochement économique entre les différents pays[1)]

Par Dr *Louise Sommer*, privat-docent à l'Université de Genève

I. Pan-Europe et l'idée de l'union douanière européenne

Il y a deux différentes séries de causes qui nous engagent à discuter le problème d'un rapprochement économique des pays de l'Europe centrale. Tout d'abord, ce groupement nous est imposé par le fait regrettable que ces pays constituent une véritable arène de la crise économique. Puis, l'importance croissante du mouvement pan-européen, prétentieux mais nébuleux, nous oblige à établir un programme de rapprochement, dont le contenu soit plus précis et nous donne des indications géographiques plus nettes quant au groupement et à la formation des pays. Ce programme s'approche de l'idéal pan-européen par phases et par étapes.

C'est à la Xe assemblée de la S. d. N., en septembre 1929, que ce mysticisme pan-européen a reçu une nouvelle impulsion de vie et s'est considérablement transformé. Tandis que la Pan-Europe, préconisée par *Coudenhove-Kalergi* [2)], invite les Etats de l'Europe à s'unir sur la base du pacifisme et de la démocratie, sans élaborer toutefois les prémisses politiques et économiques de cette collaboration, cette conception pan-européenne est pour la première fois précisée au point de vue économique. C'est au congrès de la Chambre internationale du commerce, qui a eu lieu à Amsterdam en juillet 1929, que le problème de l'unification économique des Etats européens a été soulevé. Lors de la Xe assemblée de la S. d. N. en septembre 1929, M. *Briand* appuya cette idée de sa parole puissante. Dans la suite, plusieurs hommes d'Etat se sont ralliés à ce projet. M. *Loucheur* espère que l'élargissement des débouchés, occasionné par l'unification des Etats européens, rendra possible une production en série sur une grande échelle, ceci dans le genre de celle des Etats-Unis. Il recommande un contingentement des différents produits sous le contrôle de la S. d. N. Il y aurait lieu de commencer par le sucre et la houille, ces branches productrices souffrant le plus des conséquences de la crise économique. Il est vrai que M. Loucheur fait dépendre la réalisation d'une unité économique de la sécurité des frontières des différents Etats contre toute

---

[1)] Cet article a été terminé avant la publication du *mémoire Briand* et avant le *relèvement du tarif douanier aux Etats-Unis.*

[2)] «Paneuropa», Vienne-Leipzig, 1926.

invasion hostile [1]). Le président de la Columbia University et de la fondation Carnégie pour la paix, M. Nicolas Murray *Butler*, convie l'Europe à imiter l'exemple des Etats-Unis d'Amérique; il établit des analogies intéressantes entre Locarno (1925) et Appomatox (1865), endroit où l'unité américaine prit naissance [2]). Le ministre des affaires étrangères tchécoslovaque, le Dr Edouard *Benesch*, préconise une «fédération européenne sur le modèle de la Suisse»; il considère la S. d. N. comme étant une garantie et un fondement pour cette nouvelle Europe [3]).

Et, puisque le mouvement pan-européen n'a jamais su assigner avec netteté la place qu'occuperait *l'Angleterre* dans une telle réorganisation continentale, des voix, en Grande-Bretagne également, se font entendre, lesquelles émettent l'espoir de liquider la crise économique par une fédération plus étroite de l'empire britannique mondial. C'est là une renaissance des idées de Joseph Chamberlain, lesquelles sont soutenues avec une puissance extraordinaire par Lord Beaverbroock, éditeur de journaux puissants, originaire du Canada. Mais, tandis que Chamberlain s'était borné à recommander un système préférentiel entre la métropole anglaise et les dominions, le nouveau projet érigé en programme d'élection par le parti conservateur prévoit un «Imperial Free Trade», de sorte que par exemple le froment du Canada, d'une part, pourrait entrer en franchise dans les autres parties de l'empire, tandis que, d'autre part, le blé argentin serait soumis au régime douanier [4]).

En *Scandinavie* également, on milite en faveur d'une unification économique. Ainsi, M. *Mowinckel*, président du Conseil de Norvège, a proposé au congrès économique suédois-norvégien à Stockholm la mise en œuvre d'une collaboration plus intime de la grande industrie dans les différents pays du nord. Le président du Conseil industriel du Danemark, M. *Overgaard*, appuya cette suggestion sous réserve de la création d'une union douanière générale du nord [5]). Ainsi on peut constater comment le projet pan-européen — conçu d'une façon un peu vague — commence à se diviser en ramifications régionales et à prendre une certaine cohérence au point de vue économique.

Toutefois, le mouvement pan-européen, dans son acception primitive, n'est pas entièrement mort. Avec une netteté vraiment effrayante, le «sens du mouvement pan-européen» est apparu récemment dans le cadre de l'Association autrichienne pour la Société des Nations, dans une conférence [6]) qui, brutalement et d'un seul coup, a dépouillé tout le mouvement de son caractère mystique; dans cette conférence toute l'idéologie guerrière archaïque, que l'on croyait morte à tout

---

[1]) «Der Weg zur europäischen Wirtschaftsföderation.» Neue Freie Presse, 2 mars 1930, n° 23.515.

[2]) «Die Vereinigten Staaten als Vorbild für Europa.» Neue Freie Presse. 16 avril 1930, n° 23.560.

[3]) «Wie Europa in fünfzig Jahren aussehen wird.» Neue Freie Presse, 1er janvier 1930, n° 23.456.

[4]) Voir Berliner Tageblatt «U. S. E.», 28 novembre 1929, 58e année, n° 561.

[5]) «Eine nordische Zollunion?» «Der Bund», 26. Februar 1930, Nr. 94.

[6]) Dr Hans *Simons*, «Der Sinn der Paneuropabewegung», Conférence faite à Vienne, le 7 avril 1930, à l'Association autrichienne pour la Société des Nations.

jamais, toute la phraséologie du militarisme ont célébré leur renaissance. Il y a été fait mention à plusieurs reprises de la «aufreizende Selbstgefälligkeit Amerikas», laquelle devrait inciter l'Europe à se défendre en commun et à prendre des mesures de protection contre l'attitude provocante de l'Amérique. L'antithèse «Händler und Helden» formulée pendant la guerre mondiale par Werner *Sombart* ressuscita et reçut un sens nouveau. Cette conférence, consacrée au problème européen, insistait sur l'existence d'un «Kollektivgeist», dénué depuis longtemps de sa force et de son contenu et qui, par la création de la Pan-Europe, regagnerait en intensité. Il semble que cet esprit collectif germanique ait perdu sa signification par suite de l'élimination du principe monarchique, de la «dynastische Spitze» de l'Etat. Il n'a plus la force de se développer dans le sens horizontal, selon le principe de l'organisation horizontale, et se voit obligé, par conséquent, de démolir les fontières de l'Europe selon le principe de l'organisation verticale et de se saturer d'esprit collectif, c'est-à-dire, en l'occurrence, de substance pan-européenne. Or, ceci semble expliquer pour quelle raison le mouvement pan-européen put trouver, précisément en Allemagne, un écho aussi puissant. Par suite du mouvement pan-européen, tout ressentiment de l'Allemagne contre la France, lequel est très vif dans certaines classes de la société, se trouve aujourd'hui aiguillé vers l'Amérique. L'idée de revanche, pour autant qu'elle existe encore, ne peut se manifester envers la France, l'Allemagne ne peut guère témoigner à la France de la mauvaise volonté en ce qui concerne les réparations, car cette dernière — avec une adresse remarquable — a su se libérer de cette connexion entre créancier et débiteur; en haussant les épaules en un geste de regret, elle amalgama cette question avec le problème des dettes interalliées, de l'enchaînement international et réciproque des emprunts; elle fit entendre à l'Allemagne qu'elle ne pouvait pas faire de concessions quant aux réparations, puisque, de son côté, elle avait des obligations envers les Etats-Unis et que ceux-ci ne songeaient nullement à réduire, fût-ce dans la plus petite mesure, ses créances envers les Etats de l'Europe.

En examinant la chose sous un autre angle encore, on s'explique pourquoi c'est précisément la France qui favorise le mouvement pan-européen et cherche à le stimuler dans la mesure du possible. La France n'entend pas mettre un frein à ses armements. Or, pour continuer à développer ces armements, elle a trouvé dans le mouvement pan-européen un prétexte commode. L'armée, la marine, la flotte aérienne doivent être mis au service de la Pan-Europe, leur raison d'être n'est donc pas l'Etat national, mais elles doivent servir l'idée transcendante pan-européenne. Dans le même ordre d'idées, il y a les prétextes d'armements des pays qui peuvent être considérés comme dérivés de la politique française; eux aussi trouvent dans l'idéologie pan-européenne un subterfuge facile pour la continuation des armements.

Sans insister sur le fait qu'au point de vue historique et génétique il serait insensé de séparer l'Europe comme entité culturelle des autres continents, — qu'il suffise ici de rappeler l'influence profonde de l'art de l'Asie orientale sur l'art de l'occident (Strygowsky), puis l'ascendant de la philosophie hindoue sur l'évolution de l'idéalisme classique en Allemagne — n'oublions pas que tout mouvement dont le nom commence par le préfixe «pan» a causé du désastre. Représentons-

nous la signification du pangermanisme et du panslavisme au point de vue de la genèse de la guerre mondiale. Aussi le mouvement pan-européen a-t-il eu pour résultat de créer — non pas comme le craint M. Coudenhove un grand empire panasiatique se groupant autour de Tokio — mais une tendance agressive analogue à celle du mouvement pan-européen qui a conduit à la convocation d'un congrès pan-asiatique (août 1926) et à l'adoption de statuts pour une «ligue pan-asiatique» [1]). D'ailleurs le prototype du mouvement pan-européen, le pan-américanisme — c'est-à-dire tous les efforts faits pour donner une expression à l'homogénéité de tous les pays américains — a pu enregistrer un succès uniquement dans le domaine monétaire, sous la forme de réglementation du cours des changes des monnaies sud-américaines, mais non pas dans le domaine de la législation douanière. Les Etats de l'Amérique latine ont montré à l'égard de l'idée d'une union douanière américaine une méfiance marquée, redoutant de ne pouvoir maintenir leur souveraineté par rapport à la puissance du nord si la fédération américaine devenait un fait. De nos jours, le mouvement pan-américain n'a donc plus guère d'importance [2]).

«L'Union qui ne se fait jamais si bien que contre quelqu'un, ne risque-t-elle pas de se faire, en Europe, contre les nations extra-européennes, de remplacer un régime d'antagonismes internationaux par un régime d'antagonismes intercontinentaux [3]) ?»

Outre que le mouvement pan-européen doit forcément faire naufrage aux écueils du problème de l'Angleterre et de la Russie, toute autarquie politique qui ne serait pas accompagnée d'une autarquie financière doit être considérée comme un non-sens. L'Europe étant dans une forte mesure dépendante de l'Amérique, il faut réprouver toute tendance d'un caractère nettement anti-américain. L'Europe n'est pas à même de se rétablir au point de vue économique par ses propres forces. N'oublions pas que toutes les monnaies de l'Europe ont été assainies grâce à l'aide américaine, que les réserves métalliques des banques d'émission européennes ont été reconstituées avec le secours des Etats-Unis. Actuellement encore, l'Amérique doit être envisagée comme garant des assainissements monétaires en Europe. Aujourd'hui encore, l'Amérique peut, en agissant sur les taux d'escompte du Federal Reserve Board et par sa politique concernant l'or, bouleverser l'équilibre péniblement atteint des valeurs monétaires européennes. De plus, elle possède toujours les moyens d'influencer de façon décisive, par la politique des crédits exercée par la Banque Centrale d'Amérique, le niveau des prix, voire les prix du marché mondial de toutes les matières premières. Pensons aussi à son rôle de créancier sur le marché financier de l'Europe. Il convient de se rappeler que l'assainissement de l'économie européenne est encore entièrement entre les mains des Etats-Unis qui, vu la possibilité pour eux de constituer plus rapidement un

---

[1]) Voir «Frankfurter Zeitung», 1926, Nr. 833.

[2]) Voir Büchi, «Die panamerikanischen Konferenzen», Zürich 1914.

[3]) Voir Jean *Marchal*, «Union douanière et Organisation européenne», Paris 1929, préface, p. XI. Voir récemment pour tous les problèmes économiques d'une union douanière européenne: William E. *Rappard*, «Uniting Europe. The Trend of international cooperation since the war.» New-Haven. Yale University Press 1930.

capital, sont à même de déverser sur l'Europe leur excédent de capital contre paiement des intérêts. Dans ces conditions, quelle peut bien être la signification du reproche adressé par le Dr Simons à l'Amérique [1]) de ne chercher en Europe que son avantage? Il semble pourtant parfaitement équitable que, pour des capitaux placés par eux dans des pays en pleine crise économique et qui ne sont pas complètement pacifiés au point de vue politique, le rapport normal du capital soit augmenté d'une certaine prime pour les risques encourus. Ne perdons pas de vue surtout que particulièrement l économie allemande est imprégnée de capitaux américains et que, récemment encore, la grande entreprise Opel (automobiles) est entrée en communauté d'intérêts avec la General Motors; en outre, de nombreux emprunts municipaux d'Allemagne sont placés aux Etats-Unis. D'autre part, souvenons-nous que la Banque des Réparations Internationales qui en ce moment inaugure son champ d'activité à Bâle, banque qui doit ouvrir la voie à la coopération de toutes les banques d'émission, se trouve sous la protection du capital américain. Toute mesure défensive de l'Europe à l'égard de l'Amérique est dénuée de bon sens au point de vue économique. L'exportation accrue du capital américain se trouve en corrélation toute naturelle avec l'expansion de son commerce extérieur. Il ne saurait donc être question d'une émancipation européenne à l'égard de l'Amérique aussi longtemps que l'Europe ne se sera pas affranchie de l'importation de capital américain.

Par conséquent, l'union douanière européenne, sous quelle forme que ce soit, serait à rejeter, à cause de son attitude agressive à l'égard de l'Amérique. En ce qui concerne le fonctionnement d'une union douanière — donc aussi d'une union douanière européenne — il convient de faire ressortir qu'elle ne rapprocherait en aucune façon les différents pays de l'idéal du libre échange. Qu'on se rappelle seulement les origines historiques de l'idée de fédération douanière. Il faut taxer de courants accessoires de l'impérialisme tous les plans, toutes les idées visant à une fédération douanière et qui ont pris naissance à la fin du 19e et au commencement du 20e siècles.

Le point de départ de l'union douanière centre-européenne, ou européenne tout court, a toujours eu pour base l'argumentation des trois «Weltreiche» qui mettait en lumière les tendances d'expansion et d'isolement de la Russie, de l'Angleterre et des Etats-Unis [2]). Mentionnons à titre d'analogie très intéressante au point de vue historique un projet antérieur d'union douanière, dont l'auteur est le *baron de Hess*, général d'artillerie autrichien. Hess, ami de Radetzky, avait été chef de l'état-major autrichien. Il s'est inspiré des idées de *Bruck*. Nous trouvons dans ses écrits l'idée de la création d'un empire de 70 millions d'âmes et déjà la vocation guerrière de l'auteur en elle-même nous démontre manifestement que cette union douanière ne cadre guère avec les notions pacifistes [3]). C'est ici

---

[1]) Voir la conférence mentionnée plus haut, page 255.

[2]) Voir Dr J. *Pentmann*, «Die Zollunionsidee und ihre Wandlungen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Ideen und der Wirtschaftspolitik des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart». «Probleme der Weltwirtschaft», publié par le Dr Bernhard Harms, fasc. 27, Jena 1917, p. 97.

[3]) Frh. *v. Hess*. «Considérations politiques sur l'avenir de l'Europe», Denkschrift des Jahres 1855.

qu'entre en jeu le contraste qui dominait la discussion et se rapportait à la priorité de la politique étrangère sur la politique intérieure; ce contraste est caractérisé par l'opposition entre deux personnalités: Schwarzenberg et Windischgrätz. L'union douanière préconisée alors visait à une fédération continentale *contre l'Angleterre.* Aujourd'hui ce n'est pas contre l'Angleterre, mais contre les Etats-Unis que se dresserait le projet d'union douanière. L'analogie entre le projet d'union douanière de 1855 et celui de la Pan-Europe moderne est intensifiée du fait que dans les deux cas une offensive double est en jeu. L'union douanière de naguère était censée se diriger contre la Russie et l'Angleterre. La Pan-Europe de Coudenhove de son côté s'élève contre le bolchévisme russe et contre les efforts d'expansion industrielle des Etats-Unis d'Amérique.

Examinons les réalités de la politique commerciale qui nous entourent et voyons si les fédérations douanières existantes sont de nature à servir de modèles et de précédents pour la création de l'union douanière européenne. Nous avons l'union douanière entre la *Suisse* et le *Liechtenstein*, qui précédemment faisait partie d'une union douanière avec l'Autriche. Puis, nous avons l'union douanière entre la *Belgique* et le *Luxembourg*, union qui appartenait autrefois à l'Allemagne. Enfin, nous avons l'union douanière entre la *France* et la *Sarre*, entre *l'Estonie* et la *Lettonie* [1]). Dans tous ces cas il s'agit du rattachement d'un Etat minuscule qui ne serait guère viable dans l'isolement d'une puissante homogénéité géopolitique et c'est alors uniquement le jeu de la prédominance qui détermine la direction du rattachement. La force d'attraction de l'Autriche était plus grande pour le Liechtenstein que celle de la Suisse, aussi longtemps que la monarchie bicéphale a pu maintenir son prestige. Aujourd'hui cependant, la Suisse, de constitution plus solide au point de vue monétaire et économique, offre un appui plus robuste que celui de l'Autriche dépecée. Quant au Luxembourg, la situation est semblable. Anvers est le port naturel du Luxembourg, la production métallurgique de cet Etat se joint à celle de la Belgique et trouve ainsi son complément naturel. Ces petites unions douanières, quasi embryonnaires, ne peuvent guère illustrer de façon plastique la manière dont fonctionnerait un grand «Zollverein». Portons nos regards sur le passé et étudions le «*Deutscher Zollverein*» au point de vue du fonctionnement, des effets et des buts de l'union douanière en général [2]). Or, il est incontestable que le «Deutscher Zollverein» doit être considéré comme étant une étape préliminaire de l'unification nationale de l'Allemagne. Bismarck n'aurait jamais réussi à fonder une Allemagne unie, s'il n'en avait trouvé dans le «Zollverein» la base politico-commerciale. C'est pour ce motif que cet exemple du passé est susceptible de dégager dans le cadre de l'Europe actuelle des associations politiques épineuses. De nos jours, le nationalisme conscient des Etats de l'Europe est encore trop fortement développé pour qu'on puisse songer à leur faire adopter une forme d'accord économique qui comporterait pour l'avenir un certain renon-

---

[1]) Voir Jean *Marchal*, «Union douanière et Organisation européenne», Paris 1929, pages 35 et ss.

[2]) Voir L. *Bosc*, «Unions douanières et projets d'unions douanières», Paris 1904; *Pentmann* l. c.; *Marchal* l. c., pages 14 et ss.; W. *Weber:* Der deutsche Zollverein, Geschichte seiner Entstehung und Entwicklung, Leipzig 1869.

cement à la souveraineté nationale, acquise au prix de sacrifices inouïs. N'oublions pas que parmi les acolytes littéraires du «Deutscher Zollverein» nous trouvons *Friedrich List* et *Treitschke*, qui voyaient leur idéal politique dans la création d'un Etat national unifié.

Un autre précédent est fourni par la Fédération douanière de *l'Australie*. En 1901, les six colonies australiennes se réunirent en «Commonwealth of Australia». Le but de cette fédération n'était pas uniquement l'abolition de toute barrière douanière, mais on proclama également l'unification de toutes les entreprises du trafic et, ce qui est essentiel, le commandement de toutes les forces militaires dans les différentes colonies australiennes, ceci pour renforcer la cause de la Fédération [1]).

Un problème fondamental qui, à notre avis, n'est pas suffisamment discuté, est posé par la *répartition des recettes douanières* dans le cadre d'une telle union douanière. Abstraction faite de la grave atteinte portée à la souveraineté des Etats groupés dans l'union douanière, par la renonciation au règlement autonome des tarifs douaniers et à la politique des traités de commerce, le problème technique de la répartition des recettes parmi les Etats du groupement douanier serait difficile à résoudre. Récemment encore, lors de la création de l'union douanière entre la *Pologne* et *Dantzig*, ce problème a surgi de nouveau et sa solution a été des plus laborieuses. Tandis que la répartition des recettes douanières communes du «Zollverein allemand» a eu lieu sur la base du chiffre de la population — ce qui provoqua des récriminations multiples [2]) — la chose, à la conclusion de l'union douanière Pologne-Dantzig, fut réglée de telle façon que le montant brut des revenus douaniers perçus dans les deux territoires assure aux deux pays «einen Anteil, der nach dem Verhältnisse der Einwohnerzahl der letzten Volkszählung und den Normen des durchschnittlichen Verbrauches der verzollten Waren durch die Einwohner eines jeden der beiden Gebiete berechnet wird» (une part calculée au prorata du chiffre des habitants selon le dernier recensement et les normes de la consommation moyenne des marchandises dédouanées par les populations de l'un et de l'autre de ces deux territoires). «Für den ersten dreijährigen Zeitraum, vom 1. Januar 1922 an gerechnet, gilt als Norm des Verbrauchs eines Einwohners der Freien Stadt Danzig das Sechsfache des Verbrauchs eines Einwohners des Gebietes der Republik Polen.» (Pour la première période de 3 ans partant du 1er janvier 1922, on comptera comme norme de consommation d'un habitant de la ville libre de Dantzig six fois la consommation d'un habitant du territoire de la république de Pologne.) Quoique l'accord prévoie la possibilité d'une modification, d'un amendement dans la fixation des normes de consommation, ceci en se basant sur un changement de la situation économique, on s'aperçoit néanmoins

[1]) Voir *Pentmann*, l. c. p. 106.

[2]) C'est ainsi que la Prusse s'est récriée contre la répartition basée sur le nombre pur et simple des habitants, alléguant que dans son territoire la consommation s'établissait de façon très différente. De même, la ville de Francfort-s.-M. réclama un «praecipuum». Le duché de Nassau motiva sa demande d'une répartition plus importante par la consommation accrue du fait de ses nombreuses stations d'étrangers, mais il fut débouté de sa demande. Voir à ce sujet Martin Jos. *Funk*, «Die Danzig-polnische Zollunion», Probleme der Weltwirtschaft, édité par le Prof. Bernhard *Harms*, vol. 40, Jena 1926, pages 4 et ss.

que cette clé est automatique à certains égards. C'est pourquoi la convention douanière Pologne-Dantzig envisage aussi d'autres modes de répartition. Une grande difficulté réside surtout dans la définition précise du terme «Verbrauchs», car il faut bien faire la distinction entre la consommation dans un sens limité — c'est-à-dire ce que la population et l'économie consomment en fait de marchandises dédouanées — et la consommation dans un sens plus étendu, soit les transactions en marchandises, grevées de droits de douane, qui sont réexportées sous une forme ou une autre. Selon nous, le traitement du trafic de perfectionnement jouissant de la franchise, constituerait effectivement un précédent en ce qui concerne cette distinction dans le traitement entre la marchandise réellement consommée à l'intérieur du territoire douanier et celle qui est réexportée [1]). Néanmoins, il y a lieu de prendre en considération que la fixation d'une clef pour la répartition équitable des recettes douanières au sein d'une fédération douanière européenne se heurterait forcément à des obstacles formidables, par suite de la grande hétérogénéité des pays réunis dans une confédération douanière d'Europe. Ceci ne se rapporte pas uniquement aux écarts dans l'évolution culturelle (comparons par exemple ici la Suisse à la Bulgarie), mais ce qui est bien plus tranchant c'est l'antithèse toujours très accentuée entre les pays agraires et les pays industriels. De ces contrastes dans la culture et la structure économique découlent des différences très considérables dans la consommation tant au point de vue quantitatif que qualitatif. Tandis que l'Etat agraire consommera généralement dans le pays même les produits importés, l'Etat industriel soumettra les marchandises importées à un processus de perfectionnement et les réexportera sous forme de produits ouvrés. Quant à la consommation dans les pays agraires et dans les pays industriels, les coutumes sont essentiellement divergentes.

A part cette difficulté purement technique de la répartition équitable des recettes douanières, il faut attirer l'attention sur le fait que cette union douanière doit nécessairement s'orienter dans le *sens protectionniste*, c'est là l'argument le plus concluant contre cette union. On dit «libre-échange» mais on entend «droits protecteurs». Toutefois, ces droits protecteurs sous-entendent des barrières habilement masquées. On entend le libre échange avec les pays plus faibles et la clause protectionniste avec les pays plus forts. On ne saisit pas très bien comment une propagande en faveur d'une union douanière européenne ayant un sens inéluctablement protectionniste, pourrait marcher de pair avec les tendances modernes, à base internationale, de consolidation de l'étalon or. Représentons-nous bien la relation intime qui existe entre le libre échange et le système de l'étalon or, ainsi que les entraves de nature économique et politique que rencontre le fonctionnement normal de l'étalon or [2]). Aussi n'est-ce pas par hasard que, parmi les rares antagonistes de l'union douanière européenne, se trouvent précisément des hommes qui ont saisi cette relation étroite entre l'étalon or et le libre échange tel qu'il a été conçu par *Ricardo*, et qui discernent nettement le danger protectionniste

[1]) Voir *Lusenky*, «Der zollfreie Veredlungsverkehr», *Berlin* 1903, et W. *Brümmer*, «Der Veredlungsverkehr mit dem Ausland», Berlin 1925.

[2]) Voir Louise *Sommer*, «Freihandel und Schutzzoll, in ihrem Zusammenhang mit Geldtheorie und Währungspolitik». Weltwirtschaftliches Archiv XXIV (1926, II, pages 33 et ss.).

inhérent à un projet d'union douanière. Mentionnons à ce propos *Eulenburg* [1]) et *Lansburgh* [2]).

Etant donné cet état de choses, il paraît indiqué de renoncer à l'union douanière de l'Europe et — en se basant sur un principe de répartition d'un genre différent, sans égard au nombre des consommateurs — de procéder à un groupement d'Etats susceptible de rapprocher les uns des autres différents Etats européens tout en se plaçant sous *un angle purement économique.* Il s'agirait de faire appel aux Etats qui dépendent le plus les uns des autres au point de vue économique, d'après les quantités de marchandises importées et exportées, publiées par les statistiques commerciales. *Ce fait purement économique de l'intensité des rapports économiques réciproques* est particulièrement saillant lorsqu'on envisage les Etats de l'ancienne monarchie austro-hongroise et l'Allemagne. Or, à ce sujet on est particulièrement frappé par l'anomalie suivante: En dépit des efforts exagérés d'autarquie des Etats successeurs, en vue de s'isoler les uns des autres par des barrières douanières, et quoique dans ces pays les tarifs douaniers soient sensiblement plus élevés qu'ailleurs, les augmentations de tarifs n'ont pas pu porter préjudice à l'intensité des relations économiques entre les dits Etats.

II. Groupements d'Etats visant à une union douanière partielle

L'ouvrage «Mitteleuropa» de *Naumann* fut une formidable sensation littéraire (1915). Grâce aux suggestions de Naumann on se mit partout à étudier des projets d'union douanière, projets dont la composition variait de différentes façons.

A cet égard il est intéressant de faire ressortir que la *Suisse* également — il n'y a que fort peu de temps — a été placée au centre de la discussion relative à l'union douanière. Au point de vue historique de même, la Suisse a droit à une certaine priorité quant au projet d'une union douanière. Déjà en 1822, encore avant l'établissement de l'union douanière allemande, la proposition d'un accord douanier à base politique fut mise en avant pour la première fois. La Suisse était alors la cellule autour de laquelle se cristallisaient les tendances centre-européennes de rapprochement. Le royaume de Sardaigne et les Etats de l'Allemagne du sud engagèrent la Suisse à fixer des mesures communes contre la position prépondérante de la France et contre sa politique d'exclusion [3]). Cet accord douanier ne parvint pas alors à maturité, les Etats de l'Allemagne du sud

---

[1]) Voir F. *Eulenburg*, «Gegen die Idee einer Zollunion» dans: «Die Europäische Zollunion» édité par Hans Heimann, Berlin 1926, pages 109—121.

Du même auteur: «Pan-Europa (Der Gedanke einer europäischen Zollunion)» dans: «Das Werden in der Weltwirtschaft», pages 227 et ss.

Du même auteur: «Die handelspolitischen Ideen der Nachkriegszeit», Weltwirtschaftliches Archiv XXV (1927), I., pages 86 et ss.

[2]) Voir A. *Lansburgh:* «Europäische Zollunion» dans «Die Bank» 1927, premier semestre, pages 69 et ss.

[3]) Voir Dr P. H. *Schmidt:* Die Schweiz und die europäische Handelspolitik, Zürich 1914, p. 23 et 308 ss.

furent absorbés par l'union douanière allemande et la Sardaigne se ferma au sud contre la Suisse par des droits d'entrée élevés.

Encore avant la parution du «Mitteleuropabuch» de Naumann, qui apporta un nouveau souffle de vie aux efforts faits en vue d'une union douanière et qui déchaîna la discussion relative à la raison d'être ou de ne pas être d'une union douanière et au problème du principe de sélection propre à englober éventuellement un groupe d'Etats dans une union douanière, le Dr ing. *H. Bertschinger* [1]) a préconisé le plan d'un accord douanier centre-européen, lequel serait basé sur le principe de répartition de l'antithèse: Etat agraire — Etat industriel. Selon l'auteur, des intérêts analogues ou identiques forment le meilleur lien pour une union de ce genre, étant donnée la difficulté de réaliser le moyen d'entente encore plus favorable, l'idéal de l'autarchie économique, c'est-à-dire que l'Etat agraire et l'Etat industriel se complètent, collaborent et forment un bloc économique.

L'Angleterre, la Belgique, l'Allemagne, la Suisse sont des Etats industriels bien caractérisés. Autrefois la France, l'Autriche et l'Italie étaient considérées comme des pays d'un caractère mi-agraire, mi-industriel. L'Espagne, le Portugal, la Hollande, la Russie, les pays scandinaves et balkaniques orientaient leurs intérêts dans un sens presque exclusivement agraire. Comme entrée en matière, l'auteur propose que la Suisse constitue avec l'Allemagne une fédération économique. La conclusion d'une alliance économique particulière avec une puissance telle que l'Allemagne engagerait peu à peu d'autres Etats à se joindre à cette entente douanière. Les efforts, naguère très réels, de la Suisse en vue d'un rapprochement commercial avec la France ont perdu de leur actualité du fait que la France est restée à l'état d'un pays agraire, tandis que la Suisse aurait marché de pair avec l'essor industriel de l'Allemagne ou qu'elle l'aurait même dépassé. En 1900 M. *Edwin Hauser* a examiné l'éventualité d'une union douanière englobant l'Allemagne, la France et la Suisse. Cette idée fut développée et motivée par M. *Traugott Geering*. L'exposé de Geering est intéressant dans ce sens qu'il formule le vœu qu'une union postale précédât le «Zollverein». Il vient ainsi en contact avec les suggestions récentes de M. *Hantos* qui, dernièrement, a élaboré un plan pratique d'union postale centre-européenne [2]).

Contrairement aux discussions qui ont lieu actuellement concernant le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne, discussions caractérisées en ceci qu'elles envisagent le problème comme une affaire unilatérale, purement autrichienne, sans se soucier de la position que le partenaire contractuel, l'Allemagne, entend prendre à cet égard, la Suisse s'est alors bien rendu compte de l'accueil fait en Allemagne au projet suisse d'une entente économique. On vit les avantages d'un accord économique provisoire entre l'Allemagne et la Suisse — entente qui, en somme, n'était conçue que comme point de départ pour l'adhésion ultérieure d'autres Etats — dans la création de débouchés plus considérables pour les produits de l'industrie, de l'élevage et des laiteries, dans la baisse de prix des denrées

[1]) «Zolleinigung» in: Wissen und Leben, schweizerische Halbmonatsschrift, Ve vol. 1909/1910, pages 289 ss.

[2]) Elemér *Hantos*: Mitteleuropäischer Postverein, Mitteleuropäische Wirtschaftsfrage, Schriftenreihe des Mitteleuropainstitutes, Heft III, Wien/Leipzig 1929.

alimentaires et dans une certaine garantie de la possibilité d'obtenir des concessions de la part d'autres pays. L'union douanière apporterait à l'Allemagne un élargissement de ses débouchés pour les produits industriels et agricoles, sauf en ce qui concerne le bétail. Par contre on fit ressortir les désavantages suivants: pour l'Allemagne, la concurrence en matière d'élevage; pour la Suisse le recul probable du commerce d'exportation pour certaines spécialités.

Cette idée apparaît d'une manière non pas bien déterminée mais sous-entendue dans certaines considérations tendant à établir l'analogie entre la structure économique de la Suisse et celle de l'Autriche et à préconiser, sur la base de cette analogie, un rapprochement commercial entre *la Suisse et l'Autriche.* Une certaine ressemblance au point de vue de la structure géopolitique est évidente; mais pour résoudre ce problème il faudrait tout d'abord trancher la question de savoir si l'analogie, la ressemblance entre la structure économique de deux pays prédestinent ces derniers à un rapprochement politico-économique, ou si ce ne sont pas plutôt les dissemblances, les divergences de la structure économique de ces pays qui militeraient en faveur d'une union douanière entre eux. Il est bien certain que la Suisse a, comme pays industriel et exportateur, atteint aujourd'hui un niveau qui ne sera jamais à la portée de l'Autriche tronquée. Il convient néanmoins de retenir qu'il existe d'un côté comme de l'autre une certaine analogie dans le développement économique. En Suisse comme en Autriche, le tourisme occupe une place prépondérante, grâce aux beautés naturelles et aux montagnes des deux pays; mentionnons qu'en 1929, le tourisme autrichien avait non seulement atteint celui de l'Italie, mais qu'il l'avait même dépassé. Dans les deux pays également, le manque de charbon est compensé par l'organisation des forces hydrauliques. Toutefois, il y a lieu de noter qu'en Suisse cette mise en valeur des forces hydrauliques suit une marche bien plus rapide et met la houille blanche au service de l'électrification d'entreprises industrielles et ferroviaires dans une toute autre mesure qu'en Autriche où ce processus est retardé par des considérations d'ordre politique. Néanmoins, on ne saurait nier une certaine similitude de structure économique, et la différence n'est pas tant de nature qualitative que quantitative, c'est une question de degré et non pas de particularité spécifique. Cette ressemblance entre les conditions de production en Autriche et en Suisse se remarque également dans le trafic des marchandises, tel qu'il est exprimé par les chiffres de la statistique commerciale. L'échange de marchandises entre l'Autriche et la Suisse est comparativement peu important, vu que bien des articles qui se fabriquent dans l'un des deux pays sont également produits dans l'autre. Cependant il faut reconnaître que l'intensité des relations commerciales a de nouveau bien augmenté ces dernières années. Si l'on compare l'échange de marchandises d'avant-guerre entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie, on peut en conclure que les relations économiques réciproques se sont accentuées. En 1906 l'importation d'Autriche-Hongrie en Suisse était de $6{,}_{25}$ % de l'exportation totale; l'exportation de Suisse en Autriche-Hongrie de $5{,}_{93}$ % de l'exportation totale. Pour la période d'avant-guerre ces chiffres étaient d'une stabilité étrange. L'année 1915 révèle déjà la défiguration typique — résultant des conditions de guerre — du tableau de statistique: l'importation de l'Autriche-Hongrie en Suisse paraît étranglée tandis

que l'exportation en Autriche-Hongrie augmente par sauts. Par la suite les conditions normales sont encore troublées d'une part, par la prime d'exportation effective en Autriche et resultant de la dépréciation du change et, d'autre part, par le niveau élevé de l'industrie suisse causant un grand préjudice à l'industrie d'exportation. La position prédominante de la Suisse en tant que pays exportateur, par rapport à l'Autriche, ne pouvait se dessiner nettement pendant la période des troubles de l'inflation et de la déflation. Une conclusion à postériori concernant les relations normales d'exportation n'était possible qu'après que l'Autriche eut surmonté la période d'inflation. C'est alors que l'on fut surpris de l'ascension rapide des chiffres d'importation et d'exportation. Tandis qu'en 1922 l'importation de l'Autriche en Suisse n'était encore que de $24,_9$ millions, elle s'éleva en 1928 à $57,_1$ millions de francs. L'exportation de Suisse en Autriche s'élevait en 1922 à $47,_8$ millions et en 1926 à $70,_8$ millions de francs. Pendant l'époque de paix les pays suivants participaient à l'importation suisse, en moyenne: 32 % l'Allemagne, 20 % la France, 10 à 14 % l'Italie, 6 % l'Autriche-Hongrie. Avant la guerre, l'exportation suisse dans ces 4 pays limitrophes s'élevait en moyenne aux chiffres proportionnels suivants: Allemagne 22—25 %, France environ 10 %, Italie environ 7 %, Autriche-Hongrie 6 %. L'importation de l'Autriche-Hongrie en Suisse pour la période d'avant-guerre était entre 90 et 100 millions de francs. L'exportation en Autriche-Hongrie était d'environ 65 à 85 millions de francs. En analysant l'exportation dans les différents Etats par rapport au niveau des chiffres d'exportation, on constate que la Suisse participe actuellement pour environ 5% aux exportations en Autriche et se trouve ainsi au sixième rang après l'Allemagne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Pologne et l'Amérique. Quant à l'exportation de l'Autriche, la Suisse se trouve aussi au sixième rang avec une quote-part d'environ 6 %, et vient après l'Allemagne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, l'Italie et la Yougoslavie [1]).

A cet égard, il convient de mentionner un autre projet envisageant la Suisse et l'Autriche comme membres d'une «*Union douanière des pays alpins*» [2]). Où que ce soit que l'on nomme l'Autriche comme co-partenaire d'une union quelconque — ne manquons pas de le répéter aux protagonistes du projet de rattachement — il ne faut pas perdre de vue que les traités de paix, par principe, s'efforçaient de couper court à un développement de ce genre en représentant l'indépendance de l'Autriche comme intangible, et faisaient dépendre de l'autorisation du Conseil de la S. d. N. toute atteinte portée à cette indépendance [3]). En établissant son

[1]) Voir Dr *v. Jörger*, «Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Österreich und der Schweiz», Neue freie Presse, 4 janvier 1930, no 322, et pour l'époque d'avant-guerre notamment Dr Max *Smolensky*, «Österreich-Ungarns wirtschaftliche Beziehungen zur Schweiz» Vienne 1918.

[2]) Voir Dr Gerhard *Schmidt:* «Der Alpenländische Zollverein», Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft, Sozialpolitik par le Prof. Dr H. *Töndury*, vol. 8, année 34 1928, pages 225 ss., et la controverse faisant suite à cet article entre «Der Deutsche Ökonomist», no 26 du 28 juin 1928 et no 33 du 16 août 1928, ainsi que la réplique du Dr Gerhard Schmidt dans la «Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft», vol. 20, 24me année, 1928, pages 240 et ss.

[3]) «L'indépendance de l'Autriche est inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la S. d. N. En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement du dit

plan de fusion entre l'Autriche et la Suisse, l'auteur se base sur la conception que la situation économique des deux pays se complète jusqu'à un certain point, ceci dans ce sens qu'en Autriche il existait un fort chômage et peu d'émigration et en Suisse une émigration élevée et peu de chômage; que l'Autriche manquait de capitaux tandis que la Suisse avait une pléthore de fonds, de sorte que cette dernière devrait chercher à l'étranger, à l'Est, le placement de son excédent de capital. L'élargissement des débouchés offrirait des avantages certains aux industries suisses du chocolat et du fromage. D'autre part, l'Autriche pourrait écouler l'excédent de son industrie d'automobiles en Suisse.

Dans son exposé, le Dr Schmidt a indiqué lui-même les graves objections, relevant du droit politique, qui s'opposaient à une telle association. Quoique pour le moment on n'envisage qu'une coopération économique, il ne faut pas éliminer toute crainte d'un rapprochement politique; cette possibilité rencontre une barrière infranchissable: la neutralité de la Suisse stipulée au congrès de Vienne 1815 et l'interdiction y contenue d'élargir ses frontières politiques. Cette interdiction de modifier ses frontières politiques a été confirmée à nouveau par la disposition de l'article 435 du traité de Versailles.

Toutefois, à part ces difficultés politiques presque infranchissables, il faut appuyer sur les éléments économiques qui militeraient contre une alliance économique entre la Suisse et l'Autriche. N'oublions pas que lors du morcellement de la monarchie austro-hongroise, une sournoiserie du sort a voulu que précisément celles des industries sont restées à l'Autriche qui ne trouvent leurs conditions d'existence que dans un rayon offrant d'importantes possibilités d'écoulement. Ces industries sont: les automobiles, les locomotives et le papier. L'industrie du papier peut être considérée aujourd'hui encore comme étant l'industrie principale de l'Autriche, tandis que l'industrie des locomotives se trouve réduite à un seul commettant, la direction des chemins de fer fédéraux d'Autriche. L'industrie de l'automobile se trouve dans un état de crise latente. L'entreprise autrichienne la plus considérable dans le domaine des automobiles, les usines de Steyr, qui, à cause de l'importance de ses crédits «congelés», ont contribué pour une bonne part à la débacle (automne 1929) de la «Bodenkreditanstalt» autrichienne, institution autrichienne la plus ancienne et la plus solide, tenant de près à la dynastie, devraient pour arriver à un rendement tant soit peu lucratif produire 25.000 véhicules par an. Or, la puissance d'absorption du marché national de l'Autriche est de 10.000 voitures au plus, de sorte que 15.000 véhicules Steyr attendent leur exportation. Les Etats successeurs, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Pologne se barricadent par des droits de douane élevés contre l'importation d'automobiles autrichiennes. La possibilité de voir le marché suisse s'ouvrir aux automobiles autrichiennes paraît problématique. Il ne paraît guère possible de lutter victorieusement contre la concurrence des marques américaines, anglaises, italiennes, introduites en Suisse d'ancienne date.

Conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit, notamment et jusqu'à son admission comme membre de la Société des Nations, par voie de participation aux affaires d'une autre puissance. Traité de St-Germain Art. 88, Sect. VIII. Voir la même clause d'indépendance: Traité de Versailles Art. 80, Sect. VI.

Il faut se rappeler à cet égard que ces voitures Steyr ne répondent ni aux besoins de luxe de la clientèle occidentale, ni au bon marché exigé ici pour les petites voitures, car le type Steyr, dit «voiture 12» (12 C. V.) — sans être luxueux en aucune façon — revient à environ 10 à 15 mille Schillings; de plus, il convient de faire ressortir que les facilités de paiement en usage en Suisse, soit les paiements par acomptes n'ont guère cours dans l'industrie autrichienne des automobiles.

Déjà en 1916 M. *William E. Rappard* [1]) avait lancé l'idée d'une alliance économique entre les *Etats-Unis* et *la Suisse.* Pas seulement certaines analogies de droit public au point de vue du développement démocratique militaient en faveur de ce projet. En soumettant ce plan, M. Rappard était bien plutôt guidé par le point de vue de *l'intensité des relations économiques réciproques,* lesquelles seules sont décisives pour une union économique. M. Rappard parle des «deux républiques sœurs» et de leur apparentage politique, économique et social. Les Etats-Unis revêtent sous trois angles une importance particulière pour la Suisse: comme but de l'émigration helvétique, comme débouché et comme centre d'exportation de matières premières et de produits alimentaires. Même au deuxième quart du 19e siècle, à une époque où les Etats voisins avaient passé au protectionnisme et où le courant libre-échangiste en Grande-Bretagne n'avait pas encore déployé ses effets, la Suisse qui était déjà fortement industrialisée avait trouvé sur le marché américain un écoulement pour ses produits manufacturés. L'horlogerie neuchâteloise, les marchandises en coton de la Suisse orientale, les soieries zurichoises, la rubanerie de Bâle trouvèrent là un marché réceptif. En 1913 encore, les Etats-Unis absorbèrent encore presque la dixième partie de toutes les exportations suisses, et une fraction encore un peu plus élevée, si l'on ne considère que l'exportation des produits industriels et manufacturés. En leur qualité d'acheteurs des produits de l'industrie suisse les Etats-Unis occupaient une place importante sur la liste des débouchés. Il est vrai que la Grande-Bretagne et l'Allemagne occupaient un rang plus élevé, par contre les relations économiques entre la Suisse et les Etats-Unis étaient plus intenses que celles entre la Suisse et la France dont les exportations sont presque de 25 millions de francs inférieures à celles des Etats-Unis. M. Rappard exprime la conviction que toutes les combinaisons visant à une alliance douanière quelconque avec la Suisse ne sauraient offrir à ce pays les avantages que comporterait une union douanière entre la Suisse et les Etats-Unis, tant s'en faut. Tout groupement européen auquel la France et l'Allemagne n'adhéreraient pas en tant que co-partenaires, serait synonyme de suicide national pour la Confédération; «mais un rapprochement économique avec un Etat assez puissant pour nous soutenir, assez lointain pour nous rassurer, assez démocratique pour nous comprendre, pourrait être le salut de notre patrie» [2]). Pendant les années qui ont précédé la guerre, les Etats-Unis occupaient non-seulement le quatrième rang en tant que clients, mais aussi le même rang comme fournisseurs de la Suisse. Ils payaient en denrées alimentaires et en matières premières les

[1]) William E. *Rappard:* «Notre grande république sœur», conférence faite à l'aula de l'Université de Berne le 14 février 1916. Aperçu sur l'évolution des Etats-Unis et sur les rapports suisses-américains. Genève 1916.

[2]) Voir *Rappard,* ouvrage indiqué, p. 43.

articles manufacturés en Suisse; à cet égard il y a lieu de noter que la *valeur* annuelle des exportations suisses dépassait de beaucoup celle des importations venant d'Amérique [1]). Les matières premières livrées par les Etats-Unis à la Suisse y étaient transformées en produits terminés de sorte que, lors de réexportation éventuelle des dits produits, le salaire restait entièrement acquis à la Suisse.

Cette suggestion de M. *Rappard* mérite un examen sérieux pour le motif que dans le cas présent le *facteur purement économique* de l'intensité des relations économiques alternatives — tel qu'il ressort de la *statistique commerciale* — est censé figurer comme point de départ d'un rapprochement économique, c'est-à-dire d'une union douanière. Les objections d'ordre politique ordinairement associées à l'idée d'une union douanière, au point de vue de l'atteinte portée à la souveraineté de l'Etat, sont dans ce cas presque entièrement éliminées du fait de la *distance géographique* qui sépare les deux entités économiques. Le fantôme des conséquences politiques du «Deutscher Zollverein» qui, au début était envisagé exclusivement sous l'angle d'une unification économique mais qui, par la suite, s'est affirmé comme phase préliminaire de l'unité politique, paraît ainsi conjuré.

L'importance des relations commerciales entre la Suisse et les Etats-Unis est soulignée par les événements de ces derniers temps, dans la politique commerciale. Les deux industries principales de la Suisse, l'horlogerie et la broderie sont frappées de façon très sensible par les relèvements de tarif envisagés par l'Amérique. Des représailles sous forme de boycott manqueraient leur but étant donné que les produits provenant de l'Union jouent en effet un rôle considérable dans les importations en Suisse, mais n'occupent qu'une place modeste dans les exportations américaines. La valeur des automobiles américaines exportées en Suisse ne se monta, en 1928, qu'à $1,_5$ ‰ de la production américaine. La Suisse importa en 1928 du coton américain d'une valeur de 32 millions de francs, mais la production cotonnière totale de l'Union se monta à $7,_5$—8 milliards de francs suisses. Par contre la Confédération n'exporte en Amerique que des produits finaux, tels que

---

[1]) En évaluant les exportations il ne faut cependant pas perdre de vue que les marchandises manufacturées en Suisse et exportées contiennent des matières premières importées. Par conséquent, il ne faut pas envisager les exportations suisses comme représentant pour la Confédération un bénéfice brut effectif, puisque une bonne partie provient de l'étranger. Le Dr *Laur* s'est efforcé, selon les indications de *Geering*, de décomposer les parties constituantes de la valeur nationale de production exportée; il établit la distinction entre la valeur brute de l'exportation et la quote-part réelle de la Suisse. Le Dr Laur détermine pour les quatre principales industries d'exportation de la Suisse la quote-part de la Suisse, déduction faite des matières premières venant de l'étranger, et arrive ainsi au résultat suivant:

Broderie,	quote-part	de	la	Suisse	70 %
Horlogerie,	»	»	»	»	60 %
Machines	»	»	»	»	50 %
Soieries	»	»	»	»	35 %

Voir E. *Laur*, Industrie und Landwirtschaft. Conférence faite à la Nouvelle Société Helvétique, groupe de Zurich, Zurich 1915.

Ce problème relatif à la valeur d'exportation des industries vient d'être placée à nouveau au centre de la discussion par l'article publié récemment par F. *Mangold:* «Die Frage der Überindustrialisierung der Schweiz», Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 65. Jahrgang, Heft 4, p. 461 ss.

des colorants, des broderies, des montres (65.000.000 francs, soit presque $^1/_3$ des exportations totales de la Suisse aux Etats-Unis, soit de francs 208.000.000 en 1928). Si le projet présenté en son temps par M. *Rappard* avait pu se réaliser, bien de difficultés n'auraient pas surgi.

En parlant d'autres groupes d'Etats, il faut tout d'abord faire mention du fameux projet du rattachement de l'*Autriche* à l'*Allemagne*, lequel isolerait ces deux pays des autres états successeurs. Partant du point de vue de l'intensité des rapports mutuels entre les peuples, il s'agirait de savoir si les rapports d'interdépendance mutuelle entre l'Autriche et l'Allemagne sont assez forts pour justifier l'idée d'un rattachement de l'Autriche à l'Allemagne. Pour s'en rendre compte il ne faudrait pas consulter les partis, ni les pangermanistes, ni les nationaux, mais bien les statistiques commerciales. Toutefois, on peut déduire de ces statistiques que ces rapports entre l'Allemagne et l'Autriche laissent beaucoup à désirer; ce n'est que pendant ces derniers mois qu'un recul sensible dans les importations et exportations entre l'Autriche et l'Allemagne se constate de plus en plus. Cette diminution du chiffre d'affaires entre l'Allemagne et l'Autriche doit sans doute être attribuée à la crise qui sévit dans ces deux pays. Il serait très difficile de discerner quel avantage résulterait d'une union ou d'un rattachement entre eux.

On a souvent fait ressortir le grand avantage d'un élargissement du marché pour l'Autriche, parce que le malaise dont souffre l'Autriche résulte du fait qu'elle est dépourvue de ressources naturelles, privée de ses fonctions administratives qu'elle remplissait jadis pour l'empire. Nous avons parlé plus haut [1]) de l'état des industries autrichiennes qui sont restées au tronc, soit spécialement celles des automobiles et des locomotives. Ce sont elles qui souffrent le plus du retrécissement du marché. L'organisation scientifique, la rationalisation du travail, préconisent la production en série. Nous avons également parlé plus haut de la capacité restreinte d'achat du marché de l'Autriche pour les automobiles. Ce sont de nouveau les 15.000 voitures des Steyrwerke, le surplus fameux d'usines qui — soit dit en passant — chôment en ce moment et qui forment l'argument le plus frappant d'un élargissement du marché de la part des protagonistes du rattachement. On a prétendu que cet excédent de 15.000 voitures pourrait facilement être absorbé par la grande capacité d'achat du marché allemand. Mais l'industrie de l'automobile en Allemagne est également frappée d'une crise. Mentionnons à cet égard l'appui que l'entreprise *Opel* a cherché en Amérique auprès de la General Motors. Ce n'est là qu'un exemple entre mille. On sait du reste que l'Allemagne souffre des conséquences économiques des dettes de réparation. En outre il faut encore faire ressortir que la structure économique entre l'Allemagne et l'Autriche est trop égale, ces deux pays rivalisent mais ne se complètent pas et, pour mieux baser un rapprochement économique sur la situation naturelle de l'économie, il faudrait associer des pays spécialisés au point de vue industriel à des Etats plutôt agraires. C'est une raison à faire valoir pour démontrer qu'il vaudrait la peine d'examiner l'union préconisée par la *petite Entente: Rou-*

[1]) Voir p. 266.

manie, Tchécoslovaquie et *Yougoslavie* ou celle préconisée par l'ancien ministre allemand *Gothein: Autriche, Allemagne* et *Tchécoslovaquie.*

Ces tentatives d'union douanière laissent beaucoup à désirer au point de vue économique. Partant du fait qu'un rapprochement économique d'un groupe quelconque d'Etats devrait se baser sur la considération que ces Etats se complètent mutuellement, la petite Entente vise à grouper des Etats dans une union qui accuse un manque d'équilibre évident et résultant du fait qu'il y a *prépondérance d'Etats agraires;* l'industrie de la Tchécoslovaquie n'est pas encore assez développée pour pouvoir suffire aux besoins industriels de la Roumanie et de la Yougoslavie qui sont des pays agraires. Le contraire se présente dans l'union envisagée entre l'Allemagne, l'Autriche et la Tchécoslovaquie, il y a dans ces Etats une *prépondérance marquée d'industrialisation,* un déficit agraire, un manque d'équilibre économique. C'était le grand avantage de l'ancienne monarchie austro-hongroise, de former un ensemble économique où les Etats agraires formaient contre-poids aux Etats industriels. Il ne suffit donc pas de proclamer l'idée d'une union quelconque.

C'est particulièrement dans les Etats successeurs de la monarchie que nous trouvons des pays différents qui se complètent mutuellement au point de vue économique; on pourrait y joindre l'Allemagne, il y a entre eux une certaine hétérogénéité de structure économique qui les prédispose à former un ensemble, et, chose principale, le niveau de civilisation est à peu près le même. Il n'y aurait donc pas danger imminent de rivalité, mais avantage de complément économique. Ce sont là les prémisses nécessaires pour faire ressortir les avantages d'un rapprochement économique entre les Etats successeurs; ce sont là les raisons qu'il faudrait faire ressortir pour justifier les tentatives dans cette direction et pour jeter le discrédit sur les rapprochements économiques dont il a été question plus haut.

III. Méthode d'un rapprochement économique

Après avoir traité ces groupements possibles entre Etats en mettant en relief tant les avantages que les inconvénients de l'un ou l'autre de ces groupements, nous tâcherons d'esquisser les meilleurs moyens pour mettre en train ce rapprochement. Il serait donc préférable de substituer à l'idée de l'union douanière celles des *rapports économiques intensifiés* entre les peuples, dans ce sens que des relations plus serrées s'établissent entre certains groupes d'Etat.

Il s'agirait donc d'établir des garanties économiques susceptibles de susciter et de développer des rapports dans le domaine économique. Ce rapprochement économique se bornerait à des groupements déterminés d'Etats, car il ne serait guère possible d'englober dans ce rapprochement tous les Etats de l'Europe. Parlant d'un rapprochement économique des peuples, il y a lieu de se le représenter comme s'effectuant par phases, par degrés, c'est-à-dire qu'il faudrait établir d'abord un noyau d'Etats autour duquel se grouperaient plus tard les autres Etats.

Ce serait le *traitement préférentiel* entre les Etats. Un régime douanier suivant lequel un certain groupe d'Etat concéderait à un autre un tarif douanier qui serait

inférieur à celui appliqué aux autres pays. Pour ne citer qu'un exemple. Au cas où ce régime préférentiel serait appliqué aux Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne, il faudrait alors que la Tchécoslovaquie abaisse ces droits de douane lorsqu'il s'agit d'importations d'Autriche, de Hongrie, de Pologne et de Yougoslavie par rapport aux droits de douane en vigueur à l'égard de l'Angleterre, de la France, de l'Italie et tous les autres pays de l'Europe. En ce qui concerne un certain groupe d'Etats successeurs ce traitement préférentiel a même été envisagé par les initiateurs des traités de paix de St-Germain et de Trianon. Il y a le fameux article 222 du traité de St-Germain permettant à certains Etats successeurs de l'ancienne monarchie, à l'Autriche, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, de se concéder mutuellement des tarifs préférentiels. Malheureusement, cet article est resté lettre morte. En ce moment cette stipulation du traité est surannée, elle n'a plus de valeur, car l'article en question prévoit que le traitement préférentiel ne serait pas perpétuel et cesserait à déployer ses effets au bout de cinq ans à dater de la mise en vigueur du traité. Cet article qui, de nos jours déjà, n'a plus guère qu'une valeur rétrospective, ne manque pourtant pas d'intérêt puisqu'il démontre que cette idée d'un traitement préférentiel, découlant d'une *interdépendance naturelle et spontanée de certains groupes d'Etat* formait la base de l'argumentation des initiateurs des dits traités. Ce traitement préférentiel conçu dans le sens habituel aurait eu comme prémisse l'établissement d'un tarif double, soit un tarif fixant des taux plus élevés pour les pays en dehors du territoire préférentiel, et un autre tarif à taux plus réduits pour les Etats intéressés à ce rapprochement douanier.

Mais ce n'est pas ce système connu d'un traitement préférentiel que nous préconisons, et nous ne nous rattachons qu'avec certaines réserves au projet d'un établissement d'un système préférentiel pour les pays centre-européens. Il y a une raison très évidente pour justifier une séparation du bloc continental centre-européen d'avec le reste de l'Europe, et pour établir entre eux un rapport plus intime, mais c'est une raison qui n'a de valeur effective qu'aux yeux des *théoriciens libre-échangistes* lesquels considèrent les *exagérations du protectionnisme actuel* comme étant le point de départ de la crise. C'est que nulle part au monde la protection n'a été plus exagérée que dans les nouveaux Etats crées par les traités de paix. Ces Etats ont l'intention de créer des conditions industrielles pour lesquelles les prémisses n'existent pas. Des pays agricoles tels que la Yougoslavie et la Roumanie projettent une autarchie en vue d'empêcher les importations. On a fait des évaluations de droits de douane, évaluations maximales, prises en moyenne dans certaines catégories de marchandises, et on a trouvé que les taux de ces droits s'élevaient en Pologne à un niveau oscillant entre l'évaluation maximale et minimale, dans une proportion de 40 à 57 % comparée à la valeur ou au prix de la marchandise importée. Le pourcentage est moins élévé en Tchécoslovaquie où il oscille entre 20 et 30; il est plus haut en Hongrie où il va de 30 à 40 %.

Si nous comparons ces taux avec ceux établis dans les Etats ne faisant pas partie de l'ancienne monarchie austro-hongroise, nous voyons qu'en Italie par exemple, les droits de douane représentent jusqu'à 16 %, en Allemagne jusqu'à 14

et 15 % de la valeur des marchandises importées. Le but de ce relèvement de taux de douane était d'empêcher l'importation de marchandises dans les Etats successeurs, de faire rétrograder les rapports économiques qui 5 siècles durant s'étaient solidifiés; mais il faut constater — chose étrange — que ces tentatives protectionnistes, qui ont eu pour but de faire rétrograder un développement traditionnel, n'ont pas eu de succès, car nous trouvons que, malgré les barrières douanières presque insurmontables, les chiffres d'importation et d'exportation des pays successeurs de la monarchie n'accusent pas un recul, mais une augmentation constante. Ces chiffres nus mais éloquents de la statistique commerciale nous prouvent que ces barrières douanières n'ont pas eu la force de rompre des rapports économiques qui se sont développés par une ancienne tradition, par des habitudes enracinées de consommation.

L'animateur principal en faveur du traitement préférentiel pour les Etats de l'ancienne monarchie austro-hongroise est l'ancien secrétaire d'Etat hongrois, le professeur *N. Elemér Hantos* [1]), qui a convoqué plusieurs congrès centre-européens à Vienne. Sur mandat du dernier congrès centre-européen siégant à Vienne en 1926, il a élaboré un mémorandum sur les problèmes de l'Europe centrale, dans lesquels il préconise le système préférentiel comme pivot de rapprochement. Ce mémorandum fut représenté à la conférence économique internationale (Genève 1927), et l'ancien commissaire de la S. d. N. pour l'Autriche, l'Hollandais *M. Zimmermann*, s'est chargé d'entamer ce problème devant la conférence [2]). D'après M. Hantos il s'agit de trouver en première ligne une base scientifique d'un rapprochement économique en faisant abstraction de toute argumentation politique. En dehors du domaine de la politique commerciale qui constituerait néanmoins la base des recherches, il faudrait employer d'autres méthodes de rapprochement économique. Il faudrait envisager le développement rapide de la cartellisation, les ententes internationales telles que le cartel de l'acier et du fer brut lequel s'étend avec certaines modifications également aux Etats centre-européens, comme point de mire d'un rapprochement économique entre les peuples de l'Europe centrale. Ce rapprochement ne devrait pas se borner au domaine de la politique commerciale proprement dite, il faudrait qu'elle embrasse aussi la politique tarifaire des voies ferrées et de la navigation fluviale, et le service des postes [3]). Cependant, en ce qui

---

[1]) Voir «Die Handelspolitik in Mitteleuropa» 1925. «Das Donauproblem in der mitteleuropäischen Wirtschaft» 1928, «Europäischer Zollverein und mitteleuropäische Wirtschaftsgemeinschaft» 1928 et spécialement le Mémorandum sur les problèmes économiques de l'Europe centrale redigé pour la conférence économique internationale.

[2]) Voir E. *Hantos*, «Die Weltwirtschaftskonferenz». Probleme und Ergebnisse. Schriften des Weltwirtschaftsinstituts der Handelshochschule Leipzig, vol. IV. Leipzig 1928, notamment le chapitre «Das mitteleuropäische Wirtschaftsproblem vor der Weltwirtschaftskonferenz», p. 131 ss.

[3]) Voir la série des publications de l'Institut Centre-Européen à Vienne au sujet des questions économiques centre-européennes (Verlag Braumüller, Vienne) dont trois ont paru jusqu'à ce jour: «*Mitteleuropäische Wasserstrassenpolitik*», Referate und Beschlüsse der mitteleuropäischen Wasserstrassenkonferenz», Budapest, 11.—13. Mai 1929, herausgegeben von Elemér *Hantos*, Vorsitzenden der Konferenz. — *Mitteleuropäische Eisenbahnpolitik* 1929 von Elemér *Hantos*. — «*Mitteleuropäischer Postverein*» 1929 von Elemér *Hantos*.

concerne la politique commerciale que ces Etats devraient adopter, il faudrait en réformer le système.

Mentionnons encore qu'un obstacle très grave serait à surmonter avant de recourir au traitement préférentiel. Ce traitement préférentiel rivalise avec un principe qui est à la base même de la politique commerciale moderne, le principe *de la clause de la nation la plus favorisée.* La politique moderne ne se base pas sur le principe réciproque, de manière que chaque concession tarifaire, chaque abaissement des droits de douane soit compensé directement par une concession équivalente de la part d'un autre pays, mais la clause de la nation la plus favorisée implique l'idée que chaque concession, chaque traitement préférentiel, chaque abaissement tarifaire concédé à un Etat quelconque doit spontanément et sans récompense échoir à un autre Etat quelconque faisant partie de la communauté au point de vue de la politique commerciale. Ce principe de la clause de la nation la plus favorisée, cette négation de l'existence d'une nation plus favorisée que les autres, a pendant longtemps été préconisé comme moyen de généraliser le libre échange, mais on a eu l'occasion de constater que malgré le maintien du principe de la nation la plus favorisée, le protectionnisme a fait des progrès énormes. Ce principe n'ayant pas réussi à élargir le domaine du libre échange et comme il a plutôt retardé le développement des rapports économiques entre les peuples, il vaudrait mieux l'abolir graduellement. D'ailleurs on a déjà fait de nombreuses tentatives pour annuler la rigueur de cette clause néfaste, par la classification des marchandises et de nombreuses discriminations, de sorte que le principe de la nation la plus favorisée, le pivot de la politique commerciale d'avant-guerre et même d'après-guerre, a perdu peu à peu son efficacité. Ce serait justement le moment de l'éliminer tout à fait, parce que cette clause qui est annexée à tous les traités de commerce entre peuples, empêche la mise en vigueur d'un traitement préférentiel à l'égard de quel Etat que ce soit. Le traitement préférentiel serait le moyen le plus efficace pour unir certains groupes d'Etats. *Toutefois il s'agirait de le baser sur un principe nouveau.*

Tandis que la clause de la nation la plus favorisée ne tient aucun compte de l'interdépendance économique des Etats, tandis qu'elle néglige le fait que les différents Etats dépendent les uns des autres à des degrés fortement nuancés et de manière échelonnée, en ce qui concerne les quantités et qualités des marchandises, le système préférentiel s'adapte au contraire bien mieux aux différents degrés de réciprocité économique. Il importe toutefois d'en reconstruire l'idée fondamentale. Tout d'abord, il faudrait enlever au traitement préférentiel tout caractère politique. Evitons de le considérer comme une sorte de cadeau accordé en reconnaissance de sympathies politiques ou comme garantie d'alliance ou de vassalité quelconques en cas de guerre. Il faut lui enlever entièrement son caractère politique et le reconstituer sur une base purement économique. De même, appliquons-lui un *principe sélectif apolitique,* lequel servirait de norme pour savoir quels seraient les Etats qu'il faudrait englober dans, ou exclure de ce système préférentiel. Or, en appliquant le tarif préférentiel, c'est-à-dire le tarif réduit, aux Etats dont les relations commerciales avec l'extérieur sont comme qu'il en soit très suivies, il y aurait avantage et cela contribuerait à augmenter ces relations. *Ce sont les chiffres*

d'importation et d'exportation des statistiques commerciales qui révéleraient à quel point l'interdépendence mutuelle est intense.

Cependant, il faudrait trouver moyen, si possible, de donner à ce système préférentiel une certaine *élasticité au sens dynamique*, de lui ôter son caractère statique et rigide, de façon que la préférence s'adapte également à un changement éventuel dans l'intensité du commerce extérieur des dits Etats. Il faudrait le transformer en une espèce de «sliding scale».

Nous préconisons ici l'octroi d'un traitement préférentiel à tel ou tel Etat, *préférence qui se réglerait automatiquement selon le volume des exportations.* A l'Etat étranger qui manifesterait la volonté d'acheter à tel autre pays une quantité de marchandises aussi importante que possible et d'en consommer toujours davantage, on accorderait, pour ses exportations au dit pays, un tarif préférentiel dont le taux serait inférieur à celui du tarif général. *Il ne s'agirait en somme ici que de l'application d'un usage en vigueur entre commerçants à des relations entre Etats. De fait, dans la vie commerciale il est courant d'accorder des réductions pour commandes d'une certaine importance. Cette réduction sur le taux du tarif général serait appliquée sous forme de taux préférentiel à l'Etat étranger qui achèterait au marché national une quantité considérable de marchandises.* Il faudrait évidemment observer une certaine marge en fixant les chiffres. On pourrait éventuellement faire dépendre le traitement préférentiel de l'acquisition d'une quantité déterminée de marchandises, quantité correspondant, selon les données de la statistique commerciale, à la quantité moyenne de marchandises exportées au cours des trois dernières années.

Néanmoins ne perdons pas de vue que la *puissance d'absorption d'importations étrangères* pourrait parfois subir une atteinte du fait *d'une crise économique.* Ainsi, par exemple, une crise de l'industrie métallurgique en Allemagne ou en Tchécoslovaquie pourrait avoir comme conséquence une réduction dans la demande du magnésite qui représente un des plus importants articles d'exportation de l'Autriche. Si donc, dans un tel cas on constaterait un recul des exportations autrichiennes en Allemagne ou en Tchécoslovaquie, on pourrait néanmoins laisser subsister le traitement préférentiel sous réserve du pourcentage des exportations autrichiennes vers l'Allemagne ou la Tchécoslovaquie comparé à la consommation totale d'une catégorie déterminée de marchandises. Il s'agirait donc de prendre en considération que le recul des exportations autrichiennes vers l'Allemagne ou la Tchécoslovaquie de certaines marchandises se trouve en proportion déterminée avec le recul général de la consommation totale de la même marchandise. Dans ce cas le traitement préférentiel reste en vigueur. Il ne serait pas loisible qu'un Etat pénalise un autre par le retrait du traitement préférentiel, si la consommation reste inférieure à la moyenne convenue pour servir de base à un traitement préférentiel. Toutefois, il aurait la faculté de dénoncer le régime préférentiel, si l'autre partie contractante couvre ses besoins en articles de catégorie déterminée dans un autre pays et si, de ce fait, les exportations s'en trouvent diminuées.

Ce système préférentiel, fléxible, tenant compte de l'intensité variable des rapports économiques entre les peuples, trouverait son champ d'application naturel dans les Etats de l'Europe centrale; car ainsi qu'il ressort des chiffres

d'exportation et d'importation de la statistique commerciale, les dits Etats, se complétant mutuellement, constituent une entité économique [1]). Les importations allemandes en Autriche s'élevaient en 1928 à 19,$_8$ % des importations totales en Autriche. La Tchécoslovaquie participait aux importations autrichiennes avec 17,$_9$ %. Il en découle que la Tchécoslovaquie et l'Allemagne sont les principaux fournisseurs de l'Autriche. L'Autriche achète à ces pays un prorata si élevé de ses importations qu'elle serait en droit de s'attendre à un traitement préférentiel. Mais encore la Pologne (9,$_1$ %), la Hongrie (8,$_4$ %), la Roumanie (4,$_5$ %), la Yougoslavie (3,$_9$ %) occupent une bonne place parmi les pays fournisseurs de l'Autriche. L'importation globale en Autriche des pays centre-européens, soit l'Allemagne et les Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie se chiffre par 63,$_6$ % du volume total des importations, auquel tous les autres pays ne participent qu'avec le chiffre de 36,$_4$ %. De même les exportations de l'Autriche vers les pays de l'Europe centrale se répartissent d'une façon analogue. L'exportation en Allemagne était de 18,$_4$ % de ses exportations totales; cependant il convient d'appuyer sur le fait que ce pourcentage considérable des exportations autrichiennes se transforme en un prorata minime, soit 1,$_5$ % du vaste volume des importations totales d'Allemagne. La Hongrie se trouve dans une situation semblable en ce qui concerne ses Etats fournisseurs. La Tchécoslovaquie lui fournit 22,$_7$ %, l'Allemagne 19,$_5$ %, l'Autriche 16,$_2$ %, la Roumanie 7,$_8$ %, la Yougoslavie 4,$_9$ %, la Pologne 4,$_2$ % du montant total de ses importations. En ce qui concerne l'exportation, la Hongrie fournit à l'Autriche 34 % de ses exportations, à la Tchécoslovaquie 17,$_7$ %, à l'Allemagne 11,$_7$ %, à la Yougoslavie 6,$_5$ %, à la Roumanie 5,$_4$ % à la Pologne 3,$_1$ % de son exportation. Tous les autres pays réunis ne figurent dans l'importation de la Hongrie que par 24,$_7$ % et dans l'exportation de la Hongrie par 21,$_6$ %.

En Tchécoslovaquie les importations allemandes se chiffrent par 38,$_6$ %; les chiffres correspondants pour les autres pays sont: l'Autriche 7,$_5$ %, la Pologne 6,$_6$ %, la Hongrie 4,$_4$ %, la Roumanie 2,$_8$ %, la Yougoslavie 2,$_4$ %. Quant à l'exportation de la Tchécoslovaquie, l'Autriche occupe un pourcentage de 14,$_7$ %, la Hongrie de 6,$_9$ %, la Yougoslavie de 4,$_5$ %, la Roumanie de 4,$_1$ %, la Pologne de 4 %. La situation est analogue en Pologne, la Roumanie et la Yougoslavie. L'Allemagne participe à l'importation en Pologne par 26,$_9$ % de l'importation totale en Pologne. L'Autriche par 6,$_6$ %, la Tchécoslovaquie par 6,$_3$ %, la Hongrie, la Roumanie, la Yougoslavie par des proratas plus faibles, oscillant autour de 1 %. Dans les importations totales de la Pologne la participation des Etats non centre-européens sont plus marquées, soit 57,$_5$ %. Dans les exportations de Pologne l'Autriche figure par 12,$_4$ %, la Tchécoslovaquie avec 11,$_8$ %, la Roumanie par 2,$_2$ %, la Hongrie et la Yougoslavie avec des pourcentages oscillant autour de 1 %. Aux importations de Roumanie l'Allemagne figure avec 20,$_6$ %, la Tchécoslovaquie avec 13,$_1$ %, l'Autriche avec 9,$_4$ %, la Hongrie avec 3,$_9$ %, la Pologne avec 3,$_1$ %, la Yougoslavie avec 0,$_7$ %, tous les autres pays avec 49,$_2$ %. Dans les exportations de Roumanie l'Allemagne figure avec 27,$_3$ %, l'Autriche avec 12,$_6$ %,

[1]) Les statistiques suivantes ont été réunies par l'Institut *centre-européen* de *Vienne* fondé par E. *Hantos*.

la Hongrie avec $9,_8$ %, la Tchécoslovaquie avec $9,_7$ %, la Pologne avec $2,_6$ %, la Yougoslavie avec $2,_2$ %, tous les autres pays avec $35,_8$ %. Dans l'importation en Yougoslavie la Tchécoslovaquie, l'Autriche et l'Allemagne occupent une très grande place, la Tchécoslovaquie $17,_9$ %, l'Autriche $17,_3$ %, l'Allemagne $13,_6$ %, elles sont suivies à quelque distance par la Hongrie, la Pologne et la Roumanie avec $6,_6$ %, $2,_7$ % et $2,_7$ % respectivement. Tous les autres pays participent aux importations en Yougoslavie avec $39,_2$ %. La Yougoslavie exporte en Autriche $17,_9$ %, en Allemagne $12,_1$ %, en Tchécoslovaquie 9 %, en Hongrie $8,_8$ %, en Pologne $1,_4$ %, en Roumanie $1,_2$ %.

En comparant la quote-part d'importation et d'exportation des autres pays de l'Europe avec celle des pays centre-européens, nous trouvons des chiffres minimes comparés à ceux provenant des importations et exportations des pays successeurs. *Et c'est sur cette proportion entre les chiffres d'importation et d'exportation que pourrait se baser une différentiation entre Etats d'importance économique primaire et secondaire comme point de départ d'une différentiation douanière. Il faut constater qu'un rapprochement devrait avoir lieu entre les peuples ayant des rapports spontanés et naturels; la densité des rapports économiques, découlant des chiffres de la statistique commerciale devrait former la base d'une union économique plus intime.* Ce sont les besoins naturels, la direction spontanée de l'écoulement des marchandises qui devraient nous servir de directives pour un rapprochement économique quelconque.

En ce qui concerne le *commerce extérieur de la Suisse*, c'est un autre groupe d'Etats qui y joue un rôle prépondérant. Il est vrai qu'entre les pays importateurs et exportateurs en et de Suisse, l'Allemagne occupe la première place. En 1929, l'importation allemande en Suisse était de presque 700 millions de francs, montant qui dans le chiffre global des importations de 2.783.852 francs, arrive à un pourcentage de 29 %. Suivent en échelle descendante, la France (fr. 489.509.000) avec 17 %, l'Italie (fr. 202.685.000) avec 13 %, les Etats-Unis (fr. 291.179.000) avec 10 %, et la Grande-Bretagne (fr. 167.821.000) avec 7 %. Le montant global des importations provenant des pays précités s'élève à 76 %, de sorte que tous les autres pays participaient à l'importation avec une quote-part de 29 %.

En jetant un coup d'œil sur les chiffres de l'exportation, nous constatons la même prépondérance d'un certain groupe d'Etats. Ainsi l'exportation suisse en Allemagne se chiffrait à 17 %, en France à 9 %, en Italie à 7 %, en Grande-Bretagne à 13 %, aux Etats-Unis à 9 %. Ce groupe d'Etats importait de Suisse 55 % des exportations totales de la Suisse qui étaient de fr. 2.104.455.000. Le reste de 45 % se répartit sur tous les autres pays du globe. Pour la Suisse, aussi, nous voyons que le commerce extérieur se base sur un noyau de pays fournisseurs et clients. Il conviendrait d'examiner si cet état de choses ne devrait pas être considéré comme point de départ d'une réglementation des relations douanières. Ne serait-il pas indiqué de soumettre à une révision le système douanier en tenant compte de l'interdépendance économique et en basant ces rapports économiques intimes sur un système préférentiel? L'établissement d'un tel système aurait l'avantage de *stabiliser* les rapports économiques entre les pays. C'est précisément en Suisse où l'on peut constater en ce moment des fluctuations assez considérables

dans le commerce extérieur. Ainsi l'exportation de la Suisse en Allemagne se chiffrait à 397.896.000 francs en 1927, elle surpassa donc considérablement celle de l'année 1929 (fr. 354.826.000). Nous pouvons constater la tendance inverse pour la France et l'Italie. L'exportation de la Suisse en France se chiffrait à fr. 135.196.000 en 1927 (à fr. 181.831.000 en 1929), celle de l'Italie à fr. 115.333.000 en 1927. Elle accuse donc une augmentation notable en 1929, où elle se chiffrait à fr. 158.343.000. On peut prévoir que toutes *ces fluctuations* très importantes dans le commerce extérieur seraient *adoucies ou éliminées par un système préférentiel.*

Il ressort de ces tableaux que le système préférentiel trouverait son champ d'application naturelle parmi les Etats de l'Europe centrale, mais rien n'empêche que d'autres Etats en fassent l'usage, comme par exemple *l'Angleterre* et *l'Allemagne* réciproquement. Ce traitement préférentiel intensifierait les rapports économiques entre les Etats. Le mot d'ordre serait: Je t'accorderais un traitement préférentiel pour tes exportations, à condition que tu m'achètes beaucoup de marchandises.

Des réflexions analogues devraient être faites pour tous les autres pays d'Europe. Partout on pourrait trouver des noyaux d'Etats se complétant mutuellement. L'intensité de l'interdépendance économique ressort d'une manière claire et irréfutable des chiffres d'exportation et d'importation de la statistique commerciale.

Tout en se déclarant partisan du *libre-échange*, il serait encore à examiner s'il n'y a pas moyen d'établir une sorte de préférence pour les importations des marchandises, dont les *prix* exercent une influence considérable sur la formation des prix de la marchandise nationale. Bien que le processus extrêmement compliqué de *l'incidence des droits douaniers* ne soit pas encore suffisamment éclairé il n'y a pas de doute qu'il faut distinguer différentes catégories de marchandises: d'une part, celles dont le prix du marché national n'est pas affecté par l'augmentation du prix de la marchandise importée, causée par les droits de douane, et d'autre part, celles qui se montrent très sensibles à l'égard de la formation des prix. Cette sensibilité se manifeste en ceci que les prix du marché interieur se maintiennent au niveau de la parité d'importation. Il serait à désirer que l'on tienne compte des différents degrés de la *sensitivité des prix*, dans le système douanier. Partout, où les droits douaniers n'ont aucune influence sur la formation des prix de la marchandise nationale, ils sont indifférents et ne portent aucun préjudice. Dans ce cas ils n'exercent qu'un effet fiscal et peuvent être maintenus à leur niveau. Par contre, il faudrait envisager un *traitement préférentiel*, c'est-à-dire l'octroi des droits douaniers plus modérés dans les cas où les importations font monter le niveau de prix de la marchandise nationale. Ce système préférentiel, tenant compte de l'élément *qualitatif de la formation des prix*, constituerait un complément rationnel du système préférentiel susmentionné qui se baserait sur *l'élément quantitatif des chiffres de l'exportation et de l'importation.*

En lieu et place du jeu mécanique de la clause de la nation la plus favorisée qui généralise le traitement sans tenir compte du fait que les différents Etats dépendent plus ou moins les uns des autres (voir les statistiques commerciales), ce système préférentiel basé sur les exportations et importations tiendrait mieux compte

de l'interdépendance économique des peuples. Ce système n'a pas le caractère d'une «catégorie permanente», mais d'une «catégorie historique», tenant compte du fait que les rapports mutuels des peuples sont soumis à des fluctuations continuelles, et que les relations internationales sont régies par des mouvements de va-et-vient. Cette *préférence conditionnelle*, c'est-à-dire dépendant du chiffre d'affaires, soit du *volume des marchandises exportées* dans un certain pays, comporte que tel ou tel pays bénéficiera dans une mesure progressive du système préferentiel, tandis que tel autre qui en avait joui pendant un temps déterminé, en perdra la jouissance. Ce seraient surtout les relations commerciales qui perdraient leur nature politique; les rapports économiques entre les nations — sur la base d'un traitement préférentiel — se nouent et se dénouent, s'élargissent et se rétrécissent sous un angle purement économique. La statique rigide de la clause de la nation la plus favorisée cède sa place à une *dynamique mobile d'un traitement préférentiel* s'adaptant spontanément aux fluctuations perpétuelles dans la vie économique des peuples.