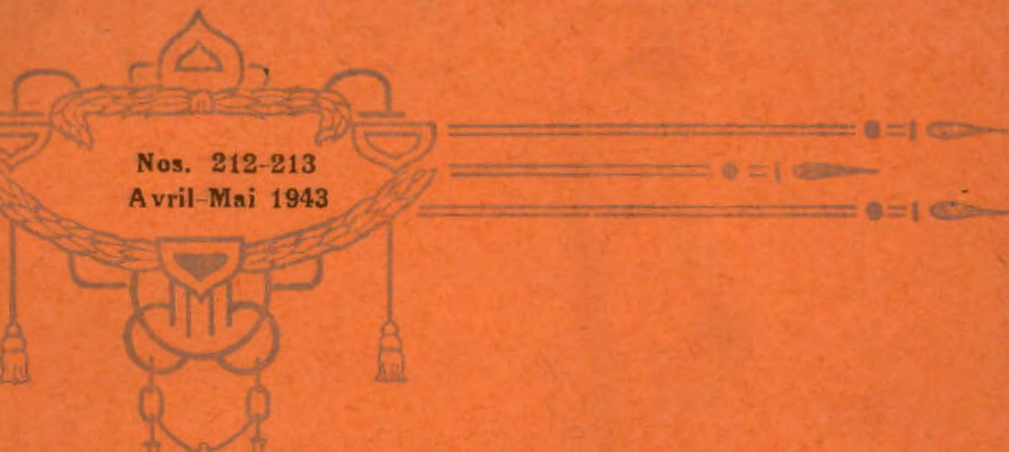




Nos. 212-213
Avril-Mai 1943

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

LE CAIRE

Revue de la Société Fondéeur
d'Économie Politique,
de Statistique et de Législation

XXXIV^e ANNÉE



LE CAIRE

IMPRIMERIE NATIONALE, BOULAC
1944

Prix P.T. 40.

Les numéros non réclamés par les Membres et Abonnés dans le délai d'un mois à partir de la date de leur publication, ne leur seront remis que contre paiement du prix.

Les opinions émises par les collaborateurs n'engagent pas la responsabilité de la Société.

La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente Revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.

Tout manuscrit remis à "L'Egypte Contemporaine" devient la propriété de la Société.

SOMMAIRE

For translation see corresponding page of back cover

ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES

	PAGES
M. RYÉ.—Vers une politique internationale des investissements ..	265-292
M. MOUSKHELL.—L'état de siège en Egypte et le régime des proclamations militaires ..	293-326
J. J. CRAIG.—Money and Prices in Egypt ..	327-333
Dr. E. NASSIF.—Entités nationales et commerce international ..	335-354
HANNA SABA.—La réforme législative et judiciaire en Abyssinie ..	355-368
J. GODARD.—Étude statistique de la situation économique en Syrie et au Liban ..	369-400

DOCUMENTS ET STATISTIQUES

Dr. KAMEL MOURSRY BEY, Secrétaire général.—Rapport sur les travaux de la Société Fond Ier d'Economie Politique, de Statistique et de Législation pour l'année 1942 ..	401-404
L. VAN DAMME, Trésorier.—Rapport sur la situation financière de la Société au 31 décembre 1942 ..	405-408

ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES

VERS UNE POLITIQUE INTERNATIONALE DES INVESTISSEMENTS

PAR

M. LE PROF. MAURICE BYÉ

Professeur à la Faculté de droit de Toulouse

Le monde a subi une guerre de trente ans. En 1918, il avait cru que la paix économique s'établirait spontanément dans les cadres formels de la paix politique. A ceux qui parlaient de l'organisation des transferts de capitaux, de la construction d'une nouvelle structure économique, les Hommes d'Etat avaient opposé les vertus du Laissez-Faire. La paix économique n'est pas venue.

Il faudrait éviter une guerre de cent ans. De l'Organisation Internationale du Travail et de la Commission Leith-Ross, de la Trésorerie de Londres et de celle de Washington viennent aujourd'hui des plans de restauration financière. Ne doutons pas que les peuples combattants et souffrants d'Europe ne mûrissent aussi leurs projets dans le silence. Or toute tentative de réorganisation rencontre le problème de la répartition internationale des capitaux : la Banque des Règlements internationaux (dont le Conseil se réunit toujours à Bâle) prenait récemment acte de déclarations en faveur d'une politique d'argent bon marché après la guerre. La Charte de l'Atlantique implique le soutien international des pays sous équipés. Et la revue britannique "The Economist" prend occasion de presque tous les accords de Lend-Lease pour rappeler que le "Lend-Lease" devra évoluer, après la guerre, vers une politique d'investissements internationaux. C'est aussi ce qu'affirmait, il y a peu de temps, M. Stetinius, administrateur américain du Lend-Lease.

Ces considérations d'actualité ne sont, d'ailleurs, que les manifestations d'une exigence profonde. Faut-il justifier la nécessité d'une redistribution organisée des capitaux dans le monde ?

Cela n'est certes pas malaisé si l'on veut se contenter de se référer à l'anarchie matérielle caractéristique des années de trêve 1919-1939. Ce fut l'époque de la "hot money", de la monnaie brûlante, époque pendant laquelle, de place à place, à la recherche d'un refuge contre la dévaluation et la confiscation, contre la guerre et les troubles sociaux, négligeant les appels de la rentabilité et de la productivité normale, les fonds employés seulement à court terme s'enfuyaient. Si l'on entend demain normaliser les rapports commerciaux et équilibrer les balances des comptes, stabiliser les changes et restaurer un niveau mondial des prix redistribuer l'ancienne monnaie internationale ou assurer le fonctionnement d'un nouvel étalon monétaire, il faudra certainement éviter de retomber dans cette incohérence. Et c'est ici que s'ouvre une charnière du politique et de l'économique : seule, en effet, la confiance résultant du rétablissement d'un esprit et d'une communauté internationaux, d'institutions et d'entreprises économiques internationales est capable d'instaurer l'ordre, sans lequel, conformément à la vieille devise comtiste, il ne saurait y avoir de progrès.

Mais l'Ordre, dira-t-on, implique-t-il un consentement ? Pourquoi ne pas l'imposer ? Pourquoi ne pas remédier à l'anarchie internationale des capitaux en confiant simplement la direction de l'épargne et du placement aux autorités étatiques ? Pourquoi ne pas arrêter les fuyards aux frontières et, sous la protection d'un contrôle des changes rigoureux, dans chaque cadre national, sous l'autorité de chaque gouvernement, pourquoi ne pas organiser l'*autofinancement de chaque économie nationale* ? Ainsi, à l'intérieur de systèmes dirigés, se développant selon des plans quinquennaux ou quadriennaux, les prélèvements sur le revenu et les investissements seraient décidés par chaque gouvernement dans l'intérêt de chaque peuple. L'autarcie financière complèterait, comme il est logique qu'elle le fasse, l'autarcie commerciale.

S'il faut, dans ces conditions envisager l'autarcie comme un tout, c'est contre l'autarcie prise comme un tout que l'on peut argumenter. L'autarcie financière, comme l'autarcie commerciale, c'est d'abord une dilapidation d'efforts.

Voici, d'un côté les pays les plus évolués, dotés d'un revenu national large, capables de prélèvements importants... Devraient-ils thésauriser ou bien suréquiper et exploiter dans des conditions de rendement de plus en plus décroissant des ressources naturelles de plus en plus minces ? Faut-il rappeler qu'en Grande-Bretagne, de 1900 à 1913, 7 milliards de Livres sterling environ furent placés dans l'économie interne alors

que 14 milliards étaient placés au dehors?⁽¹⁾ Eût-il été souhaitable qu'il en fut autrement ? Doit-on regretter que les 14 milliards de placements extérieurs ne soient pas venus renforcer l'équipement de ces zones industrielles nationales en qui s'élaboraient les tristes caractères des "depressed areas" ? Eût-il été sage, pour augmenter une production dont les débouchés se fermaient de renoncer à des créances sur l'étranger qui devaient s'avérer économiquement, et militairement, si précieuses ?

Voilà, maintenant, d'un autre côté, les pays les plus pauvres. Tandis que les plus riches se livraient à la stérilisation de l'épargne, les moins favorisés devaient, sous le signe de l'autarcie, s'imposer, au prix d'un régime totalitaire, des plans de financement. Sur le maigre flot de leur revenu national, ils devaient opérer par la contrainte des prélèvements énormes, obligeant leurs consommateurs à des sacrifices hors de proportion avec ceux qui eussent été si volontiers consentis par les citoyens des pays riches. Les résultats d'un tel effort ne sauraient être, d'ailleurs, que lents et médiocres. Il ne faut pas oublier que, malgré la grandeur de l'énergie déployée au cours des divers plans quinquennaux, le revenu annuel moyen du consommateur russe, calculé par M. Colin Clark en dollars au pouvoir d'achat de 1925-29, n'est passé que de 102 dollars en 1909-13 à 108 en 1935-38, alors que, dans le même intervalle, celui du consommateur nord-américain passait de 484 à 545 dollars ⁽²⁾. Encore l'U.R.S.S. mettait-elle en exploitation un espace immense, abondamment pourvu en richesses naturelles, et ce qu'elle a fait ne pourrait être réalisé en des régions plus petites et plus pauvres qu'avec infiniment plus de souffrances et de lenteurs.

(1) D'après Sombart. *L'apogée du Capitalisme*. Certaines de nos références bibliographiques sont incomplètes. Nous avons cité divers ouvrages et articles d'après des notes antérieurement prises ou d'après des souvenirs. Les circonstances ne nous ont pas permis de les compléter. Nous demandons au lecteur de vouloir bien y avoir égard.

(2) Données fournies par Colin Clark. *Condition of Economic progress*. London 1940 et reprises par le même auteur dans un ouvrage plus réduit : "Economics of 1960. London 1941. Des réserves doivent être faites sur la méthode d'établissement de certaines données statistiques par M. Colin Clark et, en conséquence, sur l'exactitude de certains chiffres. Les "ordres de grandeur" restent cependant et se justifient par la logique, mieux encore que par la statistique. C'est pourquoi nous n'avons pas hésité à user, à titre d'illustration des tableaux présentés par M. Colin Clark.

Or, tandis que se poursuivrait ce double processus de sur-épargne et de sous-investissement, des conditions de crise pèseraient sur l'ensemble du monde. Les prélèvements inégaux, volontaires ou forcés, infligés aux divers revenus nationaux impliqueraient le déséquilibre permanent des prix et des rapports d'échange (terms of trade). Le troc, les accords bilatéraux ouvriraient bien quelques poternes dans les murailles protectionnistes. Mais, comme l'a montré l'expérience hitlérienne, les courants commerciaux ainsi établis sont souvent à contre-sens de l'intérêt des coéchangistes et toujours dangereux pour la stabilité économique et politique du monde.

L'économie doit être humaine. C'est là un aphorisme vague et facilement démagogique. La première conclusion à en tirer, en effet, c'est que l'économie doit être économique : il n'est pas humain de demander à l'homme un sacrifice non justifié par le résultat atteint.

Or, de toutes les constructions nécessaires à la paix, *l'organisation de la répartition internationale des capitaux est la plus économique.*

Elle l'est, d'abord, parce qu'elle est *la plus indispensable*. J. M. Keynes, dans son "*Treatise on Money*", cherche-t-il, déjà en 1931, à organiser l'équilibre monétaire international ? Il donne comme fonction à sa banque internationale le contrôle des investissements internationaux. En un petit livre intéressant, intitulé "*England's service*", un écrivain britannique qui signe du pseudonyme de Sarpedon, ⁽¹⁾ veut-il préciser le service que la place de Londres peut rendre à une économie dominée par le principe du Service, il le voit avant tout, dans l'avenir, comme dans le passé dans la répartition internationale des capitaux. Et il paraît clair qu'aucune stabilité ne sera atteinte si celle-là ne l'est pas.

Mais, étant la plus nécessaire, l'organisation de la répartition internationale des capitaux est, par surcroît, *la moins malaisée* des mesures susceptibles de rétablir une économie internationale. Certes, la paix de demain gagnerait beaucoup à un retour immédiat vers de plus libres migrations qui amèneraient une répartition plus rationnelle des hommes. Pourtant, ne faut-il pas réunir aujourd'hui une conférence internationale pour fixer le sort de 100.000 réfugiés qui se fussent, il y a 20 ans, perdus dans le courant annuel d'immigration, 10 fois plus fort, des seuls Etats-Unis ? La paix de demain gagnerait beaucoup aussi à la liberté commerciale. Mais pense-t-on sérieusement la voir rétablie tant que l'on entendra parler de dumping social, d'inégalité des niveaux de vie, de sous-concurrence des bas salaires ?

(1) Sarpedon "*England's Service*". London 1942.

Or le privilège d'un plan de répartition des capitaux c'est que non seulement il présente un intérêt en lui-même ; mais encore il ouvre les perspectives (et les *seules* perspectives) de solution des autres problèmes internationaux vitaux, ceux qui concernent la redistribution des hommes et celle des produits. Et tandis que toute tentative de remise en état des canaux de la circulation migratoire ou mercantile, malgré les promesses lumineuses qu'elle apporte, risque d'échouer devant les résistances d'intérêts actuels qui refusent d'être sacrifiés, la restauration d'une circulation financière saine est, du point de vue psychologique beaucoup plus facile. Sans doute peut-elle laisser craindre, elle aussi, des difficultés dans l'avenir ; mais le présent, du moins, est plein d'attraits : pays emprunteurs qui s'enrichissent des importations nouvelles, pays prêteurs dont la production et le commerce sont stimulés par les exportations nouvelles vivent un temps d'euphorie. Et les hommes savaient, bien avant Böhm-Bawerk que les plaisirs actuels sont plus fortement ressentis que les peines futures...

Envisager, d'abord, l'organisation de la répartition des capitaux c'est donc suivre la ligne de moindre résistance, la ligne la plus économique.

Mais une dernière question liminaire se pose.

En admettant, dira-t-on qu'il faille souhaiter une meilleure répartition des capitaux, *pourquoi faudrait-il l'organiser* ? Pense-t-on qu'elle ne s'organiserait pas d'elle-même ? On pourrait, d'abord, répondre en reprenant les antinomies bien connues de la productivité et de la rentabilité et montrer que, dans ce domaine, elles sont particulièrement nombreuses. On peut tenir compte aussi de facteurs plus immédiats.

En un temps où de nombreux obstacles s'opposent et continueront sans doute à s'opposer aux mouvements des hommes et des produits, où les économies internes sont, et continueront, sans doute, à être, régies sous le contrôle de la puissance publique, un équilibre normal pourrait-il être atteint par le maintien d'un seul secteur libre ? Certainement pas : la fatalité de l'intervention c'est de ne pouvoir se faire sur zone restreinte : le problème statique, le problème d'équilibre ne peut donc être résolu par la simple spontanéité.

Le problème dynamique, le problème du prélèvement de l'épargne et de son transfert, dans le temps, ne peut l'être non plus. L'expérience des Réparations a prouvé que les économies modernes ne sont pas assez plastiques pour s'adapter spontanément, suivant l'un des mécanismes décrits par les classiques, à toutes les exigences de prélèvement et de

transfert. Une redistribution internationale des capitaux suppose des sorties de capitaux, des rentrées d'intérêt et d'amortissement, chacun de ces mouvements devant être compensé par des déplacements de marchandises. Si l'on veut éviter l'impasse d'un nouveau "*moratoire Hoover*" il faut organiser ces déplacements. Le problème dynamique ne peut donc être résolu par la simple spontanéité.

Toute cette organisation doit être dominée par des institutions internationales. Les tendances incluses dans les événements contemporains nous permettent d'en prévoir les grandes lignes et d'esquisser, dans le domaine particulier dont nous nous occupons, les principaux traits d'une structure profondément différente de celle dans les cadres de laquelle travaillait le régime capitaliste et libéral.

Nous aurons donc à envisager: en premier lieu, *le point de vue statique*, le problème de la distribution géographique optima des capitaux à répartir; en second lieu, *le point de vue dynamique*, le problème de l'organisation des prélèvements et des transferts; en troisième lieu, *le point de vue structurel*, le problème de la construction d'institutions nationales et internationales destinées à présider à la répartition.

I

La Redistribution Géographiques des Capitaux

D'où et vers où conviendrait-il de répartir les capitaux?

La question ne se poserait évidemment pas si le monde s'était développé comme une unité parfaitement homogène. Elle emprunte sa raison d'être à un "accident historique": c'est dès le XVI^{ème} siècle que quelques nations occidentales prennent, dans la formation des capitaux, la tête de la société internationale. C'est au XVIII^{ème} siècle qu'elles commencent à incorporer ces capitaux en machines, en usines, en voies de communication. Au XIX^{ème} et au XX^{ème} siècle, elles les répandent bien au dehors, et, la première guerre mondiale aidant, elles parviennent bien à susciter de nouveaux centres capitalistes; le groupe des pays prêteurs s'élargit; mais, vis-à-vis du plus grand nombre qui manque encore de capitaux, la disparité originelle ne semble guère que s'aggraver....

Les technocrates et les mathématiciens d'X-Crise se sont plu à faire l'inventaire des esclaves mécaniques, des chevaux-vapeur dont l'invention moderne aurait doté l'Humanité. Mais cette dotation est fort

inégal. D'après les calculs de Wagemann ⁽¹⁾, le citoyen britannique dispose de 80 fois plus de force mécanique par tête que le citoyen chinois et le Royaume-Uni, dans son ensemble, qui ne représente pas le vingtième du territoire brésilien a 8 fois plus de machines. Chez plus de la moitié des peuples, le cheval de trait est encore plus important que le cheval-vapeur, tandis que d'immenses espaces de la forêt primitive et de la savane ignorent encore et la roue et la route et le cheval de trait et le cheval-vapeur.

Situation anormale que celle de ces capitaux, mauvais serviteurs de la société humaine qui les appelle à l'existence; déséquilibre fondamental qui peut s'exprimer dans l'opposition entre le mouvement des hommes et celui des capitaux. Cette opposition se présente, d'ailleurs, elle même, sous deux aspects. On peut dire, en poussant un peu le paradoxe, que, d'une part, certaines régions manquent de capitaux parcequ'elles manquent d'hommes; ce sont les régions "*non capitalistes*" et "*néo-capitalistes*" et que, d'autre part, certaines régions manquent de capitaux parcequ'elles ont trop d'hommes, ce sont les régions "*semi capitalistes*". Examinons les deux cas.

I.—RÉGIONS MANQUANT D'HOMMES ET DE CAPITAUX

L'une des grandeurs du XIX^{ème} siècle a été son sens de l'initiative et de l'énergie. Il ne faut pas oublier que, de 1815 à 1914, une centaine de millions d'émigrants européens ont su prendre le risque du peuplement des deux Amériques, de l'Afrique australe, de l'Australie, au total, de près du tiers de la surface de la terre. Peu de moments, dans l'histoire, sont aussi beaux que celui que symbolisent les caravanes de pionniers. Mais, tandis qu'elles marchaient vers l'ouest, le flot de l'épargne des vieux pays les précédait, les escortait, les suivait: près de 50 milliards de dollars—1930 quittaient Londres, Berlin, Paris, tandis qu'une centaine de millions d'hommes quittaient Liverpool, Hambourg ou Naples et le parallélisme est frappant entre l'équipement et le peuplement. L'effort des pionniers serait perdu si le rail ne suivait pas à quelques journées et si, dans la zone qu'il dessert, ne s'établissaient pas les colonies, plus denses, d'agriculteurs. Or, le rail, dans l'Amérique du XIX^{ème} siècle, c'est essentiellement l'épargne anglaise:

(1) Contribution à l'étude de la Conjoncture.

dans les périodes de boom, après 1850, après la guerre de Sécession, le rail et l'homme s'avancent ; dans les périodes de dépression immigration et équipement stagnant. Et le rail n'est ici qu'un indice ; car l'afflux de l'épargne a permis bien d'autres réalisations depuis la création des industries de consommation et des productions de base indispensables jusqu'à la mécanisation de l'agriculture et à l'organisation de l'exportation. Le "*recul de la frontière*", c'est, à tous égards, aux Etats-Unis, l'histoire du progrès des hommes et du progrès des épargnes. Et ce qui est vrai des Etats-Unis, l'est aussi du Brésil et de l'Argentine, du Canada et de l'Australie.

A ce synchronisme du XIX^{ème} siècle s'oppose l'infernal cercle vicieux dans lequel est entrée notre époque. Les frontières sont, partout, aujourd'hui fermées aux immigrants parce que, dit-on, ils apportent le chômage. Ils n'apporteraient certes pas le chômage si des capitaux neufs leur permettaient d'exploiter des richesses neuves. Seulement, les capitaux neufs ne viennent pas parce que la mise en valeur des richesses neuves ne saurait se faire sans hommes nouveaux : là où la densité des voies ferrées est faible, comme en Australie ou au Brésil, la densité des hommes est aussi faible.

L'intérêt du pays neuf coïncide donc ici avec l'intérêt général. L'histoire de l'Australie, la situation présente du Canada ou du Brésil démontrent qu'un pays nouveau est destiné à demeurer longtemps dans une phase de rendements fortement croissants. On a vu des colons, écossais au Labrador, allemands au Mato Grosso, lancés trop en avant de la civilisation tomber au niveau de vie esquimaux ou indien. Le groupement est nécessaire à l'organisation de la production, du travail et des marchés. Pourquoi les capitaux américains n'ont-ils créé, dans toute l'Amazonie, qu'une seule plantation de caoutchouc ? Parce que la main-d'œuvre y était trop dispersée, trop rare. Régler les migrations combinées d'hommes et de capitaux, peupler, en les équipant, les pays neufs, telle devra donc être l'une des tâches de la politique économique de demain.

2.—RÉGIONS SURABONDANTES EN HOMMES ET PAUVRES EN CAPITAUX.

En face de terres riches et vierges, de très vieux sols attendent encore eux aussi l'outillage producteurs ; la Chine dispose de 43 kilomètres de chemin de fer par million d'habitants contre 3.800 aux Etats-Unis, Comment s'en étonner quand on sait que le total des placements, étrangers en Chine atteint, en 1930, 2.800 millions de dollars seulement,

ce qui représente à peine le cinquième de ce que, en une seule année normale, comme 1910, l'Angleterre plaçait au dehors ? Et comment s'étonner aussi de la médiocrité de l'outillage dont dispose non seulement la Chine mais aussi l'ensemble des pays "semi capitalistes" ? Or les pays "semi capitalistes", correspondant à toute l'Asie, en dehors de la Russie et du Japon, l'Egypte, à l'Europe orientale, sont peuplés par la moitié de l'humanité.

La structure sociale de toutes ces régions se caractérise par la coexistence de deux secteurs entièrement hétérogènes : l'un domine et retient encore la majeure partie de la population ; il est précapitaliste, sans machines, sans salariat, sans échanges, ou, du moins, avec des échanges purement résiduels et locaux ; il couvre presque toute l'agriculture ainsi qu'un artisanat urbain dont la résistance à la grande industrie est tenace. L'autre, en voie d'expansion relativement lente, est capitaliste ; il couvre une petite partie de l'agriculture (grandes exploitations de blé aux Indes, de thé en Chine, plantations de caoutchouc en Malaisie) ; il correspond aussi à une grande industrie urbaine, pourvue d'un bon matériel et tirant son principal avantage concurrentiel de l'emploi d'une main-d'œuvre bon marché, provenant de la vaste "*armée industrielle de réserve*" que fournit à bon compte le secteur précapitaliste à niveau de vie faible.

Pourtant, si la population des régions semi-capitalistes est pauvre, il ne s'agit pas de pauvreté irrémédiable. M. Wellington Koo Jr. disait récemment que la Chine serait capable, en 12 années de paix, de multiplier par trois sa production. N'a-t-elle pas les plus fortes réserves de fer du monde et de très fortes réserves de charbon ? Mais c'est surtout dans l'ordre de la production agricole, que des images de prétendu surpeuplement représentent facilement comme pléthorique, que se signalent, dans tous les pays pauvres en capitaux, les plus fortes déficiences.

Le rendement du blé en Chine est comparable seulement à celui des pays de culture extensive comme les pays américains. Le rendement du riz aux Indes est égal aux $\frac{2}{5}$ èmes de son rendement en Egypte ⁽¹⁾. Aux Indes, le tiers des terres cultivables demeure inculte. L'excellente enquête d'André Philip nous rappelle que, pour 300 millions de paysans, il n'y a, aux Indes, que 7 millions seulement de charrettes, 27 millions de charrues. La Chine est périodiquement ravagée par les inondations

(1) Institut International d'Agriculture. "Annuaire Statistique" 1938.

résultant d'un équipement hydraulique défectueux. Les travaux publics sont insuffisants : on ne saurait oublier l'importance des barrages dans des civilisations agricoles installées sur de grands fleuves, l'oublierait-on que l'exemple de l'Egypte serait là pour nous rappeler qu'une population apparemment pléthorique a pu augmenter de plus de 50 pour cent tandis qu'augmentaient ses moyens de production grâce à une sage politique d'irrigation.

Or si le béton comme le rail, la charrue comme les instruments de traction mécanique manquent dans les pays semi-capitalistes, c'est principalement parce que l'argent manque : il est rare et cher. Nous connaissons bien des régions de l'Europe orientale, du Moyen-Orient, de l'Extrême-Orient où les taux d'intérêt pour les emprunts agricoles atteignent 50, 100 et même 400 pour cent. C'est cette "usure vorace", responsable du sous équipement du sol que, notamment, le Comité de Secours aux victimes de la famine chinoise de 1920 dénonce comme principale responsable du désastre.

Lorsque M. Lall, délégué de l'Inde, demande, au cours des conférences de l'O.I.T. tenues récemment sous le titre "*(Vers une paix du Peuple)*"⁽¹⁾, le secours de l'épargne des vieux pays pour le paysan indien ou chinois ; lorsque M. Colin Clark voit dans la Chine et dans l'Inde le principal débouché des capitaux dans les 20 années à venir (la Chine seule devrait absorber dans cet intervalle 144 milliards de dollars au pouvoir d'achat de 1925-1928 soit 50 fois ses investissements actuels), ils expriment un besoin réel⁽²⁾.

Une dernière question se pose toutefois : il est beau de vouloir prêter ; mais y aura-t-il, après cette guerre des pays épargnants capables de le faire ? On admet, dans "l'Economist" que le principal prêteur international, l'Angleterre, aura perdu, à la paix, la quasi totalité de son portefeuille étranger. M. Colin Clark admet que les pays les plus directement exposés aux hostilités auront perdu, à la suite de la guerre 7½ pour cent environ de leur capital. Il est certain aussi que, pendant une période de réadaptation, peut-être longue, la reconstruction de l'économie européenne sur le plan unitaire se traduira par des demandes de crédit. Il n'en reste pas moins que les très grosses différences actuelles d'outillage entre pays déjà équipés et pays non encore équipés entraînent des différences dans la productivité, le revenu réel individuel et la

(1) Revue Internationale du Travail, juillet 1942.

(2) Op. cit.

capacité d'épargne telles que même la perte d'une partie des forces productives des premières ne saurait suffire à les ramener au niveau des seconds : en 1935-1938, d'après Colin Clark, le revenu réel annuel moyen est de 545 dollars par personne aux Etats-Unis, 584 en Grande-Bretagne, 358 en France, 343 en Allemagne alors que, en Pologne, il est de 117, dans les Balkans, de 102, en U.R.S.S. de 108, aux Indes de 70, en Chine de 50. On peut, sans doute, faire des réserves sur l'exactitude parfaite de ces chiffres établis par des méthodes fort diverses et dont certains paraissent surprenants ; mais il suffit d'admettre l'opposition entre deux "ordres de grandeur", celui qui correspond aux pays déjà pourvus d'une forte organisation économique très productive et celui qui correspond aux pays encore "en friche" par manque de capitaux, pour concevoir l'importance de la différence de potentiel entre les deux groupes et la nécessité d'un appel et d'un courant.

Sans doute aussi la période actuelle de guerre, comme l'a fait la période de la guerre précédente, élabore-t-elle des transformations. Comme le firent les Etats-Unis vers 1917-1918, certains Etats de l'Amérique latine, certains fournisseurs de matières premières et de denrées alimentaires des autres parties du monde (l'Egypte notamment) sont vraisemblablement en train d'accumuler soit l'outillage soit les crédits nécessaires pour parvenir à la phase de maturité économique. Inversement, il est probable que les vieilles nations épargnantes, d'Europe auront à connaître, conformément encore au précédent de la décade 1919-1929, une période de renflouement, de réparation pendant laquelle il semble d'ores et déjà admis que le "Lend Lease" américain continuera à jouer. Mais si pénible que puisse être cette restauration, elle s'effectuera dans des régions dont l'infrastructure essentielle et donc la puissance de production demeure presque intacte : ni les voies ferrées, ni les routes, ni les ports, ni même, à tout prendre, les usines et les bâtiments marchands, l'outillage minier et commercial, bancaire et culturel n'ont subi des dommages susceptibles de modifier profondément la physionomie du pays et de le "déclasser" sur l'échelle de l'évolution économique. Il est donc certain que, pendant quelques années, les Etats-Unis seront le principal et presque l'unique dispensateur de crédit. Mais tout entraîne à penser que l'Europe, surtout si elle sait et veut rationaliser les conditions absurdes de ses échanges intracontinentaux, est parfaitement capable de retrouver et même d'accroître, grâce à ses vastes ressources, ses traditions, sa population, ses richesses, son revenu et donc sa fonction historique d'épargnante et de participante à la mise en valeur des ressources de l'Univers.

Tel serait donc le schéma de la nouvelle orientation des capitaux. Il faut voir maintenant le problème sous son aspect dynamique.

II

I'Organisation des Transferts

Dans l'ordre dynamique, les difficultés que rencontre la redistribution internationale des capitaux sont connues et cataloguées dans l'énoncé du problème classique des transferts. On se rappelle les discussions de 1919 entre partisans et adversaires des "*ajustements automatiques*" de la Balance des Comptes. On se rappelle mieux encore l'histoire des Plans Dawes et Young et la "*peau de chagrin*" des Réparations. Du moins, un enseignement reste : l'économie des pays débiteurs ne saurait, sans organisation préalable, présenter la flexibilité que supposent les transferts ; l'économie des pays créanciers est, elle aussi, capable de s'opposer à l'adaptation nécessaire des échanges internationaux si des prévisions et des conventions préalables n'ont pas réglé cette adaptation. Organisation des transferts dans les pays emprunteurs, organisation des transferts dans les pays prêteurs, tels sont donc les deux aspects d'une solution du problème dynamique.

1.—DANS LES PAYS EMPRUNTEURS

L'afflux des capitaux dans les pays emprunteurs déterminera d'abord, sans doute, une période d'euphorie. Il faut souhaiter qu'elle ne se traduise pas par du gaspillage. Mais à l'euphorie peut succéder une atmosphère de crise quand il s'agira de régler la rémunération des capitaux empruntés et d'en assurer l'amortissement.

Les grands pays producteurs de matière première se sont ainsi trouvés au cours de la dernière crise, comme au cours de toutes les crises, dans une position intenable : exportateurs de produits dont la demande et les prix s'effondraient plus vite que la moyenne mondiale, défavorisés par les rapports d'échange, privés du solde actif de leur balance commerciale, ils étaient, pourtant juridiquement obligés à régler la rémunération et l'amortissement des capitaux étrangers investis sur leur sol. Mais cette obligation se présentait sous deux formes très différentes et très différemment menaçantes pour la position économique internationale du pays.

Certaines nations, en raison des doctrines économiques suivies par leurs gouvernements, comme l'Australie, ou en raison de la situation fréquemment obérée de leurs finances publiques, comme diverses républiques latino-américaines, ont fait appel aux capitaux étrangers

surtout sous forme de *placements d'emprunts publics*. Il en est résulté, pour elles, une dette extérieure comportant surtout des remises d'intérêts, fixes. Dès lors, étant donnés les obstacles qui s'opposaient fatalement aux vastes réajustements qu'eût impliqué le déséquilibre profond de leur balance des comptes, toute crise n'offrait pratiquement, pour elles que deux issues jumelles : la faillite juridique ou la faillite économique, le défaut de paiement ou la chute du change.

D'autres nations se sont trouvées dans une situation, à cet égard, bien supérieures : ce sont celles qui, soit par principe, comme les États-Unis du XIX^{ème} siècle, soit en raison de l'impuissance de leurs gouvernements, comme la Chine, ont confié la mise en valeur de leurs richesses principalement à l'initiative privée. Celle-ci a pu recourir aux obligataires ; mais a cependant réuni l'essentiel des fonds qui lui étaient nécessaires soit sous forme de *placements directs*, soit sous forme de *souscriptions d'actions*. La majeure partie des fonds dûs à l'étranger au titre de la rémunération des capitaux et de leur amortissement n'affectait donc pas le caractère d'une dette fixe. Le pays ne se trouvait pas dans la situation désastreuse de ces grandes entreprises qui affrontent la mévente, sous la surcharge d'une quotité trop lourde de frais constants. La conjoncture devenant basse, le rendement des capitaux baisse ; les transferts internationaux à effectuer baissent dans la même proportion. Quant au rachat des titres par les nationaux du pays débiteur, qui représente l'analogue de l'amortissement des obligations, il n'est évidemment pas effectué à une époque où l'on suppose l'économie du pays débiteur exceptionnellement défavorisée par rapport à la moyenne mondiale. La balance des comptes est donc automatiquement allégée en temps de crise. Il est vrai qu'elle est automatiquement chargée en temps de prospérité ; mais elle peut alors supporter cette charge.

On peut donc poser le principe suivant :

L'intérêt des pays débiteurs impose une forme d'investissements internationaux calquée sur les besoins de la conjoncture. Il exige des placements à revenus variables, parce que le revenu national du pays sur lequel porte le prélèvement et sur lequel pèse le transfert est essentiellement variable.

2.—DANS LES PAYS PRÊTEURS *

Comme les pays emprunteurs, les pays prêteurs vont connaître d'abord une phase d'euphorie qui, pour provisoire qu'elle soit, n'en jouera pas moins un rôle capital dans la direction de la politique de crédit de l'immé-

diate après-guerre. Une telle euphorie a toujours accompagné les grandes opérations de prêt international, et, par exemple, celles réalisées par l'Angleterre en Amérique au cours du XIX^{ème} siècle ; parce que toute sortie de capitaux implique une sortie correspondante de marchandises ou de services et stimule donc les industries d'exportation. Il est vrai que ce stimulant à l'exportation ne signifie pas toujours un stimulant exactement correspondant à la production nationale. La correspondance ne serait complète que si les capitaux exportés provenaient d'une épargne nationale entièrement "déthésaurisée". On peut toutefois présumer, s'il s'agit de rapports entre vieux pays déjà équipés et pays neufs, que, toutes choses égales d'ailleurs d'une part, les sommes d'épargne créatrice suscitées par un appel extérieur seront plus fortes que celles évoquées par un appel domestique et que, d'autre part, les biens et services vendus au dehors jouiront de rapports d'échange plus avantageux pour le vendeur que ceux vendus au dedans.

Ces avantages sont particulièrement clairs et sensibles à l'opinion publique lorsque les pays prêteurs pratiquent la politique de "prêts liés" à des exportations spécifiées. Il y aurait beaucoup à dire au sujet de cette politique qui relève d'un esprit de méfiance à l'égard des lois économiques et peut entraîner à un "bilatéralisme" coûteux pour l'emprunteur. Il y a, du moins, des cas dans lesquels elle se trouve traduite en obligation juridique ce qui eût été, de toute façon, conforme à la logique économique. En toute hypothèse, elle marque nettement pour le pays prêteur, l'intérêt immédiat qu'il a à prêter. Dans les dernières années, alors que les Gouvernements prennent une part de plus en plus active à la négociation des prêts internationaux, les exemples de "prêts liés" deviennent de plus en plus nombreux. Citons, parmi les exemples récents les plus caractéristiques, les accords conclus par l'*Export and Import Bank* nord-américaine avec le Brésil en 1941 : les crédits ouverts à Washington pour la construction des installations sidérurgiques de la vallée du Parahyba ou du chemin de fer de Victoria au Minas devaient être utilisés sur place et s'exprimaient donc par des commandes de rails et de machine dans les usines des U.S.A. Citons aussi, comme d'une importance beaucoup plus notable encore l'ensemble du système de *Lend-Lease* soit en ses manifestations strictement militaires qui intéressent toutes les Nations Unies, soit en ses manifestations indirectement militaires et directement économiques dont les accords avec certains Etats sud-américains, avec l'Iran ou l'Irak fournissent le modèle.

Des déclarations autorisées laissent espérer que le *Lend-Lease* sera continué après la guerre, pendant la période de reconstruction. Il y a en effet, tout lieu de le croire et cela pour plusieurs raisons : c'est que, d'abord, les crédits extérieurs représentent non pas la seule voie mais la voie la plus rapide vers la restauration économique de la plupart des pays et que le monde entier a le plus pressant intérêt à ce que le monde entier se rétablisse aussi vite que possible. Il faut ensuite penser à la situation particulière des industries travaillant directement ou indirectement pour la guerre. Beaucoup d'entre elles comme l'industrie métallurgique, l'industrie mécanique, les constructions navales, peuvent aisément devenir ou redevenir des industries productrices de "biens capitaux" pacifiques. Elles éviteront ainsi une crise dont les années d'après Versailles, consécutives à une guerre moins totale, moins longue, aux centres de production moins étroitement localisés, ont fourni une faible esquisse. Elles tiendront d'autant plus à éviter cette crise que ses conséquences économiques et sociales au moment où les démobilisations jetteront des millions d'hommes sur le "marché du travail" pourraient être incalculables. Mais comment l'éviter, comment vendre des rails, des automobiles, des navires dans le monde d'après-guerre si ce n'est à crédit ? On peut donc dire, sans paradoxe, que le *prolongement ou l'extension des crédits extérieurs dans la période de reconstruction sera, du point de vue des intérêts immédiats, peut-être plus nécessaire encore au prêteur qu'aux emprunteurs éventuels*. En dehors de toute considération de taux d'intérêt et de risque, il représentera la moins mauvaise échuse possible pour le passage à un niveau normal des affaires. Il est donc raisonnable de le prévoir.

Mais le temps passera. Au premier prêteur, d'autres se seront joints. Le volume des mouvements internationaux de capitaux se sera accru. Les réflexes dictés aux uns par l'impératif de besoins vitaux, aux autres, par l'imminence d'une catastrophe se seront atténués. C'est justement alors que pourrait s'installer un désordre chronique susceptible de faire revivre la désastreuse période 1929-1939, si l'inconcevable survenait et si les gouvernements des pays prêteurs prétendaient, encore un fois, mépriser comme une fantaisie d'économistes, le problème des transferts.

Ainsi les pays prêteurs, désireux de recevoir la rémunération et l'amortissement de leurs fonds, devront admettre, plus nettement qu'après 1918, la valeur de la loi des débouchés : ils devront admettre l'apparition et l'élargissement progressif d'un poste passif nouveau à leur balance des marchandises et des services. Pratiquement, ils devront accepter de

recevoir des marchandises supplémentaires, se constituer plus qu'autrefois importateurs et, nous le savons bien, la perspective de voir les Etats-Unis, par exemple, se constituer de plus en plus importateurs ne manque pas d'éveiller les scepticismes... Ne sont-ils pas capables de produire tout, ou presque tout, sur leur sol, dit-on ? Oui, certes, mais il faut répondre que la loi des coûts comparatifs est aussi impérative que la loi des débouchés : s'ils peuvent tout produire, il n'est pas conforme à leur intérêt de tout produire ; mais seulement de produire ces biens pour l'obtention desquels ils sont le plus avantagés.

Comme le scepticisme est, sans doute, plus sensible aux faits qu'aux raisonnements, on peut rappeler le précédent des transformations survenues dans les balances commerciales française et anglaise qui, d'abord actives, devinrent au cours du XIX^{ème} siècle, passives à mesure que les placements extérieurs s'amplifiaient et sans que les économies nationales paraissent le moins du monde souffrir. On peut aussi rappeler un intéressant graphique de PEARSON qui montre les exportations américaines nettes de produits de ferme représentant, en 1919, 3 pour cent de la production, se transformer, en 1936, en importations nettes représentant 5 pour cent de la production. N'y a-t-il pas lieu de penser que la tendance s'accroîtra ? L'avenir est aux produits des zones tropicales où l'agriculture est plus généreuse, l'élevage moins coûteux, les forêts et les autres ressources naturelles à peu près inexploitées. L'avenir industriel des pays à main-d'œuvre chère n'est-il pas aussi dans l'abandon des productions employant beaucoup de main-d'œuvre ? Le vieillissement de populations qui supportent les conséquences d'une natalité faible et d'une immigration faible joint à la recherche naturelle du maximum de confort et du maximum de loisir ne tendra-t-il pas aussi à accroître la consommation plus que proportionnellement à la production domestique ? Autant de constatations qui permettent d'espérer une adaptation progressive des courants commerciaux, si, du moins, le bon sens prévaut en politique et si un nouveau tarif HAWLEY-SMOOT ou une nouvelle politique de contingentements ne viennent pas briser le développement normal des échanges economico-financiers.

Or, au développement normal de ces échanges, à l'accroissement qu'une judicieuse répartition des placements doit apporter à la production mondiale, les pays épargnants ont au moins autant d'intérêt que les pays emprunteurs. Aujourd'hui, les 600 millions d'hommes des pays "capitalistes" ne vendent qu'environ 20 pour cent de leurs exportations aux 1.200 millions d'hommes des autres pays. Les achats

étrangers d'un chinois représentent en valeur la 150ème partie de ceux d'un américain (et nous choisissons à dessein deux pays d'étendue comparable. "On ne s'enrichit pas, écrivait en 1783 VERGENNES à RAYNEVAL, avec des nations absolument pauvres. Il faut être riche pour se procurer des jouissances." Les vieux pays industriels se plaignent d'une crise de débouchés. Sont-ils donc condamnés, faute de découvrir de nouvelles Amériques, à arrêter leurs métiers ou à éteindre leurs hauts-fourneaux ? Ce serait oublier que leurs meilleurs clients ne sont pas nécessairement les pays sans industrie ; mais bien les pays les plus riches quelle que soit la nature de leur richesse : que l'on compare dans le tableau des exportations françaises ce que prennent l'Angleterre, l'Allemagne ou la Belgique à ce que prennent les Indes ou la Pologne, l'Espagne ou la Roumanie... Le problème des débouchés de la production occidentale, insoluble avec un Orient misérable, sera résolu avec un Orient enrichi : si l'on peut prêter aux pauvres, on ne peut vendre qu'aux riches.

Ajoutons qu'une autre des préoccupations les plus évidentes de la politique commerciale contemporaine peut se trouver, par la même voie, allégée : il s'agit de la crainte de la sous-concurrence des bas salaires. Equiper les pays semi-capitalistes ; équiper spécialement leur secteur agricole et leurs ressources naturelles c'est éviter la ponction, à tous prix vers les villes et les manufactures, des classes rurales affamées ; c'est éviter la reconstitution dans la banlieue de Shanghai ou de Calcutta de ces campements misérables de paysans déracinés qui furent si caractéristiques de l'industrialisme naissant à Manchester ou à Lille. Relever le niveau de vie de l'Orient c'est atténuer progressivement le besoin d'une barrière contre le "dumping social". N'est-il pas inquiétant de constater que beaucoup de projets de "régionalisme économique" semblent tolérer le maintien d'une telle barrière ? Où serait la paix dans le monde si un fuseau américain à hauts salaires, un fuseau européen à salaires moyens s'opposaient de façon définitive à un fuseau asiatique à bas salaires ? La misère ne pourrait que se prolonger, l'ingalité que s'aggraver, l'envie que s'aiguïser.

A total, s'il n'est pas discutable que l'adaptation des pays créanciers au transfert des fonds qui leur seront dus peut exiger certains sacrifices et certains efforts, il paraît établi qu'en contre partie leur production et leur commerce bénéficieront d'avantages et de stimulants plus que compensateurs. Les nations qui veulent vivre n'ont pas le droit de connaître la peur de vivre." La cristallisation des situations

acquises, la crainte de l'avenir seraient aussi funestes à leur bien-être qu'à la paix. Il faut qu'elles aient confiance.

Mais avoir confiance ce n'est pas renoncer à organiser, renoncer à créer les structures nécessaires : point de vue structurel que nous allons maintenant aborder.

III

Les institutions nouvelles

Nul n'ignore que la paix s'exprimera partout par des révolutions profondes dans les structures économiques. La trace des oppressions, celle des trahisons ne s'effaceront pas aisément. La forme exacte des rénovations variera sans doute beaucoup de peuple à peuple, et le XXème siècle connaîtra une mosaïque de régimes dont la liaison sera l'une des tâches difficiles de l'économie internationale. Une chose, du moins, semble certaine : c'est que le capitalisme libéral du XIXème siècle (ou ce qu'il en reste) ne saurait survivre et que l'organisation de la répartition internationale des capitaux est destinée à fixer l'un des aspects de sa substitution. Non qu'il n'ait pas tenté de donner sa forme propre à l'économie internationale ; non qu'il n'ait pas, même, à certains égards, préparé l'avenir : les cartels, sur lesquels avait fait, si largement fonds, la Conférence économique internationale de 1927, ont progressivement évolué, avec la participation des Etats et des consommateurs (voir notamment le cas du cartel international du sucre) vers un régime de contrôle international et d'arbitrage ; mais beaucoup reste à faire dans les pays prêteurs, les pays emprunteurs, au sein de la société internationale.

1.—DANS LES PAYS PRÊTEURS

A priori, chez eux, la révolution structurelle peut se concevoir sous deux formes :

En premier lieu, il peut y avoir épargne publique par voie de collectivisation, d'épargne forcée ou de prélèvement fiscal. Bien que sa création et son association à l'épargne privée nous paraisse heureuse et inévitable, nous ne serions pas, quant à nous, sans inquiétude sur les conditions morales, sociales et politiques qui devraient entourer une collectivisation pure et simple. Aussi ne la souhaitons-nous pas et désirerions-nous que soit adoptée une deuxième solution, celle qui maintiendrait au moins un très large secteur d'épargne privée.

Ce qui, du moins, ne saurait être maintenu c'est l'ensemble des fictions qui règle encore aujourd'hui le placement épargnes privées au sein des institutions capitalistes. L'ignorance et l'impuissance de l'obligataire et de l'actionnaire doivent être défendues dans l'ordre des placements internationaux autant et plus encore que dans celui des investissements internes. Nous pensons donc qu'une transformation profonde des anciennes *associations de porteurs de valeurs mobilières*, devenues organes semi-publics, contrôlées par la magistrature économique et appuyées par l'Etat, devrait en faire les représentants de la masse des diverses épargnes nationales auprès des organismes de placement internationaux.

Si l'on veut encourager une épargne saine et surtout la petite épargne, il semble, en outre, qu'il faille, sans décourager le goût du risque qui pousse à l'actionnariat, *stimuler les prêts obligataires*. Ce fut, en effet, l'un des aspects les plus malsains de l'économie troublée d'entre les deux guerres que le rejet vers ce jeu pur qu'est, pour la plupart des petits épargnants, le placement à revenu variable de tous ceux que rebutait l'injuste expropriation impliquée par la plupart des placements à revenus.

La rénovation morale que suppose le retour à l'ordre proscriera le jeu, comme les honteuses publicités que lui firent les loteries prétendues nationales. Mais elle devra, dès lors, restituer aux prêteurs des certitudes légitimes, renoncer à l'hypocrisie de monnaies faussement constantes et, notamment, en matière de placements internationaux, procurer, contre les fluctuations des changes, des garanties que seule une institution internationale est capable d'offrir.

2.—DANS LES PAYS EMPRUNTEURS

Mais nous avons vu précédemment que ces placements à revenus fixes que peuvent préférer les pays prêteurs sont contraires aux intérêts des pays emprunteurs, en tant qu'ils sont sans rapports avec les variations de la conjoncture et les exigences des transferts. Ici, ce sont donc des participations, des placements directs et un actionnariat qui conviennent, toutes formes de financement qui doivent, d'ailleurs, revêtir des caractères variables selon les espèces géographiques.

(a) *Dans les pays semi-capitalistes*, ce qu'ils s'agit, avant tout, d'équiper, c'est une agriculture disposant de beaucoup de main-d'œuvre et travaillant en petites exploitations. Il lui vaut des voies de commu-

nication exigeant des travaux publics; il lui faut aussi des engrais et des stations de machines. La dispersion même des emprunteurs, leur manque de " surface ", en sus de l'instabilité politique de certaines régions a été, jusqu'ici le principal facteur décourageant le crédit. Grouper les paysans en coopératives agricoles, semblables à celles qui réussirent si brillamment au Pundjab, appuyer ces groupements, aussi fortement qu'il le faudra, de l'initiative publique, tel était le sens des grands projets de crédit agricole international présentés, à mainte reprise, à Genève sous le nom de plans " Ter Meulen, Franqui, de Michelis ", tel devra être celui de la reconstruction prochaine.

(b) *Dans les pays non-capitalistes* et coloniaux, dans les régions, par exemple, de l'Afrique tropicale, le problème est surtout celui du synchronisme à assurer entre l'équipement et le peuplement. On a parlé de régime de " la porte ouverte ", de sociétés à chartes internationales, chargées, en certaines conditions de droit, d'organiser l'équipement et le peuplement et d'assurer l'exploitation des sources de matières premières. Si cette nouvelle expérience peut être faite dans des formes qui protègent efficacement les intérêts publics nationaux et internationaux, si l'on veut bien, en la faisant ne pas oublier les leçons des premières compagnies à charte, celles de l'époque mercantiliste, elle mérite, sans doute, d'être tentée.

(c) Mais les principales sources de matières premières inexploitées se trouvent aujourd'hui dans les pays *néo-capitalistes* d'Amérique, d'Afrique méridionale, d'Océanie. Ces pays sont organisés en Etats souverains et justement jaloux de leur souveraineté. Le problème le plus délicat est, sans doute, la conciliation de cette souveraineté avec l'afflux double et conjoint d'immigrants et de capitaux internationaux, afflux nécessaire, et à la paix et à la prospérité du monde comme à leur propre paix et à leur propre prospérité. Certains accords passés entre les Etats-Unis de l'Amérique du Nord et le Brésil, pour la colonisation interne, pour la mise en valeur des ressources en fer, et, plus récemment, pour l'exploitation de l'immense domaine forestier de l'Amazonie, posent, à cet égard, quelques jalons intéressants: ils assurent la participation de l'épargne nationale et le contrôle de l'Etat national à l'œuvre entreprise avec l'appui du capital étranger. Ils organisent dans le cas de l'Amazonie, un imposant service sanitaire de 1.500 personnes destiné à préparer la voie aux travailleurs. Ils font appel à la main-d'œuvre nationale mais ne refusent pas la main-d'œuvre étrangère, à condition que certaines dispositions soient prises

pour ne pas lui donner l'opportunité de former des noyaux minoritaires, et des groupes prépondérants.

Si on veut, maintenant, préciser, à travers les diversités géographiques le caractère commun qui, dans tous les pays emprunteurs, pourra être donné aux entreprises financées par le capital international, on se rend compte qu'il devra toujours s'agir de *société d'économie mixte*, comportant participation de l'Etat emprunteur au bénéfice et à la gestion. C'est là, semble-t-il, la seule solution qui permette de concilier ces deux exigences apparemment antithétiques : placement direct ou actionnariat de l'étranger dans une entreprise importante ou un service public essentiel, d'une part, sauvegarde de la souveraineté nationale, de l'autre.

* Il est vrai que l'économie mixte est toujours boiteuse. Si l'Etat national est aux prises, au sein des conseils d'administration, avec des puissances capitalistes et étrangères trop fortes, dépendant d'un Etat trop puissant, c'est encore une emprise extérieure qui peut s'abriter sous le masque de "l'économie de service". L'affranchissement de la communauté emprunteuse ne sera possible que par l'internationalisation de la communauté prêteuse. Il faut donc organiser internationalement le placement international.

3.—DANS LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE.

Les considérations économiques comme les considérations politiques doivent donc, semble-t-il, amener à interposer entre les représentants des épargnants et des pays prêteurs, d'une part, et les représentants des sociétés d'économie mixte chargées des nouvelles exploitations et des pays emprunteurs, d'autre part, un organisme international. On pourra l'appeler "*Société internationale de placement*". Sa nécessité, indiquée, à diverses reprises, par la S.D.N. et le Conseil de la B.R.I. est mentionnée par J. M. Keynes, dans le "*Treatise on Money*," comme complémentaire de celle d'une Banque internationale. Ses prototypes, dans l'ordre domestique, pourraient être trouvés dans les "Investment trusts" américains, les "Omniums" qu'à encouragés la législation fiscale française, les "Ente parastatale" du type de "l'Istituto Ricostruzione Industriale" qu'a connues l'Italie.

Il serait naturellement assez vain de prétendre prévoir dans leurs détails les formes que pourrait revêtir un tel organisme. Il est trop clair que la structure du futur marché financier mondial dépendra des réponses données à de nombreuses questions relatives notamment aux prééminences politiques, à la forme de la future société internationale, à l'avenir des régimes sociaux, à la nature de la monnaie et à

l'organisation de la banque internationale sur lesquelles toute spéculation serait extrêmement hasardeuse. Tout au plus peut-on poser certains principes.

Vis-à-vis des emprunteurs, d'abord, la Société internationale de placements, disposant de l'apport des épargnes privées et publiques disponibles dans les pays les plus riches, jouera le rôle d'un *prêteur à caractère commercial* et non politique. Elle se montrera capable d'agir à la manière de la Société des Nations au temps des emprunts de reconstruction autrichiens et hongrois, bulgares et grecs, à la manière de la Banque des Règlements internationaux au temps de l'emprunt Young. Grâce à son intervention, les différends inévitables relatifs au service de la dette internationale éviteront la forme de conflits entre Etat et Etat, intérêt "étranger" et intérêt "national". On peut espérer qu'au sein d'une communauté internationale prenant de mieux en mieux conscience de sa réalité, la revendication des sommes dues à la Société internationale de placements évoquera non pas le souvenir fâcheux des prises de gage et des interventions armées étrangères mais les rapports des municipalités et d'institutions comme le Crédit foncier soumis à la surveillance et à l'arbitrage d'une justice supérieure.

Vis-à-vis des prêteurs, la Société internationale de placements est appelée à remplir la fonction d'une *caisse d'assurances mutuelles*. Conformément au principe de tous les "investment trusts", la variété et la dispersion de ses emplois de fonds, permettra d'organiser une certaine compensation des risques régularisant les dividendes distribués à ses actionnaires et améliorant les garanties offertes à ses obligataires.

Vis-à-vis des rapports entre emprunteurs et prêteurs, elle jouera enfin un rôle essentiel que l'on peut comparer à celui d'un *réservoir*. Rappelons que les emprunteurs doivent tendre à rechercher les placements à revenus variables et qu'au contraire l'intérêt de la petite épargne impose plutôt aux prêteurs la recherche des placements à revenu fixes. L'interposition d'un organisme intermédiaire est donc nécessaire : recevant des revenus variables, il pourra constituer des réserves, "en hautes eaux", et se rendre ainsi capable de distribuer des intérêts constants même en temps de disette. La marge de sécurité qu'il accumulera pourra être employée à court terme. Notons, d'ailleurs, qu'il ne semble ni nécessaire ni souhaitable d'éviter qu'une partie des capitaux ne provienne de participations à revenus variables publiques ou privées.

Pour remplir ces diverses fonctions, quelle pourrait être la *forme juridique de la Société internationale de placement* ? Société d'économie mixte associant des actionnaires publics et privés, des représentants des usagers et des obligataires. à la manière de la Société Nationale des Chemins de Fer français ?... Probablement ; à la condition, toutefois, que, justement comme dans cet exemple, les représentants des intérêts publics exercent dans la direction une influence prépondérante. Et ceux-ci, à leur tour, comment seraient-ils choisis ? Sans doute seraient-ils désignés par tous les Etats membres de la communauté internationale, puisque tous seraient susceptibles, à un titre ou à un autre, d'intervenir dans les opérations de financement international. Mais seraient-ils désignés également par tous les Etats ? Il n'est guère permis de supposer que les délégués d'une petite communauté pauvre d'un million d'habitants puissent contrecarrer par leurs votes ceux d'une grande communauté riche de 100 millions d'hommes. Si l'équité ne s'y opposait pas, la nécessité du moins de développer les affaires dans une atmosphère suffisante de confiance le ferait. Seulement, s'il faut établir des inégalités de pouvoir sur quoi les fonder ? La crainte d'un impérialisme déguisé se profilera toujours derrière tous les projets d'organisation internationale. Il faut en tenir le plus grand compte : là aussi le besoin de confiance, à défaut même du besoin de justice, est impératif.

On conçoit aisément au reste que l'organisme financier international dont nous avons tenté d'esquisser les contours ne puisse être construit isolément. Il ne peut tenir et grandir que *dans le cadre d'une nouvelle structure internationale* qui le domine, l'épaule et le complète.

Il lui faut, d'abord, un organisme-jumeau chargé de régir le *marché international des capitaux à court terme*. C'est auprès de cet organisme que seraient déposées ses disponibilités de haute conjoncture et ses marges de sécurité. C'est de lui qu'éventuellement pourraient être attendus les crédits capables de parer aux déséquilibres saisonniers, accidentels ou conjoncturels de la Société internationale de placement et nécessaires aux fonds de roulement des sociétés d'exploitation patronnées par elle.

Il lui faut une *monnaie internationale* qui serait adoptée par ses contrats de prêt et d'emprunt. Elle est indispensable si l'on veut que les mouvements de capitaux ne soient pas anormalement découragés par la crainte, ou anormalement encouragés par l'espoir du risque du change. En réduisant les difficultés de transfert, l'organisation internationale de placement apporterait, d'ailleurs, elle-même, une pré-

cieuse contribution à la mise sur pieds de l'étalon monétaire mondial. Rien n'impose, a priori, à cet égard que cet étalon soit métallique ou scriptural. Notons, pourtant, que, dans l'état actuel de la distribution mondiale de l'or, le retour à l'étalon-or supposerait une redistribution de métal d'une ampleur considérable. Il faudrait joindre aux crédits à long terme massifs qui nous semblent indispensables pour le développement de la production des crédits spéciaux pour prêt de métal. L'échelle des problèmes de redistribution et de transfert en serait accrue. Et elle le serait dans les pires conditions. Car, si le transfert des intérêts est facile quand les capitaux ont été employés productivement, il est difficile dans le cas contraire: le revenu national antérieur au prêt ne doit pas subir de contraction dans la première hypothèse; il le doit au contraire dans la seconde avec tout ce que cette nécessité implique de résistances et d'inerties. La rémunération et la restitution de nombreux lingots qui "*n'auront pas fait de petits*" risque de déséquilibrer les balances des comptes et de précipiter les changes dans de nouvelles crises.

Il faut encore, pour le bon fonctionnement du marché financier international, *un droit et une magistrature véritablement internationaux*. Le "Comité pour l'étude des contrats d'emprunt internationaux", réuni par la S.D.N. en 1939 l'a bien montré (1): il est également inadéquat de confier au droit et aux tribunaux du pays emprunteur et à ceux du pays prêteur les décisions concernant les emprunts de pays à pays. La Cour de La Haye, de compétence et d'efficacité trop réduites a, du moins, une valeur indicative. Les arbitres que les cartels internationaux s'engagent souvent à demander à des juridictions internationales (Cour de La Haye, Chambre de Commerce internationale) en ont une aussi (2). Mais aucun exemple n'est aussi encourageant pour l'édification d'une juridiction supra-étatique que l'histoire de la Cour Suprême fédérale des Etats-Unis: de même que le XIX^{ème} et le XX^{ème} siècle ont vu progressivement s'élever cette coutume et cette juridiction au-dessus de l'esprit particulariste des Etats, de même, en particulier, que l'on a assisté à l'extension continue de la notion de "*commerce entre Etats*" à tous les domaines pouvant affecter

(1) S.D.N. Section Economique et Financière. "*Rapport du Comité pour l'étude des contrats d'emprunt Internationaux*" 1939.

(2) Ballande. "*Etude monographique des ententes économiques internationales*" Thèse Droit. Paris, 1936.

l'intérêt économique de l'Union, de même on peut espérer voir s'instaurer l'autorité d'une Cour suprême internationale. Ici, comme là, rien ne se fera d'ailleurs par la seule vertu magique de textes. Ici comme là, le caractère des Juges, leur sens de l'honneur et de la dignité du droit donneront à leur prétoire la souveraineté et l'inamovibilité réelle sans lesquelles il ne serait qu'un médiocre salon pour fonctionnaires diplomates. Nous le croyons fermement : la société internationale ne s'instaurera pas, de même que les sociétés nationales ne se restaureront pas, sans un *pouvoir judiciaire indépendant* gardien du droit et des libertés. Un siècle après Tocqueville, qui, observant la Cour Suprême américaine, prévoyait déjà cette évolution, on peut penser que la démocratie future, dans l'ordre national et international, ne saurait vivre et grandir sans une aristocratie nouvelle de magistrats, une classe de "clercs", une "chevalerie économique", moralement et socialement supérieure aux pseudo-classes dirigeantes ploutocratiques.

Mais l'autorité d'un droit et d'un arbitrage nouveau ne pourra, évidemment, s'imposer qu'au sein d'une *société internationale organisée*, capable de légiférer et de sanctionner. Il faut donc une communauté politique internationale, suffisamment internationale et suffisamment forte : suffisamment internationale pour être indiscutablement au-dessus du service de tout intérêt impérialiste ; suffisamment forte pour pouvoir et vouloir exiger le respect de ses décisions et des contrats signés avec les institutions dépendant d'elles, notamment avec la Société internationale de placement. Peu de choses sont, en effet, aussi nécessaires au retour à l'ordre et à la prospérité que la restauration du respect des contrats internationaux. La communauté internationale doit être prête à faire exécuter, par tous moyens, les sentences de la magistrature internationale, en particulier celles relatives aux placements internationaux. Dans un monde où les rapports financiers et économiques de peuple à peuple seraient multipliés, où par conséquent les interdépendances seraient nombreuses et visibles, la simple menace de sanctions financières et économiques, qui, une fois déjà dans l'histoire, s'est avérée si puissante, suffirait à rendre improbable toute défaillance, toute exigence illégitime du débiteur ou du créancier. S'il le fallait absolument, la sainteté de la loi et des obligations consenties justifierait le recours à tout autre moyen de police.

Il est clair, d'ailleurs, qu'aucun contrat, qu'aucun droit, l'autorité d'aucun tribunal ne saurait valoir s'il devait s'imposer constamment par la contrainte. Aucune société n'existe vraiment tant que ses

membres considèrent comme extérieure l'autorité. Le sentiment de la solidarité, le *consentement mutuel* à un certain nombre de devoirs seuls assurent la vie d'une règle juridique et d'une magistrature. Toute institution, tout régime supposent un esprit. L'existence de la communauté internationale suppose le sentiment communautaire ; elle ne peut être fondée que sur un esprit international.

Toutes ces conditions, liées l'une à l'autre, eussent dû être énumérées à propos de toute construction économique internationale. Elle sont particulièrement importantes à propos de l'une des plus vitales d'entre elles, l'organisation de la redistribution mondiale des capitaux.

* * *

Telles pourraient être les lignes directrices de la future politique mondiale d'investissements. Peut-être estimera-t-on que, si imprécises qu'elles soient, elles sont encore trop précises et qu'un tel " plan ", comme tous les plans, dégage une forte saveur d'utopie.

Même fondée cette objection ne devrait pas, croyons-nous, arrêter. Le déterminisme, le matérialisme dialectique, produits d'une époque scientifique et philosophique dépassée, ont été réduits à néant par l'histoire des mouvements révolutionnaires contemporains, de ceux mêmes qui les ont inscrits au nombre de leurs dogmes. La valeur motrice des idées forces, même absurdes, des mythes, des mystiques ; des Utopies est surabondamment démontrée par l'expérience que nous vivons. L'image d'une organisation économique internationale serait-elle irréaliste, serait-elle destinée à ne jamais prendre corps qu'elle aurait encore une grande valeur d'efficacité. Elle pourrait n'être qu'une étoile polaire infiniment lointaine destinée seulement à orienter l'effort des générations futures, qu'elle signifierait encore quelque chose : sans étoile polaire où irait le Navigateur ?

Mais nous ne croyons pas que l'objection soit fondée. Nous avons essayé d'établir l'ensemble de nécessités qui appellent impérieusement une meilleure organisation des forces productives du monde. L'époque révolutionnaire qui souffre autour de nous n'est pas une période propre aux évolutions, aux transitions nuancées et le souvenir de l'impasse à laquelle avaient abouti les sacrifices des années 1914-1918 semble prouver que la sagesse de certains " évolutionnistes " est une fausse sagesse comme le " réalisme " de certains " esprits froids " est un faux réalisme. L'appel aux structures nouvelles est actuel. La réponse doit être immédiate.

Et, sans doute, l'idée de la solidarité internationale est-elle loin d'être neuve. Dans l'ordre économique, elle remonte au moins à cette vérité qui, au milieu du XVIII^{ème} siècle, délivra l'économie scientifique des confusions de l'économie empirique. Les grands classiques avaient bien vu qu'il n'est pas vrai que *"l'un ne gagne que ce que l'autre perd"*, que le vendeur et l'acheteur sont, dans l'échange normal, également gagnants et que la plus grande prospérité du monde, avantageant chacune de ses parties, ne peut être atteinte que par le développement le plus intense du commerce international.

Mais ils écrivaient à une époque dans laquelle la localisation de l'outillage industriel correspondait, en fait, à celle de l'épargne, ou les échanges étaient surtout des échanges de marchandises, où la règle de la recherche du meilleur prix semblait fournir un critère simple, accessible à chaque marchand, des courants d'échange qui, dans l'intérêt de tous, devaient être les meilleurs.

Toutes ces données se modifièrent au cours du siècle suivant. Le *"toutes choses égales d'ailleurs"* qui liait les postulats de la science orthodoxe aux conclusions de la politique manchestérienne avait cessé de correspondre aux faits. Il faut pourtant attendre l'anarchie de l'entre-deux-guerres, l'ardeur des égoïsmes de groupe et d'Etat, la démagogie conçue comme l'âme de la politique, la perversion des esprits conçue comme un devoir national, pour voir remettre en question, par un nouveau mercantilisme, le principe de la solidarité économique internationale.

Aucune paix ne saurait être fondée s'il n'est pas fermement restauré. Mais dans un monde différent de celui de Quesnay et de Smith, sa restauration doit appeler à la vie des institutions essentiellement neuves par rapport à celles que connut la révolution du XVIII^{ème} siècle. Les expériences de notre guerre cosmique auront, sans doute, aidé à la prise de conscience des conditions nouvelles. Jamais ne fut mieux illustrée la folie des isolationnismes nationaux ou des sectionnalismes régionaux : prospérité comme sécurité sont, à tous, communes. Et l'on aura vu les vieilles nations industrielles se réjouir, comme d'un apport essentiel à leur sauvegarde, de l'existence d'industries nées sur le sol du Canada ou de l'Inde, du Brésil ou de l'Egypte. Et l'on aura vu les plus vastes répartitions internationales de crédit s'efforcer de développer, dans l'intérêt vital de toutes, les forces productives de chacune des Nations Unies, sans considération de régime social, politique ou économique.

Alors qu'une époque encore peu pourvue de capitaux pouvait juger raisonnable une division mondiale du travail fondée d'abord sur l'équipement des nations épargnantes, il apparaît que, désormais, l'épargne de chacun doit être mise au service de toute la communauté humaine par l'exploitation de toutes les forces productives de l'Univers.

Un temps qui connaissait surtout les échanges de produits a pu voir clairement la solidarité du vendeur et de l'acheteur. Il a pu concevoir qu'acheter ce n'était pas nécessairement accorder à son vendeur un privilège ou subir son joug. Notre temps doit mieux se pénétrer de la solidarité du prêteur et de l'emprunteur : prêter n'est pas, non plus, accorder un privilège pour lequel l'emprunteur devrait être nécessairement tenu à une dette de reconnaissance ou de subordination. Nous avons essayé de montrer que, aussi bien au moment du prêt qu'au cours de la période d'amortissement et de rémunération, aussi bien lors de la création de l'outillage dans le pays emprunteur grâce aux produits du pays prêteur que lors de son exploitation et de l'afflux des richesses neuves dans la consommation du monde, l'intérêt de l'épargnant est, au moins, aussi clair que celui du bénéficiaire. Il en doit être tenu le plus grand compte dans la forme et dans l'esprit des institutions internationales à venir.

Car c'est là encore un aspect sous lequel la révolution en cours diffère de celle qui entraîna au capitalisme cosmopolite et libéral, on ne saurait attendre la réalisation d'une solidarité mondiale pratique d'un simple retour aux méthodes d'initiative individuelle. La différenciation des régimes, l'intervention croissante des collectivités dans l'ordre interne, la puissance des monopoles bouleversent les règles anciennes de la politique commerciale. L'expérience a prouvé que la simple inégalité des taux de rémunération dans un monde qui connaît de grandes inégalités de risque, de profondes différences d'organisation sociale, de puissants obstacles au mouvement des personnes ne saurait jouer, à l'égard des placements internationaux, le rôle d'un régulateur opérant dans l'intérêt général, analogue à celui que la théorie classique du commerce attribuait à la différence des prix. Elle s'est également, nous l'avons vu, inscrite en faux contre la plasticité des structures, postulat fondamental des doctrines sur l'automatisme des transferts. Il faudra donc organiser la solidarité économique et financière mondiale.

Rien ne se fera sans effort et sans sacrifices. Mais jamais, sans doute, les nations n'en auront mieux compris la valeur ni gagné l'énergie de les vouloir.

MAURICE BYÉ.

L'ÉTAT DE SIÈGE EN EGYPTE ET LE RÉGIME DES PROCLAMATIONS MILITAIRES

PAR

MICHEL MOUSKHELI

Professeur de droit public à la Faculté de Droit

de l'Université Fouad Ier et à l'Ecole Française de Droit du Caire.

Depuis le 2 septembre 1939 l'Egypte vit sous le régime de l'état de siège. C'est la constitution elle-même qui a admis, en termes formels, l'état de siège comme une institution permanente du droit public égyptien (Articles 45 et 155). Le décret-loi réglementant l'état de siège fut publié le 26 juin 1923 (loi No. 15, *Recueil des lois*, 1923, p. 78). Dès la déclaration de la guerre, la Grande-Bretagne demanda, par application de l'article 7 du traité d'alliance du 26 août 1936 (v. sur ce traité E. Gordon, *Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1937, pp. 228 et sv.; J. J. Chevalier, *Revue Générale de D.I.P.*; 1937, pp. 257 et sv.) au Gouvernement Egyptien de déclarer l'état de siège. Le décret déclarant l'état de siège fut promulgué le 1er septembre 1939. Peu après, conformément à l'article 45 de la Constitution, le Parlement fut convoqué en session extraordinaire et les deux Chambres, après une longue discussion et non sans résistance, approuvèrent le décret royal (v. *Annales de la Chambre des Députés*, 7e législature, session extraordinaire, 2-12 octobre 1939, pp. 4 et sv.; *Annales du Sénat*, session extraordinaire de 1939, séances du 16 et 17 octobre 1939, pp. 40 et sv.). Le régime exceptionnel prévu et organisé par la loi No. 15 de 1923 s'applique depuis plus de trois ans déjà. Le droit public égyptien a subi, du fait de cette application, de sérieuses retouches ; en particulier les droits et libertés individuelles ont reçu des restrictions considérables : des réquisitions ont été ordonnées, la presse est sévèrement censurée, le secret des communications postales suspendu ; les réunions publiques sont soumises à un contrôle rigoureux, les cours martiales se sont substituées aux tribunaux ordinaires pour toutes les infractions commises sous l'empire de la législation d'état de siège, etc. Il n'est pas dans notre intention d'examiner

ces multiples aspects du droit public égyptien de guerre. Il suffira de faire ressortir ici la conséquence peut-être la plus importante de l'état de siège, celle notamment qui touche aux rapports des pouvoirs législatif et exécutif. Car le régime de l'état de siège a eu comme résultat en Egypte d'étendre considérablement le pouvoir réglementaire du Gouvernement aux dépens de la compétence législative du Parlement, voire même de la compétence réglementaire du chef de l'Etat. L'autorité préposée à l'état de siège s'est réservé la part la plus importante dans le travail législatif. La nouvelle législation se fait sous forme de proclamations des Gouverneurs militaires. Ces proclamations qui se chiffrent par centaines portent sur les matières les plus diverses du droit public et du droit privé.

Ce que les lois de pleins pouvoirs ou les décrets de nécessité ont fait dans d'autres Etats, la loi sur l'état de siège l'a fait en Egypte. Il y a là une déviation assez curieuse de l'institution de l'état de siège. Celle-ci ne concerne pas, en principe, les rapports des pouvoirs législatif et exécutif ; elle se borne le plus souvent à opérer une nouvelle répartition des compétences entre les deux branches de l'Exécutif : l'autorité civile et l'autorité militaire. Avant tout, les pouvoirs de police ordinaires de l'Administration civile passent à l'Administration militaire ; celle-ci se substitue à celle-là, sans que cette substitution s'accompagne nécessairement de l'exclusion ; il y a, au contraire, collaboration entre les deux autorités sous l'égide du gouvernement. De plus, l'autorité militaire se voit attribuer des pouvoirs de police exceptionnels que la loi a soin d'énumérer elle-même. Ces pouvoirs portent sur le droit de perquisition, le droit d'éloigner des repris de justice et des personnes suspectes, le droit d'interdire des réunions et des publications de nature à provoquer le désordre, etc. Enfin, les civils deviennent dans une certaine mesure justiciables des tribunaux militaires (v. sur tous ces points P. Romain, *L'Etat de siège politique*, thèse Toulouse, 1918, pp. 241 et sv.).

Sans doute, cette dévolution à l'autorité militaire des pouvoirs appartenant normalement à l'autorité civile ne va pas sans danger pour les libertés individuelles et cela explique la nécessité pour le Parlement de surveiller de très près les agissements de l'Exécutif, et spécialement de l'autorité militaire. Mais, il importe d'observer que ce renforcement des pouvoirs de l'Exécutif ne se fait pas aux dépens des pouvoirs

législatifs du Parlement. L'autorité militaire ne se trouve pas investie d'un pouvoir réglementaire illimité lui permettant de légiférer sur n'importe quel objet. Sa compétence est exceptionnelle, et ne s'étend que dans la mesure déterminée par la loi (Cf. Cass. Req. 3 Juin 1872, S. 1872.1.186 et les conclusions de M. l'avocat général Reverchon ; Cass. Crim. 23 septembre 1915, D.P. 1916.1.24 ; v. aussi la note de M. J. A. Roux sous Cass. Crim. 11 juin 1915, S. 1916.1.25.). "La déclaration de l'état de siège, déclare M. Roux, laisse en principe aux citoyens la jouissance des droits et libertés publiques ; elle n'est pas l'établissement du régime de la force ou de l'arbitraire ; son effet n'est pas de jeter un voile sur les lois, mais simplement de fortifier l'autorité publique, en en remettant l'exercice à des mains supposées plus fermes et plus énergiques". La preuve en est que, malgré l'existence de l'état de siège en France durant la guerre de 1914, le gouvernement a dû recourir au procédé des décrets de nécessité et qu'en 1939 une loi fut votée lui octroyant les pleins pouvoirs pour toute la durée de la guerre. En principe donc, l'état de siège n'a qu'une portée bien limitée et n'apporte aucun changement à la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif.

En Egypte, il en est autrement : dans ce pays l'institution de l'état de siège a conduit à un renforcement considérable des pouvoirs de l'Exécutif. Si, en effet, depuis le commencement de la présente guerre l'Egypte n'a pas usé du procédé des pleins pouvoirs, c'est qu'elle a trouvé dans les proclamations militaires un instrument beaucoup plus facile à manier et aussi efficace. La loi sur l'état de siège a cumulé les deux objets ; d'une part, elle a transféré les pouvoirs de police de l'administration civile à l'autorité préposée à l'état de siège et à ses délégués ; d'autre part, elle a opéré un dessaisissement de l'autorité législative au profit de l'autorité exécutive et notamment de l'autorité préposée à l'état de siège. Comment expliquer cet effet exorbitant de l'état de siège ?

Plusieurs raisons peuvent, semble-t-il, être invoquées pour expliquer cette déviation de l'institution de l'état de siège de sa fonction normale.

Une raison générale d'abord. L'état de siège politique est sorti de l'état de siège militaire : "l'un est un fait, l'autre une simple fiction" (M. Bardoux cité par M. Joseph-Barthélemy, R.D.P. 1915, p. 140). Or de ses origines il a conservé une puissance d'expansion naturelle et irrésistible, qui fait qu'il a tendance à briser les cadres étroits dans lesquels il est enfermé pour donner la pleine mesure de sa force

d'organisation et de concentration. En somme, l'état de siège politique n'est que l'adaptation à une certaine situation de fait d'une institution qui était faite pour une autre situation ; cette adaptation ne va pas sans fausser le jeu normal du mécanisme, qui, détourné de sa destination, donc forcé, fonctionnera mal. L'histoire constitutionnelle française confirme pleinement cette observation : durant la première moitié du 19^e siècle, l'état de siège dégénérait souvent, par les abus qu'il entraînait, en suspension de la constitution. Il en a été ainsi sous l'Empire, sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet (Cf. P. Romain, *op. cit.*, pp. 55 et sv.). Il a fallu un demi siècle pour que l'état de siège politique en France finisse par se constituer en une institution indépendante, distincte, ayant rompu ses anciennes attaches, avec des traits propres et des contours précis. Depuis le fameux arrêt de la Cour de Cassation de 1832 (Cass. Crim. 29^e juin 1832, *Geoffroy*, S. 1832.1.401. avec les conclusions contraires de M. l'avocat général Voysin de Gartempe) on a compris en France que l'état de siège n'est pas le régime de la suspension de toutes les lois, et de l'arbitraire de l'Exécutif, que c'est un régime légal et qu'il y a une grande différence entre la suspension des garanties constitutionnelles et la légalité exceptionnelle qu'il institue. Il faut bien comprendre en effet que sous l'état de siège, la loi reste toujours en vigueur ; il n'y a que les organes appelés à l'appliquer qui changent.

Mais, s'il a fallu à la France une longue pratique pour que l'institution de l'état de siège politique se cristallise et se consolide, qu'y a-t-il d'étonnant à ce qu'en Egypte, où il s'applique pour la première fois, l'état de siège soit allé jusqu'à la suspension des garanties constitutionnelles et, en particulier, du principe de la séparation des pouvoirs. Ce développement était d'autant plus inévitable que le législateur égyptien, en votant la loi de 1923, avait en vue le régime de la loi martiale, tel qu'il fonctionnait en Egypte, pendant la guerre de 1914-18. (Cf. déclaration de S.E. Abdel Hamid Badaoui Pacha, Ministre des Finances, séance du 4 mars 1941, *Annales de la Chambre des Députés*, mars 1941, No. 4, p. 158).

Or, le régime de la loi martiale, qui s'appliquait en Egypte en 1914, était calqué sur le régime de la loi martiale des pays sous l'occupation ennemie. Le rapprochement s'impose ainsi entre l'institution de l'état de siège en droit public égyptien et la loi martiale en droit international public. (Sur la loi martiale proclamée par l'Etat belligérant sur le territoire ennemi occupé, voir P. Fauchille, *Traité de D.I.P.*

1921, t. II, *Guerre et Neutralité*, pp. 215 et sv.; A. Lorriot, *De la nature de l'occupation de guerre*, 1903, notamment pp. 147 et sv.; Joseph L. Kunz, *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht*, pp. 88 et sv.). Le rapprochement est instructif à plus d'un égard : d'abord, dans les deux cas nous sommes en présence d'une situation essentiellement provisoire qui va nécessairement prendre fin un jour ; ensuite, d'une situation exceptionnelle : en droit international, à la souveraineté légale de l'État du territoire occupé se substitue l'autorité de fait de l'État occupant. Sans doute, il n'y a aucun changement de souveraineté dans le système de l'état de siège ; il y a cependant quelque chose d'analogue : le titre juridique des pouvoirs de l'Exécutif n'est plus le même. On peut même se demander si l'autorité du Gouvernement peut invoquer en sa faveur un titre légal ou si elle ne repose pas, comme celle de l'État occupant, sur la nécessité et sur le principe de *salus populi* (*infra* pp. 224 et sv.). Enfin, il n'est pas douteux qu'en fait, le commandant en chef des troupes de l'État occupant et l'autorité préposées à l'état de siège donnent à leurs pouvoirs la même extension, pratiquement illimitée, en invoquant comme justification les nécessités de l'ordre public. Nous aurons l'occasion de revenir sur la comparaison qu'on doit faire entre la loi martiale en droit international public et l'état de siège en Egypte, mais il était nécessaire de montrer dès maintenant que le fondement des pouvoirs exorbitants de l'Exécutif se trouve dans la notion vague et fuyante de l'ordre public qui se prête à de multiples interprétations.

Si à toutes ces raisons, l'on ajoute, enfin, la rédaction malheureuse de l'alinéa dernier de l'article 3 de la loi No. 15 de 1923 sur l'état de siège, l'article 155 de la constitution qui permet la suspension des dispositions constitutionnelles pendant l'état de siège, et le fait que c'est le Président du Conseil qui est en même temps le Gouverneur Militaire général, on comprendra pourquoi l'application de l'état de siège dans ce pays devait fatalement conduire à la dictature de l'Exécutif.

A.—*Autorité préposée à l'état de siège.*

Dans la théorie classique de l'état de siège le problème de l'autorité préposée à l'état de siège ne se pose guère. On sait que l'autorité militaire se substitue à l'administration civile, mais comme cette substitution ne porte que sur des pouvoirs dont celle-ci était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police (Art. 7 de la loi du 9-11 août 1849, D.P. 1849.4.135), elle n'affecte nullement la situation du Gouvernement qui reste à la tête de toutes les branches du pouvoir exécutif, y compris

de l'autorité militaire, investies des pouvoirs exceptionnels. Il n'est pas douteux que dans l'esprit du législateur égyptien de 1923 il devait en être de même : l'article 2 de la loi de 1923 envisage simplement la possibilité de préposer à l'état de siège une personne autre qu'un commandant militaire et la note explicative du projet de loi précise : par exemple un gouverneur ou un moudir (préfet). De toutes façons, l'autorité préposée à l'état de siège devait être subordonnée au Gouvernement et ne devait exercer ses pouvoirs que sous le contrôle de celui-ci. Or, en fait, pour des raisons que nous n'avons pas à indiquer ici, dès le début, l'usage s'est établi d'attribuer au Président du Conseil la fonction de Gouverneur Militaire.

Cette pratique est-elle compatible avec les termes de la loi de 1923 ? Certainement pas, car si le Gouverneur Militaire est le Président du Conseil, il ne peut y avoir aucun contrôle du Gouvernement sur son activité, puisque c'est lui qui est à la tête du Gouvernement. D'autre part, l'article 3 alinéa dernier reconnaît au Conseil des Ministres le droit d'augmenter les pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège. Or, étant donné que c'est le Président du Conseil qui exerce les pouvoirs du Gouverneur Militaire, cela revient à permettre au Président du Conseil d'augmenter ses propres pouvoirs, car le Conseil des Ministres, présidé par lui, suit ses directives et ne pourra lui refuser de nouveaux pouvoirs, s'il les lui demande.

Ceci est encore plus vrai, lorsque, comme il arrive fréquemment, le ministère est un cabinet homogène, dont tous les membres acceptent et reconnaissent la suprématie, pour ne pas dire la supériorité hiérarchique, du Président du Conseil.

Si le législateur de 1923 avait prévu que le Gouverneur Militaire serait le Président du Conseil, il n'aurait pas autorisé le Conseil des Ministres à augmenter ses pouvoirs ; ou bien il aurait accordé des pouvoirs tout à fait généraux à l'autorité préposée à l'état de siège, ou bien il aurait exigé que toutes les mesures qui n'entrent pas dans la liste énumérée à l'article 3 soient soumises au Parlement.

Ce dédoublement des fonctions du Président du Conseil devait entraîner des conséquences très importantes : il a eu, d'abord, pour effet, nous le verrons, de reconnaître à l'autorité préposée à l'état de siège un pouvoir quasi-dictatorial ; et cela a permis à son tour, des délégations de pouvoirs de la part du gouverneur militaire général au profit des agents administratifs inférieurs. Il n'est pas inutile d'insister quelque peu sur cette dernière conséquence.

Dès le 3 septembre 1939, c'est-à-dire deux jours après la déclaration de l'état de siège, la proclamation No. 5 ⁽¹⁾ relative aux zones spéciales nommait les gouverneurs du Caire, d'Alexandrie, du Canal de Suez et du Désert de l'Ouest délégués de l'autorité préposée à l'état de siège dans le ressort de leurs circonscriptions administratives. L'article 2 de la dite proclamation leur accorde le droit de prendre, dans l'intérêt de l'ordre ou de la sécurité publiques, des arrêtés sanctionnés par des peines ne dépassant pas trois mois d'emprisonnement et L.E. 10 d'amende, et cela en dehors des pouvoirs spéciaux qui pourraient leur être conférés. Sur la base de ces proclamations, les gouverneurs militaires locaux ont pris de nombreux "ordres militaires". Ainsi, par exemple, le Gouverneur militaire de la zone d'Alexandrie a pris un arrêté interdisant le transport du sucre hors du périmètre de la zone militaire d'Alexandrie (arrêté No. 174 du 3 septembre 1942.). En vertu de la proclamation No. 5, les gouverneurs locaux ont, dans le ressort de leurs circonscriptions, des pouvoirs aussi étendus que ceux du Gouverneur Militaire général; en effet, la dite proclamation les considère comme des délégués de l'autorité préposée à l'état de siège, et leur accorde une délégation générale de pouvoirs, sans apporter aucune limite à cette délégation. La seule restriction apportée à leurs pouvoirs est qu'ils ne peuvent prescrire des peines supérieures à trois mois d'emprisonnement et à L.E. 10 d'amende, sauf si le Gouverneur Militaire général leur accorde des pouvoirs spéciaux.

Un autre exemple de délégation des pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège est celui de la proclamation No. 294 du 7 juillet 1942. Cette proclamation ne doit s'appliquer, comme il y est dit à l'article 4, que dans les gouvernorats et moudiriehs, où les communications avec le pouvoir central seront interrompues. Elle a donc un caractère tout à fait spécial et exceptionnel. Elle a été promulguée le 7 juillet 1942, au moment où une invasion de l'Egypte était redoutée, et où l'on craignait que certaines parties du territoire ne fussent à un moment ou à un autre coupées du pouvoir central. Au cas où cette proclamation s'appliquerait, les délégués de l'autorité préposée à l'état de siège, et, dans les zones où aucun délégué n'a été nommé, les

(1) On trouvera le texte de toutes les proclamations dans le "Répertoire permanent de Législation Egyptienne", couramment appelé "Recueil Pace" d'après le nom de son rédacteur en chef, au mot "guerre de 1939".

gouverneurs ou moudirs, auront le droit de prendre tous arrêtés dans l'intérêt de la sécurité ou de l'ordre publics. Conformément aux dispositions de la proclamation No. 306 du 25 juillet 1942 les dits arrêtés seront sanctionnés par des peines ne dépassant pas une année d'emprisonnement et L.E. 200 d'amende. Ce qu'il y a de particulièrement intéressant dans cette proclamation, c'est que les dites autorités auront le droit de subdéléguer leurs pouvoirs aux agents administratifs inférieurs pour des questions déterminées se rapportant aux attributions de ces agents.

Enfin, quelques proclamations militaires ont accordé à certains ministres une délégation spéciale de pouvoirs, sur des questions déterminées. Ainsi, la proclamation No. 76 du 8 août 1940 a délégué au Ministre de l'Approvisionnement le pouvoir de soumettre à certaines restrictions le commerce intérieur et la consommation du pétrole (kérosène)—il s'agit du pétrole de cuisine—ainsi que des produits et articles qu'il aura désignés après avis du Comité Ministériel de l'Approvisionnement. Au même numéro du "Journal Officiel" où avait paru la proclamation No. 76, un long arrêté du Ministre de l'Approvisionnement a réglementé de façon minutieuse le commerce intérieur et la consommation du pétrole (kérosène), en instituant un régime de cartes de pétrole, les premières cartes d'approvisionnement qui ont été employées en Egypte. (Arrêté No. 24).

Que faut-il penser de cette pratique des délégations ? Ne va-t-elle pas à l'encontre du principe "*delegata potestas non delegari*" universellement admis et qui fait incontestablement partie du droit public égyptien ? Pour répondre à cette question, il faut distinguer entre les différentes délégations signalées ; toutes ne sont pas, en effet, illégales. C'est ainsi, par exemple, que la délégation de pouvoirs prévue par la proclamation No. 294 au profit des gouverneurs et moudirs des régions coupées de la capitale, se conçoit sans difficulté et ne demande aucune justification. D'ailleurs, l'article 4 de la dite proclamation subordonne la délégation à la réalisation de la condition de fait qu'elle établit. On ne saurait en dire autant des délégations générales et permanentes de la proclamation militaire No. 5 au profit des gouverneurs militaires des zones spéciales. Si l'autorité préposée à l'état de siège n'était chargée que des pouvoirs de police, on aurait pu à la rigueur admettre de pareilles subdélégations : en matière de police, il y a nécessairement collaboration entre le pouvoir central et les administrations locales, car les besoins de police varient d'un endroit à l'autre. Mais le Gouverneur Militaire général s'est attribué des

pouvoirs de réglementation dépassant de loin la matière spéciale de police ; il n'est déjà pas très facile, nous le verrons, d'expliquer juridiquement les pouvoirs étendus du Gouverneur Militaire général ; l'explication devient franchement impossible pour les pouvoirs que celui-ci a transmis aux Gouverneurs locaux. Aucun texte de la loi de 1923 n'autorise une pareille subdélégation ; tout au plus pourrait-on admettre la légalité des délégations spéciales, c'est-à-dire des délégations qui portent sur des objets déterminés, comme celle de la proclamation No. 76 qui a délégué au Ministre de l'Approvisionnement le pouvoir de réglementer le commerce et la consommation du pétrole. Les délégations générales, irrégulières du point de vue juridique, ne donnent pas non plus de bons résultats au point de vue politique, car la législation sortie des bureaux de ces autorités locales n'est pas toujours, inutile de le dire, d'excellente qualité.

B.—*Fondement et étendue des pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège.*

D'après l'article 3 de la loi du 26 juin 1923 sur l'état de siège, l'autorité préposée à l'état de siège peut, soit par proclamation, soit par ordre écrit ou verbal, prendre certaines mesures nécessaires au maintien de l'ordre public, indiquées au dit article. La plupart de ces mesures—perquisitions, censure, restrictions aux libertés publiques, réquisition des moyens de transports, etc.—ne dépassent pas le domaine qui est normalement ouvert à l'autorité militaire en cas d'état de siège. Toutefois, l'alinéa dernier de l'article 3 ajoute que le Conseil des Ministres peut, soit restreindre les pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège, soit l'autoriser "à prendre toute autre mesure qui soit nécessaire pour le maintien de la sécurité et de l'ordre publics..." C'est en vertu de cet alinéa que le décret proclamant l'état de siège énonce, dans son article 2, que l'autorité préposée à l'état de siège est "autorisée, en outre, à prendre toute autre mesure qui sera nécessaire pour le maintien de la sécurité et de l'ordre publics".

Le Conseil des Ministres a ainsi d'emblée et d'une façon permanente étendu les pouvoirs du Gouverneur Militaire général.

La légalité de ce blanc-seing peut à bon droit être discutée. Il semble certain en effet que, dans l'esprit du législateur de 1923, l'autorisation du Conseil des Ministres devait être exceptionnelle et spéciale. Cela résulte, d'abord, du texte même du dernier alinéa de l'article 3 : le texte en question parle de l'autorisation de prendre "toute autre mesure" et non pas "toutes les mesures". Dans une

matière aussi grave et où les principes essentiels de l'organisation constitutionnelle sont en jeu, tout a de l'importance et notamment l'emploi du singulier.

Le contexte vient appuyer cette manière de voir : si le Conseil des Ministres pouvait étendre les pouvoirs du Gouverneur Militaire d'une façon générale et permanente, l'énumération de l'article 3 perdrait toute son utilité. Pourquoi en effet établir d'une manière précise les attributions de l'autorité préposée à l'état de siège, si le Conseil des Ministres pouvait leur donner à l'avance une extension générale? En ajoutant le dernier alinéa à l'article 3, le législateur égyptien a simplement entendu ne pas limiter les pouvoirs du Gouverneur Militaire aux matières énumérées dans ce texte. Avec raison a-t-il pensé que le maintien de la sécurité et de l'ordre publics pourrait exiger d'autres mesures, et c'est pour cela qu'il a autorisé le Conseil des Ministres à augmenter, si les circonstances le demandaient, les pouvoirs du Gouverneur Militaire. Or, ces circonstances ne surgissent pas toutes en même temps, mais successivement et par intervalles, et chaque cas exige un examen à part. Il est donc légitime de soutenir qu'une autorisation spéciale devrait intervenir chaque fois que des raisons graves de sécurité ou d'ordre publics nécessitent des mesures non prévues à l'article 3, et qu'elle ne peut porter que sur un ou plusieurs objets déterminés. Une extension globale des pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège est implicitement prohibée par l'article 3.

Du reste, la pratique législative est venue confirmer nos doutes sur la légalité d'une autorisation générale donnée une fois pour toutes. L'irrégularité de certaines proclamations militaires ayant été soulevée devant les tribunaux parce qu'elles avaient porté sur des objets qui ne sont pas indiqués à l'article 3 de la loi du 26 juin 1923 et qu'aucune autorisation spéciale n'avait été accordée par le Conseil des Ministres, il s'est établi une pratique en vertu de laquelle toutes les proclamations militaires, sans exception aucune, sont soumises au Conseil des Ministres avant d'être signées par le Président du Conseil. Quand donc pareille exception est soulevée devant les tribunaux, le Parquet militaire demande une attestation du Secrétariat Général du Conseil des Ministres certifiant que la mesure prise par l'autorité préposée à l'état de siège a été autorisée par le Conseil des Ministres. Si ce certificat est produit, l'exception d'illégalité est toujours rejetée par le tribunal. (1)

(1) L'existence de cette pratique nous a été confirmée au Comité de Contentieux de l'Etat.

Ceci dit, essayons de déterminer l'étendue des pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège. Cette question a fait l'objet de plusieurs discussions au sein du Parlement. D'abord, au moment de l'approbation du décret proclamant l'état de siège (Cf. *Annales de la Chambre des Députés*, 7^e lég. Sess. extraordinaire, séance du 11^e octobre 1939; *Annales du Sénat*, Sess. Extr., séance du 16 octobre 1939; v. surtout le rapport de la Commission spéciale nommée par le Sénat pour l'examen du dit décret, *ibid.* pp. 49 et sv.). Ensuite, à l'occasion de diverses mesures prises par le Gouverneur Militaire par application de la loi sur l'état de siège (v. surtout l'interpellation au sujet de la proclamation militaire No. 113 relative au paiement des obligations de la Compagnie Universelle du Canal de Suez et The Land Bank of Egypt, Chambre des Députés, 7^e lég., séances du 24 février et du 3 mars 1941; *Annales de la Chambre des Députés* 1941, pp. 139 et sv. 154 et sv.; et l'interpellation sur l'affaire Aly Maher Pacha, Sénat 8^e lég., séances du 29 avril et du 12 mai 1942; *Annales du Sénat*, 1942, pp. 128 et sv.). Toute la discussion tourne autour de l'alinéa dernier de l'article 3 dont il n'est pas inutile de reproduire une fois de plus la disposition :

“ Il appartient au Conseil des Ministres soit de restreindre les pouvoirs attribués ci-dessus à l'autorité préposée à l'état de siège, soit de l'autoriser à prendre toute autre mesure qui soit nécessaire pour le maintien de la sécurité et de l'ordre publics dans tout ou partie du territoire déclaré en état de siège.”

Une autorisation générale fut accordée par le Conseil des Ministres à tous les Gouverneurs Militaires successifs. Ces derniers ont toujours interprété très largement les termes de l'article 3 alinéa dernier; toutes sortes de mesures furent ainsi édictées par voie de proclamations militaires. Pour les Gouvernements qui se sont succédés en Egypte depuis le 1^{er} septembre 1939, celles-ci sont devenues un moyen commode de légiférer (Cf. en ce sens la déclaration faite par le Ministre de l'Hygiène publique au Journal *Al-Ahram* en date du 15 janvier 1943). L'on peut dire sans exagérer que la déclaration de l'état de siège est devenue une espèce de délégation de pouvoirs générale accordée par le Parlement à l'autorité préposée à l'état de siège, c'est-à-dire au Chef du Gouvernement, pour toute la durée de l'état de siège. Elle implique donc la suspension temporaire des garanties constitutionnelles et en particulier, du principe de la séparation des pouvoirs. On constate en Egypte le même bouleversement des compétences que celui qui s'est produit en France pendant la guerre de 1914-18. Comment peut-on justifier

juridiquement une extension aussi considérable des pouvoirs de l'Exécutif ?

(1) Il faut avant tout rappeler l'origine de la loi du 26 juin 1923. On a soutenu (Cf. déclaration de plusieurs sénateurs de l'opposition lors de l'interpellation sur l'affaire Ali Maher Pacha, *Annales du Sénat* 1942, pp. 134 et 157) que le législateur égyptien s'est inspiré des législations étrangères et notamment de la loi française du 9 août 1849 modifiée en 1878. Or, cette affirmation ne repose sur aucun argument sérieux. Il est au contraire certain que la loi égyptienne de 1923 n'a pas d'équivalent dans les législations étrangères (v. dans le même sens le rapport précité de la Commission spéciale du Sénat, *Annales du Sénat*, Session extraordinaire de 1939, p. 60, col. 2 ; et les déclarations de S.E. Abdel Hamid Badawi Pacha, Ministre des Finances, *Annales de la Chambre des Députés* 1941, pp. 157-158). La véritable origine de la loi de 1923 se trouve dans le régime de la loi martiale tel qu'il fonctionnait en Egypte pendant la guerre de 1914-18, lequel dérive à son tour de l'institution de la loi martiale en droit international public. (V. *supra* p. 296). C'est donc avec le régime de la loi martiale instituée par l'Etat belligérant sur le territoire ennemi occupé qu'il faut comparer celui de la loi égyptienne de 1923, c'est là qu'il faut chercher les éléments essentiels qui permettront de déterminer exactement la portée du régime égyptien.

Or, en droit international public, la loi martiale a toujours été comprise, dans les textes comme dans la pratique, comme comportant les pouvoirs les plus étendus au profit de l'Etat occupant et notamment du Commandant en Chef des troupes de celui-ci.

Sans doute, comme le disait le Manuel français de droit international de l'armée de terre de 1913, " l'occupation ne transfère aucun droit de souveraineté à l'occupant, mais seulement l'exercice de quelques-uns des droits de la souveraineté : l'exercice de ces droits découle du pouvoir de fait de l'occupant et se trouve légitimé par la nécessité de sauvegarder l'ordre public, indispensable aux habitants et à l'armée ennemie " (p. 69, cité par P. Fauchille, *op. cit.* t. II, p. 216). Mais, reste à savoir quels sont ces " quelques-uns des droits de la souveraineté " que l'Etat occupant peut légitimement exercer pour le maintien de l'ordre public et la sécurité de l'armée ? Et quels sont notamment ces pouvoirs en matière de législation ?

Tous les auteurs lui reconnaissent à cet égard des pouvoirs très étendus. Certains, comme de Martens (*Précis du droit des gens modernes de l'Europe*, Paris 1864, § 280) vont jusqu'à lui accorder le droit de

changer la constitution et d'exercer sur les habitants tous les droits de souveraineté, en faisant des lois, en percevant des impôts, en frappant des monnaies, etc. (V. dans le même sens, Sumner Maine, *le Droit International. La guerre*, Paris 1890, p. 235). D'autres auteurs, sans aller aussi loin, aboutissent pratiquement au même résultat en circonscrivant les pouvoirs de l'Etat occupant par l'idée de nécessité (Cf. Bluntschli, *Droit international codifié*, Paris 1895, No. 545 ; F. Von Liszt, *Le Droit International*, Paris 1927, p. 326 ; P. Fauchille, *op. cit.* p. 223 ; K. Strupp, *Eléments du droit international public*, Paris 1930, t. II, p. 556 ; Joseph L. Kunz, *op. cit.* p. 93). D'autres, enfin, refusent tout pouvoir législatif à l'occupant, lui accordant simplement le pouvoir réglementaire, mais en donnant à ce pouvoir une telle extension qu'au point de vue pratique, le résultat est le même (Cf. M. Charleville, *La validité juridique des actes de l'occupant en pays occupé*, Paris 1902, p. 45 ; Lieutenant A. Lorriot, *L'occupation de guerre*, 1903, pp. 157-158).

La pratique législative, tant interne qu'internationale, reconnaît également des pouvoirs très larges à l'autorité occupante en vertu de la loi martiale. Les instructions américaines du 24 avril 1863 sont particulièrement caractéristiques à cet égard : " La loi martiale, dans un pays ennemi, déclare l'article 3, consiste dans la suspension, par l'autorité militaire occupante, dans le territoire occupé, des lois civiles et pénales, de l'administration intérieure et du gouvernement, et dans leur remplacement par la règle militaire et par la force ainsi que dans la promulgation des lois générales, pour autant que la nécessité militaire requiert cette suspension, ce remplacement, cette promulgation..." (V. la texte de l'article 3, cité par Lieutenant A. Lorriot, *op. cit.* 1903, pp. 150-151). Les textes internationaux, pour être plus réservés et moins brutaux, n'en aboutissent pas moins au même résultat. Il en est ainsi, tout d'abord, de l'article 3 de la Déclaration de Bruxelles de 1874 qui, tout en proclamant l'obligation de l'Etat occupant de maintenir, dans le territoire occupé, les lois en vigueur, lui reconnaît le droit de les suspendre, modifier ou remplacer " *s'il y a nécessité* " (V. une formule analogue de l'article 44 du Manuel d'Oxford de 1880, *ibid.* p. 156). Il en est ainsi, en second lieu, de l'article 43 de la Convention de La Haye de 1907 : " L'autorité du pouvoir légal, déclare ce texte, ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics, en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays." Qui ne voit que les réserves résultant des formules comme " *autant qu'il est possible* "

et "sauf empêchement absolu," dont, du reste, l'appréciation dépendra de l'occupant seul, permettront à celui-ci d'agir avec une liberté presque absolue. Comme l'a observé très justement M. Strupp (*op. cit.* p. 556) "...le principe de la continuité de l'administration devient, dans la pratique, presque l'exception." Et de fait, dans les différentes guerres, les Etats occupants ne se sont pas fait faute de prendre toutes les mesures qui leur paraissaient nécessaires (v. sur la pratique internationale P. Fauchille, *op. cit.*, pp. 216 et sv., 230 et sv.; Hatschek, *Volkerrecht*, 1923, pp. 310 et sv.).

Il n'est donc pas douteux qu'en droit international public, le commandant en chef des armées de l'Etat occupant dispose, en vertu de la loi martiale, des pouvoirs les plus étendus en matière de législation, d'administration et de justice. A peu près les mêmes pouvoirs furent reconnus en Egypte, pendant la guerre de 1914-18, à l'autorité chargée de l'exécution de la loi martiale. Il semble bien que c'est ce régime que le législateur égyptien avait en vue en promulguant la loi de 1923. Et ceci nous amène à la discussion de diverses dispositions de la loi de 1923 et de l'esprit général qui les anime.

(2) On se rend compte des particularités remarquables de la loi de 1923, si l'on examine ses dispositions à la lumière de la loi française des 9-11 août 1849 (v. cette loi D.P. 1849.4.135). La loi française de 1849 est l'aboutissement d'une longue évolution historique en matière d'état de siège et, comme au cours des précédentes expériences, l'application de l'état de siège a donné lieu à des abus flagrants et à des actes arbitraires de la part de l'Exécutif, le législateur français de 1849, tout en reconnaissant la nécessité de renforcer les pouvoirs de police de l'autorité exécutive, en les confiant à l'autorité militaire, a fait de l'état de siège une institution exceptionnelle. (Cf. en ce sens le rapport du Conseil d'Etat sur le projet de loi D.P. 1849.4.136, col. 3, *in fine*). Le caractère essentiellement exceptionnel des dispositions de la loi 1849 résulte de son article 11 aux termes duquel "les citoyens continuent, nonobstant l'état de siège, à exercer tous ceux des droits garantis par la Constitution dont la jouissance n'est pas suspendue en vertu des articles précédents." Sans doute, c'est la constitution de 1848 qui a posée elle-même, dans son article 106, le principe de l'état de siège, mais elle n'a pas dit ce qu'il sera ; elle a confié à la loi ordinaire le soin de le faire, et la loi de 1849 a décidé que les droits individuels garantis par la constitution ne seront suspendus que dans la mesure déterminée par la loi. Donc, dans le régime français, la proclamation de l'état de

siège ne renverse point la règle essentielle d'après laquelle la liberté est le principe et les pouvoirs de police l'exception.

En est-il de même dans la loi égyptienne de 1923 ? Il est difficile de le soutenir. Aucun article comme l'article 11 de la loi de 1849, ne vient limiter les pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège. On pourrait, au contraire invoquer certaines dispositions de la loi qui semblent impliquer que, sous l'empire de cette loi, l'autorité préposée à l'état de siège dispose des pouvoirs très larges.

Observons, tout d'abord, que parmi les douze matières dont la réglementation est expressément attribuée par le législateur à l'autorité préposée à l'état de siège il en est une au moins qui dépasse le domaine de la police et la compétence généralement reconnue à l'autorité militaire en cas d'état de siège. L'alinéa 12 de l'article 3 permet, en effet, au Gouverneur Militaire de "réquisitionner tout moyen de transport, tout service public ou privé, toute fabrique, usine ou établissement industriel, tout immeuble, meuble ou denrée, ainsi qu'imposer toute prestation personnelle." Des pouvoirs aussi considérables ne sont généralement attribués qu'au Gouvernement tout entier et non pas à l'autorité chargée d'exécuter la loi sur l'état de siège. Une mesure de ce genre déborde le cadre normal de l'état de siège. Dans d'autres Etats aussi, le législateur a conféré des pouvoirs aussi larges au Gouvernement, mais par des lois spéciales (v. la loi française du 11 juillet 1936 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, *Les lois Nouvelles*, 1938, pp. 979 et sv. et notamment article 20 et sv., 24 et sv.; Cf. R. Bonnard, *Le Droit Public et la guerre*, R.D.P. 1939, pp. 610 et sv.).

On peut faire valoir dans le même sens la disposition capitale du dernier alinéa de l'article 3. En autorisant le Conseil des Ministres à augmenter les pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège, ce texte implique la reconnaissance au profit de l'Exécutif d'une compétence de principe. Sans doute, la disposition ajoute que les nouveaux pouvoirs ne devront porter que sur des mesures nécessaires pour le maintien de la sécurité et de l'ordre publics. Mais ce n'est là qu'une directive, d'ailleurs, nous le verrons, si vague, qu'elle laisse presque intacte la compétence discrétionnaire du Gouvernement. Il s'ensuit que l'Exécutif décide discrétionnairement, ou peu s'en faut, sauf le contrôle politique du Parlement, quelles seront les matières qui pourront faire l'objet d'une réglementation par voie de proclamations militaires. Autrement dit, pour toute la durée de l'état de siège, c'est lui qui exercera l'importante fonction de la détermination ou de la délimitation des compétences. La pratique des lois de pleins pouvoirs, qui s'est

implantée depuis quelques années dans beaucoup de pays, conduit exactement au même résultat.

La rupture que nous venons de constater dans l'intégrité et la continuité de l'ordre juridique normal, touchant les rapports du Législatif et de l'Exécutif, se vérifie encore dans ceux de l'Exécutif avec le Judiciaire. Il s'agit ici de la compétence exceptionnelle des tribunaux militaires. Sans doute, l'extension de la juridiction de ces tribunaux aux civils est un effet normal de l'état de siège. (Cf. art. 8 de la loi française de 1849 modifié par la loi du 27 avril 1916, art. 6. *Les lois nouvelles*, 1916, p. 231). Mais, d'une part, la compétence des tribunaux militaires à l'égard des civils est purement facultative; donc il n'y a pas dessaisissement obligatoire et de plein droit des tribunaux ordinaires, aussi longtemps que la justice militaire n'a pas revendiqué pour elle la connaissance de l'infraction (Cass. Ch. Crim. 26 août 1852. D. 1852.3.129); elle est, de plus exceptionnelle: aux termes de l'article 6 de la loi du 27 avril 1916, les tribunaux militaires ne peuvent, en effet, être saisis que de la connaissance des crimes et délits énumérés dans ce texte; la compétence des juridictions militaires à l'égard des civils est ainsi une compétence d'attribution. D'autre part, les tribunaux militaires ne statuent pas en dernier ressort; les décisions qu'ils rendent, si elle ne sont pas susceptibles d'appel, peuvent faire l'objet d'un recours en révision d'abord, d'un recours en cassation ensuite. Les justiciables civils pourront même se pourvoir directement en cassation, sans passer au préalable par les conseils de révision, à condition de présenter leurs pourvois après l'expiration du délai accordé pour l'exercice du recours en révision. (Pour plus de détails V.P. Romain, *op. cit.* pp. 411 et sv.). Ainsi, d'après le système français de l'état de siège, les juridictions militaires, dont la compétence s'étend à titre exceptionnel aux crimes et délits commis par les civils, continuent à relever de l'ordre judiciaire ordinaire et leurs jugements, comme ceux des tribunaux ordinaires, subissent le contrôle de la Cour Suprême. Il y a là une garantie, dont on ne peut sous-estimer l'importance, pour les droits et libertés individuelles.

Tout autre est la situation des Cours martiales dans le système égyptien de l'état de siège. Elle se rapproche de celle des cours martiales instituées par l'Etat occupant sur le territoire occupé (sur la justice répressive en matière d'occupation en droit international v. P. Fauchille *op. cit.* pp. 232 et sv.; A. Lorriot, *op. cit.* pp. 274 et sv.; L. Petit, *De l'administration de la justice en territoire occupé*, thèse Paris 1910; Ch. Dupuis, *Les théories anglaises sur le droit de la guerre*, *Rev. Gén. de D.I.P.*,

1898, pp. 35 et sv.). Leur compétence s'étend, en principe, à toutes les infractions aux proclamations ou ordres de l'autorité préposée à l'état de siège. (Art. 6). Chose plus grave : le même texte autorise le Conseil des Ministres à conférer au Gouverneur Militaire la faculté de déférer à la connaissance de la Cour martiale toute infraction punissable d'après le droit commun ou celles qui seraient désignées dans la décision du Conseil. Beaucoup de ces infractions ont passé ainsi dans la compétence des tribunaux militaires (parmi les nombreuses proclamations qui ont opéré le dessaisissement des juridictions répressives ordinaires voir la proclamation No. 160 du 31 juillet 1941). Enfin, aux termes de l'article 8 de la loi de 1923, les sentences de la Cour martiale ne sont susceptibles d'aucun recours. Il est vrai que le même texte subordonne leur exécution à la confirmation de l'arrêt par le Gouverneur Militaire général et que l'alinéa 2 ne leur reconnaît le caractère définitif, lorsque la sentence dépasse deux ans d'emprisonnement, qu'après que le Ministre de la Justice aura vérifié la régularité de la procédure suivie, mais ce sont là des garanties sur l'efficacité desquelles il n'est pas permis d'avoir des illusions. Ce qu'il y a de certain, c'est que le contrôle de la Cour de Cassation a été écarté et qu'on a créé, à côté de la justice ordinaire, une justice exceptionnelle indépendante.

Enfin, si en France, la déclaration d'état de siège est considérée par le Conseil d'Etat comme un acte de gouvernement qui échappe, par conséquent, à tout recours contentieux, il en est différemment pour les actes d'exécution des autorités chargées d'appliquer le régime de l'état de siège, lesquels actes peuvent être attaqués devant la haute juridiction par la voie du recours pour excès de pouvoir (V. les décisions citées par G. Jèze, *Principes Généraux du Droit Administratif*, 3ème. éd. 1925, t. I, p. 399 N° 1). On le comprend : l'état de siège est un régime exceptionnel, l'autorité militaire ne dispose de pouvoirs exceptionnels que dans les limites déterminées par la loi ; il s'ensuit la nécessité de contrôler les agissements de cette autorité et de réprimer les excès de pouvoir qu'elle serait tenté de commettre (Cf. J. Laferrière, *Traité de Juridiction administrative*, 2e. éd. t. II, pp. 36/37).

Le même recours est-il possible contre les actes d'exécution pris par l'autorité préposée à l'état de siège et ses délégués en Egypte ? Du point de vue juridique rien ne s'oppose à ce qu'au cours d'un procès devant un tribunal ordinaire, l'exception d'illégalité soit soulevée contre une proclamation militaire. Ici aussi, malgré le caractère très large des pouvoirs du Gouverneur Militaire, ceux-ci ne sont pas, nous le verrons, illimités : il est notamment tenu de se tenir dans les termes

de la déclaration d'état de siège et de la loi No. 15 de 1923. Mais le contrôle juridictionnel est peu vraisemblable pour les deux raisons suivantes: d'abord, il est très rare qu'une proclamation reconnaisse la compétence des tribunaux ordinaires, en tout cas jamais celle des tribunaux répressifs; ensuite, on peut à bon droit se demander si les tribunaux ordinaires, à supposer qu'on leur demande de vérifier l'illégalité d'une proclamation, oseront procéder à cette vérification et, ayant constaté l'illégalité, refuseront d'appliquer la proclamation illégale, comme ils le font pour les actes réglementaires ordinaires.

Toutes ces particularités différencient profondément les systèmes français et égyptien de l'état de siège. L'état de siège en Egypte, comme la loi martiale en droit international public, est l'expression d'un régime légal exceptionnel qui remplace ou, plus exactement, se superpose au régime légal normal, mais sans l'écarter complètement. Encore une fois, c'est dans le système anglo-saxon de la loi martiale plutôt que dans le système français qu'il faut chercher les traits caractéristique du régime égyptien. (Sur le système anglo-saxon de la loi martiale V. Ch. Dépuis, *Revue Générale de Droit International public*, 1898, pp. 35 et sv.)

(3) L'analyse de la notion de "sécurité et ordre publics" qui sert de fondement aux pouvoirs étendus de l'autorité préposée à l'état de siège va achever notre démonstration sur la nature particulière de l'état de siège en Egypte. La formule "sécurité et ordre publics" a fait l'objet de discussions et d'interprétations divergentes à propos de la proclamation militaire No. 113 du 5 janvier 1941 venant suspendre *sine die* l'exécution des deux arrêts de la Cour d'Appel Mixte du 24 février et 27 mars 1940 relatifs au paiement des obligations de la Compagnie Universelle du Canal de Suez et The Land Bank of Egypt (v. les arrêts, *Gazette des Tribunaux Mixtes*, 1940, No. 354, pp. 217, 228). Dans les deux espèces, la Cour d'Appel a condamné les sociétés intéressées à assurer le service de leurs obligations sur la base de la valeur or. La proclamation No. 113 prenant motif du fait que l'exécution des deux arrêts entraînerait comme conséquences, pour la Compagnie du Canal de Suez, l'impossibilité d'assurer le fonctionnement du service public que la concession lui impose, pour la Land Bank of Egypt, la rupture de l'équilibre financier de la société, et que ces conséquences préjudicieraient gravement à l'intérêt général, autorise les deux sociétés à effectuer le paiement de leurs obligations à un taux qu'elle détermine elle-même. L'affaire fut évoquée à la Chambre des Députés et c'est au cours de cette

interpellation que deux thèses furent défendues relativement à la signification des termes "sécurité et ordre publics," l'une restrictive, l'autre, au contraire, extensive (*Annales de la Chambre des Députés 1941*, pp. 141 et sv., 154 et sv.).

On peut résumer la thèse restrictive dans les termes suivants : la faculté, reconnue par l'alinéa dernier de l'article 3 au Conseil des Ministres, d'étendre les pouvoirs conférés à l'autorité préposée à l'état de siège, n'investit pas le Conseil du droit d'attribuer à celui-ci des pouvoirs illimités. Il faut interpréter cet alinéa et en particulier la formule "sécurité et ordre publics" en fonction des autres dispositions de l'article 3. Dans l'esprit du législateur de 1923, la formule en question avait une signification bien précise ; c'est celle qui s'est concrétisée dans l'énumération de l'article 3. "Au lieu, dit la note explicative de la loi de 1923, de laisser à l'autorité préposée à l'état de siège, des pouvoirs sans limites, on a énuméré ses pouvoirs à l'article 3 en envisageant les dispositions plus importantes à prendre pour maîtriser les troubles et assurer la sécurité et l'ordre publics. L'expérience faite en Egypte et ailleurs pendant la dernière guerre (1914-1918) a été utilisée dans cette énumération. Mais ces pouvoirs peuvent être insuffisants ou excessifs ..."; d'où la faculté reconnue, au Conseil des Ministres. Il semble donc que l'intention du législateur ait été de n'accorder des pouvoirs nouveaux au Gouverneur Militaire que lorsqu'ils ne dépassent pas en importance et en ampleur, ceux qui sont énumérés au texte, ou lorsque, tout au moins, ils sont de la même nature ou d'une nature semblable.

Or, quelle est cette nature ? L'auteur de la thèse exposée ne l'indique pas. Il est permis cependant de supposer que dans cette opinion les mesures de l'article 3 se rattachent par leur caractère général aux matières de police. Or, la police a pour but d'assurer la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques (Cf. l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation des communes en France). En matière de police, l'ordre public a un sens bien déterminé : il vise à circonscrire la sphère d'activité des libertés individuelles. L'état de siège renforce sans doute les pouvoirs de police de l'Administration, mais il ne les fait pas sortir de leur domaine normal. Il s'ensuit que l'extension des pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège ne doit porter que sur des mesures se reliant à la fonction de police largement entendue.

Ce n'est pas cette interprétation minimisante qui prévalut dans la pratique législative. Celle-ci a interprété les termes "sécurité et ordre

publics " d'une façon très large. Selon cette interprétation, qui a été excellemment défendue par le Ministre des Finances dans sa réponse, au nom du Gouvernement, à l'interpellation relative à la Compagnie du Canal de Suez, sécurité et ordre publics sont des termes très généraux et très compréhensifs. Quand il s'agit de l'Etat et de ses intérêts vitaux, la sécurité publique n'est pas seulement la sécurité des personnes, pas plus que l'ordre public n'est l'ordre dans la rue. L'autorité publique n'a pas seulement pour mission de prévenir ou de réprimer les troubles qui mettent en péril la vie des citoyens ; elle doit assurer la marche générale de l'Etat ; veiller au fonctionnement régulier et continu des services publics ; se charger du ravitaillement de l'armée et de la population civile ; protéger la monnaie et le crédit ; sauvegarder les finances publiques et d'une manière générale l'activité économique et financière de l'Etat. Pareille interprétation se justifie pleinement en temps de guerre, surtout dans les guerres modernes qui affectent la vie de toute la nation. " Les guerres modernes, a déclaré le Ministre des Finances, ne se livrent pas seulement sur les champs des batailles ; elles se livrent aussi sur le plan politique et moral, autant que dans le domaine économique... l'économie de guerre doit donc être comprise dans la notion de l'ordre public." (*Chambre des Députés*, 1941, p. 158, 1re col. *in fine*).

Cette dernière interprétation nous paraît beaucoup plus pertinente. Tout d'abord il n'est pas du tout certain que le même esprit gouverne toutes les dispositions de l'article 3 ; de ces dispositions, l'une au moins déborde, nous l'avons déjà noté, le cadre normal des pouvoirs de police. Mais ce qui rend la thèse de l'interprétation restrictive particulièrement fragile, c'est que, lorsqu'on parle de l'esprit d'une législation, on doit envisager toutes les dispositions de cette législation, et non pas telle ou telle disposition isolément. Car, autrement on aboutirait à cette conséquence paradoxale qu'une seule et même législation s'inspirerait de deux conceptions opposées. A supposer même que ce soit le cas de la loi de 1923, il n'en demeurerait pas moins que l'esprit général de la loi tel que nous l'avons précédemment dégagé viendrait tenir en échec l'esprit particulier qui s'est incarné dans l'article 3. De toutes façons, et de quelque manière qu'on essaie d'interpréter l'article 3, il n'est pas possible d'en tirer un argument sérieux, décisif en faveur des pouvoirs restreints de l'autorité préposée à l'état de siège.

Du reste, la notion de l'ordre public se prête difficilement à une définition précise. Partout où elle intervient, en droit international privé comme en droit civil, en droit international public comme en droit

public interne, elle se présente sous la forme d'un *standard*, d'une *directive* dont le contenu ne se laisse pas facilement déterminer. D'après l'article 97 de la loi française du 5 avril 1884, l'ordre public en matière de police se décompose en trois éléments : la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. Mais qu'est ce que la tranquillité et la sécurité en particulier ? Pareille définition d'une notion dont on essaie de fixer les contours, ne fait-elle pas simplement reculer la difficulté ? La tranquillité et la sécurité ne sont-ce point encore de simples directives, plus précises peut-être, mais pas suffisamment encore pour pouvoir en tirer des éléments positifs ? La tranquillité et la sécurité se présenteront-elles partout dans les mêmes conditions et sous la même forme ? Le contenu concret de chacun des éléments composants de l'ordre public et, par conséquent, celui de l'ordre public lui-même, varieront donc dans l'espace et dans le temps. L'ordre public est ainsi une notion essentiellement *relative* (cf. P. H. Teitgen, *La Police Municipale générale*, 1934, pp. 44 et sv.). Il est de plus une notion *extensible*, je ne dirai pas à l'infini, mais dans une mesure considérable, et on ne peut jamais fixer d'avance les limites de cette extension (cf. C. d'Etat, 6 août 1915, *Delmotte et Senmartin*, R. p. 275 avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Corneille, S. 1916, 3.9, avec la note de M. Hauriou, arrêt particulièrement intéressant parce qu'il consacre une interprétation extensive des pouvoirs de police conférés à l'autorité militaire en cas d'état de siège ; *contre* Cass. Ch. crim. 20 avril 1916, *R.D.P.* 1916, p. 407, avec le rapport du conseiller Petitier et la note de M. Jèze, S. 1917.1.25 avec la note de M. Roux).

En une matière aussi délicate et fuyante on ne peut procéder que par des approximations, par des touches légères qui, tout en laissant à la notion toute sa souplesse et sans altérer sa nature essentielle, vont cependant la circonscrire d'une manière suffisamment précise pour éviter les confusions et les méprises. Il faut d'abord, se garder d'identifier l'ordre public avec l'intérêt général ou public. La proclamation militaire No. 113 précitée fait cette confusion : elle invoque "les perturbations préjudiciables à l'intérêt général" pour justifier la mesure exorbitante et exceptionnelle qu'elle édicte. Cette identification est inadmissible. Il existe certainement une corrélation étroite entre ordre et intérêt publics, en ce sens notamment que toute mesure prise en vue de sauvegarder l'ordre public, sera en même temps une mesure d'intérêt public, mais la réciproque n'est pas vraie : la notion d'intérêt général est plus large, plus compréhensive.

En principe, tous les actes des gouvernants tendent ou devraient tendre à la satisfaction de l'intérêt public ; on ne peut certainement pas prétendre qu'ils visent toujours la sauvegarde de l'ordre public. Il en est ainsi par exemple de beaucoup de lois réglementant les rapports des particuliers-entre eux : il n'est pas douteux qu'en votant ces lois, le législateur a en vue l'intérêt général, mais on ne voit pas très bien en quoi elles touchent, du moins en temps normal, à l'ordre public. De même, lorsque l'Administration passe un contrat avec un particulier en vue de la gestion d'un service public, elle agit dans l'intérêt de tous, mais elle ne pense évidemment pas à assurer l'ordre public. Peut-être ne serait-il pas inexact de soutenir que l'intérêt général c'est celui de tous les membres de la société envisagés en quelque sorte *in concreto*, sous l'angle de leurs intérêts immédiats, dans leur qualité d'habitants et de "consommateurs," et qu'au contraire l'ordre public tend plutôt à la satisfaction des intérêts de la collectivité considérée *in abstracto*, dans sa permanence et sa continuité, ou, pour parler un langage plus simple, l'ordre public condense en lui la masse des intérêts individuels médiats et lointains. J'avoue l'à peu près de cette précision, mais il y a là une indication utile pour la détermination de la frontière entre l'ordre public et l'intérêt général.

Il y a lieu maintenant de pousser plus loin l'analyse de la notion d'ordre public et de voir si elle n'est pas la traduction dans le monde juridique des exigences les plus évidentes de la vie. Envisagée sous ce rapport la notion d'ordre public évoque l'idée de nécessité avec toutes les autres idées que celle-ci implique. Entre ces deux notions, il y a non seulement compénétration, il y a plus : liaison indissoluble. L'idée de nécessité, qui est à la base de l'ordre public, l'éclaire de tous les côtés, lui communique ses qualités et ses défauts, lui insuffle sa propre vigueur et sa propre force de développement. Il est symptomatique à cet égard que, pour fonder les pouvoirs de l'Etat occupant, les auteurs et les textes utilisent indifféremment les deux idées de nécessité et d'ordre public (V. *supra*, pp. 305 et sv.). C'est donc par l'idée de nécessité qu'on doit préciser le contenu de la notion d'ordre public. Or, l'idée de nécessité implique les deux faits suivants : l'existence "péril en la demeure" d'une part, "urgence" de l'autre.

Il y a péril en la demeure lorsque, dans certaines circonstances exceptionnelles, particulièrement graves, — insurrection ou guerre extérieure — c'est l'existence de la communauté politique toute entière qui est en jeu ; il s'agit alors de faire face aux multiples dangers qui assaillent l'Etat de tous les côtés. La conservation de la vie de l'Etat, sa défense contre l'ennemi intérieur ou extérieur qui menacent de le

détruire, passent avant toute autre chose. C'est le premier devoir du gouvernement, comme celui de l'individu placé dans les mêmes circonstances. Il faut prendre alors toutes les mesures qui s'imposent; il faut pourvoir au plus essentiel si même on devait pour cela violer la légalité et suspendre la constitution. A proprement parler, on sort du domaine de la légalité, tout au moins, de la légalité formelle. Celle-ci est faite pour les périodes normales, pour les temps ordinaires; alors, le souci d'assurer le respect des garanties constitutionnelles prime toute autre considération. Mais lorsque c'est l'existence de l'Etat lui-même qui est en danger, et alors même que la Constitution ne contiendrait aucune disposition formelle dans ce sens, il n'est pas douteux que le gouvernement pourra prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le salut de la nation et dans l'exercice de ce devoir suprême, il ne saurait être lié par des règles ordinaires (Cf. en ce sens l'arrêt de la Cour Pénale du Tribunal fédéral suisse du 14 décembre 1915 *R.D.P.*, 1917, pp. 233 et sv.). A plus forte raison doit-il en être de même lorsque c'est la constitution elle-même qui prévoit expressément la suspension possible des dispositions qu'elle établit. C'est le cas de la constitution égyptienne de 1923, dont l'article 155 déclare formellement qu' "aucune disposition de la présente Constitution ne peut, sous quelque prétexte que ce soit, être suspendue, sauf temporairement, *en temps de guerre ou d'état de siège et de la manière déterminée par la loi.*" On peut discuter longtemps sur la portée qu'il faut attribuer à ce texte, mais il n'est pas douteux qu'il implique la suspension possible, dans les deux hypothèses envisagées, des garanties constitutionnelles, de celles notamment qui résultent du principe de la séparation des pouvoirs et du principe des libertés individuelles. Au surplus, ce qui importe, c'est moins la signification exacte des termes de ce texte, que l'esprit dont il s'inspire et l'orientation générale qu'il manifeste. Envisagé sous ce rapport, l'article 155 doit être rapproché d'autres dispositions de la constitution, comme par exemple les articles 37, 41, 74, qui créent une situation exceptionnellement forte au chef de l'Exécutif et marquent les tendances "directoriales" de la constitution de 1923.

Il faut donc qu'il y ait péril, que la communauté toute entière se trouve en état de légitime défense. Mais cela ne suffit pas: il faut encore que les mesures exceptionnelles qui s'imposent ne souffrent aucun retard, qu'elles soient prises immédiatement, sous peine de manquer leur but. La condition d'urgence est un élément indispensable de l'ordre public. Sans doute, très souvent, la gravité de la situation exigera des mesures rapides et la condition d'urgence sera remplie

par le fait même qu'il y aura " péril en la demeure." Mais entre les deux faits, la liaison n'est pas indispensable : l'un peut exister sans l'autre. S'il en est ainsi, si notamment une mesure commandée par le salut de la communauté peut être réalisée en usant des voies et moyens ordinaires qui sont à la disposition du Gouvernement et qu'il n'y ait aucune urgence réelle, le recours à la proclamation militaire constituera un excès de pouvoir contraire à l'article 3 de la loi de 1923.

Tel semble bien être le cas de la proclamation No. 113 qui a suspendu pour une durée indéterminée l'exécution des deux jugements de la Cour d'Appel mixte (V. *supra* p. 310). Que dans l'affaire de la Compagnie du Canal de Suez en particulier il s'agissait d'intérêts touchant de très près aux nécessités vitales du pays, cela ne fait aucun doute. Mais pour sauvegarder ces nécessités vitales, devait-on recourir absolument à une proclamation militaire ? Y avait-il vraiment urgence et aucune possibilité de mettre la Compagnie à l'abri des réclamations des obligataires, sans porter atteinte à un principe aussi essentiel que l'autorité de la chose jugée ? C'est ici que le doute est permis ! Qu'on se souvienne des enseignements de l'affaire *Couitéas* (C. d'Etat, 30 novembre 1923, S. 1923.3.57 avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Rivet et la note de M. Hauriou ; même espèce, 2 décembre 1927. R. p. 1159). Dans cette affaire le Gouvernement avait refusé, pour des raisons de sécurité et d'ordre publics, de prêter le concours de la force armée militaire pour l'exécution d'un jugement. Le Conseil d'Etat a décidé que dans certaines circonstances graves, le Gouvernement pouvait, sans excéder ses pouvoirs, le faire, à condition d'indemniser l'intéressé du préjudice qu'on lui avait imposé dans l'intérêt général. N'aurait-on pas pu agir de la même façon en Egypte, s'il y avait vraiment impossibilité absolue d'obtenir rapidement le vote d'une loi spéciale ?

Résumons-nous : l'article 3 alinéa dernier se réfère, par la formule " sécurité et ordre publics," qu'il emploie à la théorie de la nécessité et en ceci il se conforme à l'esprit général de la loi de 1923, qui procède du régime anglo-saxon de la loi martiale beaucoup plus que du régime français de l'état de siège. En définitive, l'extension des pouvoirs de l'autorité préposée à l'état de siège trouve sa justification et ses limites dans l'idée de nécessité, exactement comme les pouvoirs du Gouvernement français pendant la guerre de 1914.

Mais si, sur le plan du droit objectif, les deux systèmes se rejoignent, une profonde différence les sépare sur le plan du droit constructif et

cette différence est à l'avantage du système français. La théorie de la nécessité présente un grand danger qu'il importe de circonvénir. Tout est ici affaire d'interprétation correcte des circonstances spéciales qui justifient l'extension des pouvoirs de l'Exécutif. Laisser le soin de cette interprétation à l'Exécutif lui-même qui en est le principal bénéficiaire, c'est évidemment la porte ouverte aux abus et à l'arbitraire, tout au moins à l'amplification exagérée et injustifiée de ses pouvoirs. Y a-t-il vraiment nécessité pouvant justifier l'intervention immédiate du Gouvernement ? C'est là une question de fait que celui-ci aura à apprécier mais pas en pleine souveraineté. Il faut un contrôle et malheureusement la pratique a démontré que le contrôle parlementaire, si utile soit-il, n'est pas suffisant. Il faut surtout un contrôle juridictionnel : ce rôle fut rempli en France pendant la guerre de 1914-1918 par le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation. La loi égyptienne de 1923 n'a pas cru utile d'instituer le même contrôle ; il en résulte pour le Gouvernement une liberté d'action qui n'est pas sans danger pour les droits et libertés individuelles.

C.—*Régime juridique des proclamations militaires.*

L'étude du régime juridique des proclamations militaires soulève des problèmes intéressants et curieux. Il faudra, d'abord, examiner les très nombreuses proclamations édictées depuis le mois de septembre 1939 en elles-mêmes et voir s'il n'est pas possible d'opérer entre-elles une classification, de les ordonner et de les cataloguer. Il faudra ensuite, envisager les rapports juridiques des proclamations avec d'autres dispositions juridiques, en particulier avec la loi et les règlements ordinaires. Sous ce rapport aussi, nous aurons un certain nombre de constatations intéressantes à faire.

I.—*Les différentes variétés de proclamations.*—En parcourant rapidement les différents textes de ce qu'on appelle maintenant la " législation de guerre," et on veut marquer par là qu'il s'agit d'une législation de circonstances et temporaire, on est frappé de stupeur en constatant les multiples fonctions remplies par les proclamations. Il n'y a pas de service qu'elles ne puissent rendre, ni de but qu'elles ne puissent atteindre ; d'où l'énorme quantité de proclamations de toutes sortes. Abstraction faite des proclamations de caractère individuel qui ne nous intéressent pas directement, on peut, semble-t-il, les diviser en deux grands groupes : les proclamations de nature législative et les proclamations de nature.

réglementaire, ou, pour être plus précis, les proclamations qui établissent, exactement comme les lois, des dispositions essentielles, de statut et les proclamations qui ne contiennent que des dispositions secondaires, complémentaires, de détails. Les premières, on peut les appeler : proclamations de statut ou législatives ; les secondes : proclamations d'exécution ou complémentaires.

(1) *Proclamations de statut ou législatives.*—Ces sortes de proclamations se comportent exactement comme les lois votées par le Parlement ou les décrets-lois rendus conformément à l'article 41 de la Constitution.

Il en est tout d'abord, qui, après avoir posé la nouvelle réglementation, déclarent que les obligations imposées doivent être remplies " dans les formes et suivant les modalités qui seront déterminées par arrêté du Ministre de ..." C'est la clause de style qu'on rencontre dans bon nombre de lois et qui comportent à la charge du chef de l'Etat, sous peine d'engager la responsabilité politique du Cabinet, l'obligation d'édicter le règlement d'exécution. En effet, en Egypte, la mission d'exécuter les lois appartient aux ministres aussi. C'est ce que font les proclamations : elles renvoient pour l'établissement des détails d'exécution et des conditions d'application à un arrêté ministériel, jamais, à ma connaissance, à un décret du chef de l'Etat. (Les exemples sont nombreux, il est impossible de les citer tous, V. notamment la proclamation No. 6 du 14 septembre 1939 relative aux mesures concernant le commerce avec le gouvernement du Reich Allemand, Art. 4 et l'arrêté d'exécution du Ministre des Finances, No. 54 du 23 septembre 1939 et la proclamation No. 158 du 15 juin 1941, art. 14). Un exemple particulièrement intéressant nous est fourni par la proclamation No. 12 du 8 octobre 1939 qui impose aux exportateurs l'obligation de se munir d'une autorisation administrative pour l'exportation des marchandises déclarées contrebande de guerre et renvoie à un arrêté du Ministre des Finances pour l'établissement de la liste de ces marchandises. (V. la liste dans l'arrêté No. 75 du 17 octobre 1939). Ce qu'il y a de particulièrement remarquable dans ce dernier exemple, c'est que la mise en application de la proclamation est subordonnée à la publication de l'arrêté ministériel prévu. Une liaison étroite s'établit ainsi entre les proclamations et les arrêtés d'exécution comparable *mutatis mutandis* à celle qui existe entre la loi et le règlement d'exécution. D'autres proclamations vont même plus loin : elles subordonnent l'application des dispositions qu'elles édictent, non pas à un arrêté ministériel, mais à la décision du gouverneur ou moudir

(cf. proclamation No. 247 du 11 avril 1942, art. 1er) ce qui est déjà d'une légalité plus que douteuse.

Il n'est pas non plus impossible de citer quelques exemples de proclamations qui adoptent le procédé de la législation de principe. Ces proclamations se bornent simplement à poser, soit les principes généraux de la nouvelle réglementation, soit des directives et le Ministre pourra légiférer avec une liberté d'appréciation plus ou moins grande à l'intérieur de ces principes ou directives. Il s'agit ici de l'exécution au sens de création plus ou moins libre. Tel est le cas de la proclamation du 15 septembre 1942, No. 330, qui établit le principe de l'interdiction de la vente en gros des poissons en dehors des marchés de poissons et dont l'article 2 autorise le Ministre du Commerce et de l'Industrie à prescrire : (1) les clauses et conditions pour l'occupation des places à l'intérieur des marchés ; (2) des mesures destinées à assurer la fidélité du débit ; (3) les mesures nécessaires au maintien de l'ordre et de la propreté." Fidélité du débit, maintien de l'ordre et de la propreté, ce sont là des directives suffisamment souples pour permettre au Ministre compétent de prendre toutes les mesures qu'il jugera utiles.

Quelques proclamations ont recours au procédé de la législation discrétionnaire : certaines d'entre elles instituent un nouveau service public et confient la réglementation dudit service au règlement d'exécution. C'est le cas de la proclamation No. 4 du 3 septembre 1939 qui crée le service d'inspection des bateaux dans les ports de Port-Saïd et Suez ; l'article 3 de cette proclamation charge le gouverneur militaire de la zone du Canal de Suez d'élaborer le règlement d'exécution. Un long arrêté d'exécution fût pris par celui-ci le 15 octobre 1939 (Arrêté No. 8) établissant une réglementation minutieuse des conditions d'entrée des bateaux dans les ports et les règles de contrôle qu'ils devront subir à l'arrivée et au départ. D'autres opèrent un véritable transfert de matières : ainsi, la proclamation No. 76 du 8 août 1940 a délégué au Ministre de l'Approvisionnement le pouvoir de soumettre à certaines restrictions le commerce intérieur et la consommation du pétrole (Kérosène — il s'agit du pétrole de cuisine), ainsi que des produits et articles qu'il aura désignés après avis du Comité ministériel de l'approvisionnement. Au même numéro du Journal Officiel où avait paru la proclamation No. 76, un long arrêté du Ministre de l'Approvisionnement a réglementé de façon détaillée le commerce intérieur et la

consommation du pétrole en instituant un régime de cartes de pétrole (Arrêté No. 24 du 8 août 1940).

Il faut signaler, enfin, les proclamations qui, à l'instar des lois de pleins pouvoirs, opèrent, au profit de certaines autorités administratives locales, une délégation générale et permanente de pouvoirs. Ces autorités, désignées comme déléguées du Gouverneur Militaire général, pourront, chacune dans les limites de sa circonscription, prendre toutes les mesures nécessaires dans l'intérêt de l'ordre et de la sécurité publiques. Autrement dit, les pouvoirs qui leur sont attribués sont aussi larges que ceux du Gouverneur Général (Cf. Proclamation No. 5 du 3 septembre 1939 art. 2 et proclamation No. 294 du 7 juillet 1942 modifiée par la proclamation No. 306 du 25 juillet 1942).

En somme, les proclamations d'ordre législatif se comportent exactement comme les lois : on trouve dans cette législation exceptionnelle la même gamme des procédés, la même variété des modalités que dans la législation qui émane du Parlement : proclamations établissant elle-mêmes la nouvelle législation, proclamations attributives de compétences et proclamations de pleins pouvoirs. La similitude est frappante ; elle n'est pas pour nous surprendre, car, ces divers procédés sont imposés par les exigences d'une bonne technique législative qui doit se modeler sur les besoins et les nécessités de la vie.

(2) *Proclamations d'exécution ou complémentaires.*—Les proclamations militaires ne se bornent pas à usurper les fonctions du législateur, elles veulent davantage, et voici que — chose suprenante — elles vont remplir l'office de législation complémentaire. Elles vont agir comme les règlements d'exécution par rapport aux lois. Après tout pourquoi pas ? Aucune raison majeure ne s'oppose à ce qu'une proclamation s'attribue le droit d'édicter des mesures d'exécution d'une loi, d'un décret-loi, voire même d'une proclamation militaire antérieure. C'est ainsi par exemple que la proclamation No. 24 du 7 mai 1940 relative aux explosifs, engins explosibles etc. porte le visa de l'article 363 du Code Pénal et de la loi No. 8 du 17 mai 1917 sur la détention et le port d'armes et contient le considérant suivant : " Considérant ... qu'il est également nécessaire de compléter et de renforcer les dispositions législatives en vigueur par la promulgation d'une législation spéciale etc...". Sans doute, dans cet exemple, il ne s'agit point d'une réglementation venant compléter, par l'établissement des mesures d'exécution, une législation antérieure, mais bien d'une législation spéciale s'ajoutant à celle-ci et la complétant sur des points nouveaux ; toutefois, la mention

du visa de la loi faisait pressentir l'évolution qui allait se produire bientôt. En effet, elle ne tarda pas ; voici un exemple particulièrement caractéristique : l'article 3 de la loi de 1923 a prévu des réquisitions ; le régime de ces réquisitions a été établi par le décret-loi No. 107 du 20 septembre 1939 ; or, une proclamation militaire No. 30 en date du 16 mai 1940, portant le visa du décret-loi No. 107, prend une mesure, cette fois de pure exécution, en instituant une commission d'estimation chargée de fixer les prix, indemnités et rémunérations des réquisitions effectuées dans la zone spéciale du Caire. Enfin, quelques proclamations n'ont été édictées que pour assurer l'exécution des proclamations antérieures : il en est ainsi des proclamations No. 2 et 3 du 3 septembre 1939 prises pour l'exécution de la proclamation No. 1 de même date sur la censure : la première porte l'organisation du département de la censure prévu à l'article 2 de la proclamation No. 1, la seconde institue une commission consultative auprès du chef censeur. (V. aussi la proclamation No. 20 du 17 septembre 1939 rendu pour l'exécution des proclamations No. 6, 8 et 11).

Telles sont les diverses variétés des proclamations militaires. Avouons que tout cela frise l'incohérence et le désordre ? Que les proclamations militaires puissent empiéter sur le domaine de la loi, cela se comprend ; mais que le même empiètement se produise sur celui du règlement d'exécution, voilà qui se conçoit plus difficilement et nous nous rendront encore mieux compte du caractère insolite de cette pratique lorsque nous aurons analysé les rapports des proclamations militaires avec la loi et le règlement.

II.—*Les rapports juridiques des proclamations militaires avec la loi et le règlement.*—La détermination de ces rapports n'est pas chose aisée. Cela vient de ce que nous nous trouvons ici en présence d'un problème politique autant que juridique, et, comme le contrôle juridictionnel fait défaut, les considérations politiques l'emportent souvent sur les considérations juridiques. En définitive, le choix entre les différents procédés de législation — proclamation ou la loi, proclamation ou le règlement — est une pure question d'opportunité, dont l'appréciation dépend de la compétence discrétionnaire de l'autorité préposée à l'état de siège, sous le contrôle politique, d'ailleurs peu efficace, du Parlement. Essayons quand même de dégager quelques indications, sous le bénéfice de l'observation générale que nous venons de faire.

(1) Un point, d'abord, est certain : les proclamations militaires peuvent, dans les limites de la loi de 1923, modifier la législation existante

Il suffit pour cela que la matière législative touchée intéresse la sécurité et l'ordre publics. Il n'est pas du tout nécessaire que cette matière concerne l'organisation interne de l'Etat et les rapports des Administrations publiques avec les particuliers.

Une matière d'intérêt exclusivement privé pourrait parfaitement bien, par l'ampleur qu'elle prend et par le retentissement qu'elle cause dans le pays, revêtir le caractère d'une matière d'ordre public et justifier l'intervention d'une proclamation militaire.

Il est en effet extrêmement difficile, d'aucuns disent même impossible, de tracer une frontière définitive entre ce qui relève du droit répressif et ce qui est du ressort du droit restitutif. Toutes les tentatives doctrinales en vue d'opérer une pareille discrimination ont échoué (V. sur ce point, Vincenzo Manzini, *Trattato di Diritto Penale* 1933, t. II No. 90, pp. 154 et sv.) et l'on est donc forcé de s'en remettre à la volonté souveraine de l'organe législatif. (Cf. en ce sens, Vincenzo Manzini, *op. cit.* No. 89, p. 154 ; J. Bentham, *Traité de Législation Civile et pénale*, 1840, t. IV, p. 91 ; v. cependant la tentative extrêmement intéressante, mais qui se place exclusivement sur le terrain sociologique de M.E. Durkheim, *De la Division au Travail Social*, 5e. éd. 1926, *passim*, notamment pp. 99 et sv.). La seule condition exigée est que les faits d'ordre privé sanctionnés répressivement, bien que ne touchant qu'à des intérêts privés, mettent en même temps en jeu l'intérêt public et risquent de troubler la sécurité et l'ordre publics. (Berina, *Dell'illecito civile e dell'illecito penale*. Extrait de l'Académie Royale des Sciences de Turin, XLII, 1907, pp. 10 et 11 ; V. Manzini, *op. cit.* p. 154). Dans ces limites, le législateur peut, à sa guise, assortir les dispositions nouvelles qu'il édicte de sanctions répressives ou restitutives.

On doit reconnaître la même compétence large à l'autorité préposée à l'état de siège qui s'est superposée temporairement au Parlement : toutes les fois qu'un rapport social d'intérêt exclusivement privé prend une telle importance que les répercussions qu'il produit dépassent le cercle des intéressés et résonnent dans toute la collectivité, la proclamation militaire peut se saisir de la matière qui forme l'objet de ce rapport, établir une nouvelle réglementation et sanctionner ses prescriptions par des peines. La proclamation militaire No. 358, du 9 décembre 1942, allouant des allocations de vie chère aux travailleurs des établissements industriels et commerciaux nous fournit un bon exemple de cette sorte de rapports. Cette proclamation concerne les relations purement privées entre employeurs et ouvriers. Elle impose d'autorité aux employeurs l'obligation de verser à leurs ouvriers des allocations de

vie chère ; elle établit donc, sur ce point, une nouvelle réglementation de ces relations, et décide que les manquements des employeurs aux obligations prescrites constitueront des infractions punissables pénalement (article 8). Pourquoi cette sanction pénale ? Probablement pour briser d'avance toute velleité d'opposition de la part des employeurs qui, si elle s'était produite, aurait mécontenté les ouvriers, engendré des troubles sociaux, hautement préjudiciables à l'intérêt économique du pays ; or, en temps de guerre surtout, la sauvegarde de la paix sociale doit primer toute autre considération.

Peut-on en dire autant des proclamations militaires Nos. 151, 164 et 315 relatives au louage de choses ? Les circonstances demandaient, semble-t-il, l'intervention de l'autorité préposée à l'état de siège : dans certaines grandes villes particulièrement surpeuplées à cause de la guerre, une grave crise de logement éclata ; il fallait de toute nécessité établir un régime des prorogations et des restrictions des loyers. Il y avait incontestablement nécessité de s'opposer à la rapacité des propriétaires peu scrupuleux qui n'hésitaient pas à abuser des droits qu'ils tenaient des contrats passés avec leurs locataires. Mais devait-on pour cela recourir à une proclamation militaire ? Ne pouvait-on pas demander au Parlement le vote d'une loi, au besoin par la procédure d'urgence ? Y avait-il vraiment nécessité impérieuse et urgente justifiant l'intervention de l'autorité préposée à l'état de siège ? Il est permis d'en douter.

La chose est d'autant plus douteuse qu'il semble bien que les articles 5 et 6 de la loi de 1923, qui établissent, le premier des sanctions de caractère pénal, le second la compétence des Cours Martiales pour toutes les infractions aux proclamations, supposent implicitement que tout manquement aux dispositions édictées par une proclamation militaire doit avoir le caractère d'une infraction susceptible d'être jugée par les tribunaux militaires et sanctionnée par une peine répressive. Or, ces proclamations, de la manière dont elles ont été établies, peuvent bien faire naître des procès de droit privé, et en fait les procès ne manquent pas, mais on ne voit pas comment leur application pourra engendrer un contentieux pénal de la connaissance de la juridiction militaire spéciale. C'est précisément pour cette raison que les dites proclamations maintiennent la compétence des tribunaux ordinaires pour toute contestation née de leur application. Chose plus significative : une disposition spéciale exclut expressément l'application des peines prévues à l'article 5 de la loi de 1923. Il n'est donc pas douteux qu'avec ces proclamations, l'autorité préposée à l'état de siège a excédé les pouvoirs

qu'elle tient de la loi sur l'état de siège et a injustement empiété sur ceux du législateur ordinaire.

Les proclamations peuvent donc modifier les lois existantes. Mais — et c'est la seconde observation — les modifications apportées par elles à la législation sont temporaires et provisoires. Elles ne dureront qu'autant que l'état de siège. Il est certain, en effet, quoique la loi de 1923 ne le dise pas formellement, qu'une fois l'état de siège levée, la législation établie par les proclamations militaires disparaîtra *ipso facto*, et la législation ordinaire reprendra son empire. A proprement parler, il n'y a donc pas modification, il y a simplement suspension des lois en vigueur.

La législation exceptionnelle d'état de siège se substitue ainsi temporairement à la législation ordinaire. Mais alors se pose une seconde question : jusqu'où peut aller cette substitution ? Malgré l'interprétation large que nous avons admise de la formule "sécurité et ordre publics" et qui ouvre à l'autorité préposée à l'état de siège un champ d'activité considérable, les pouvoirs qui lui sont dévolus ne sont pas illimités ; ils se heurtent à une limite, celle notamment qui vient de la loi de 1923 elle-même. Le fondement juridique des pouvoirs du Gouverneur Militaire se trouve dans cette loi et c'est dans les limites de cette loi qu'il peut seulement légiférer. Il est vrai que les termes de la loi de 1923 sont très larges, mais ils prévoient quand même quelques bornes qu'il ne pourrait franchir sans violer le titre juridique de sa compétence. Il en est une notamment qui résulte de l'article 5 de la loi : — "les infractions aux proclamations ou ordres de l'autorité préposée à l'état de siège seront punies des peines prévues dans les proclamations. Ces peines ne pourront excéder huit ans de détention ou L.E. 4.000 d'amende, sauf l'application des peines plus graves prévues par le Code Pénal ou par d'autres lois." Les termes catégoriques de ce texte excluent l'application de toute autre peine : doivent donc être déclarées comme absolument illégales les proclamations militaires No. 280 et 355 qui autorisent le juge militaire à ordonner la peine de flagellation.

En résumé, on peut dire que, pour être légales, les proclamations militaires, qui portent sur des matières non énumérées à l'article 3, doivent satisfaire aux deux conditions suivantes, l'une positive, l'autre négative :

- (a) être requises pour la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre publics ;

(b) ne pas toucher aux rapports de droit privé qui, ne mettant pas impérieusement en cause l'ordre public, n'exigent point la répression pénale et ne justifient pas la compétence des tribunaux militaires.

Toutes les proclamations qui ne remplissent pas les deux conditions indiquées doivent être considérées comme illégales. Mais cette double limitation, si l'on veut qu'elle ne reste pas lettre morte et qu'elle produise des effets pratiques, suppose nécessairement l'existence d'un contrôle sérieux des actes de l'autorité préposée à l'état de siège. N'exagérons point la valeur du contrôle politique du Parlement : ici, comme ailleurs dans le système des pleins pouvoirs, ce contrôle s'avère illusoire. Seul le contrôle juridictionnel pourra rendre des services effectifs. L'absence de toute voie de recours contre les proclamations militaires constitue, à notre avis, le défaut capital du système égyptien. Les abus seront inévitables aussi longtemps que l'autorité préposée à l'état de siège pourra légiférer en toute liberté, sans s'exposer à la censure, salutaire pour les individus, du juge administratif ou judiciaire.

(2) Les rapports entre les proclamations et les règlements ordinaires, pour être moins complexes, n'en sont pas moins intéressants et curieux. Nous savons qu'il faut distinguer dans le droit public égyptien, comme dans le droit public français, entre les règlements d'exécution et les règlements autonomes. Les premiers, et en particulier les arrêtés ministériels, remplissent, nous l'avons vu, vis-à-vis des proclamations le même rôle que vis-à-vis des lois ordinaires : les uns sont pris pour l'exécution des proclamations, les autres en exécution des proclamations. Mais, n'oublions pas que l'autorité préposée à l'état de siège est en même temps le Président du Conseil, chef du Gouvernement, et si, en tant que Gouverneur Militaire, il fera œuvre du législateur, en tant que chef du Gouvernement, il se chargera des fonctions exécutrices et se servira pour cela des proclamations militaires : d'où les proclamations intervenant pour l'exécution des lois et des proclamations antérieures (*supra*, p. 320).

Les rapports entre les proclamations et les règlements autonomes présentent un caractère un peu plus complexe. La complexité vient de ce que si, d'une part, notamment en matière de police, l'autorité préposée à l'état de siège et ses délégués se substituent à l'Administration civile dans l'exercice des pouvoirs de police, d'autre part, il n'y a pas à proprement parler de substitution, puisque ce sont les autorités

administratives ordinaires qui remplissent le rôle dévolu à l'autorité préposée à l'état de siège. Quelle tentation pour elles de recourir à la voie de proclamations militaires au lieu de celle des règlements ordinaires, afin de rendre leurs ordres plus redoutables, parce que plus sévèrement sanctionnés! La distance est grande en effet entre les peines de simple police de l'article 395 du Code pénal et les peines spéciales de l'article 5 de la Loi de 1923. En fait, les empiètements des proclamations sur le domaine des règlements de police ordinaire ne manquent pas. L'exemple le plus caractéristique est celui des arrêtés des gouverneurs militaires d'Alexandrie et du Caire réglementant la circulation des bicyclettes, sanctionnés par la peine d'emprisonnement ne dépassant pas deux mois et par une amende de L.E. 10 au plus (respectivement arrêtés No. 18 du 16 mars 1940, et No. 5 du 18 juin 1940. Voir aussi la Proclamation No. 214 du 10 janvier 1942 prescrivant l'affichage des prix dans certains établissements publics; les nombreuses proclamations établissant l'heure d'été; la Proclamation No. 264 du 29 mai 1942 relative à la construction des huttes à Ras el Bar, etc.). On peut constater le même empiètement des proclamations sur le domaine des règlements autonomes en matière d'organisation interne des services publics (cf. la Proclamation No. 4 du 3 septembre 1939 instituant un service d'inspection des navires dans les ports). Pareil empiètement ne se justifie que lorsque des considérations tirées de la sécurité et de l'ordre publics exigent des mesures plus énergiques et plus efficaces; on ne voit pas en quoi l'ordre et la sécurité publics étaient en jeu en matière de réglementation de la circulation sur les voies publiques. Ici encore des raisons de pure opportunité l'ont emporté sur le souci d'une distribution rationnelle des pouvoirs entre les diverses autorités administratives.

M. MOUSKHÉLI.

MONEY AND PRICES IN EGYPT

(Preliminary Note)

BY

J. I. CRAIG, M.A., F.R.S.E., C.B.E.

In his book "*The General Theory of Employment Interest and Money*," Lord Keynes gives the following formula which, he says, "can be regarded as a generalised statement of the Quantity Theory of Money":

$$\frac{M}{p} \cdot \frac{d p}{d M} = e = e_p \cdot e_d, \text{ where } e_p = 1 - e_o.$$

e_o ($1 - e_w$), M is the quantity of money and p is the price level—"prices" Lord Keynes puts it, without further elaboration of its measurement.

The quantities e with suffixes are various elasticities, with which we are not concerned here at the moment, since we are going to assume that e is a constant. This is a legitimate assumption as a first approximation, and its validity will be tested by the degree to which deductions from it fit the facts as given by statistics.

The fundamental differential equation may be expressed in ordinary language: "The percentage rise (or fall) in prices is a multiple of the percentage rise (or fall) in the amount of money." The assumption is that this multiple remains constant, at least over a large range of variation in the amount of money. We shall measure p by the index number of wholesale prices as compiled by the Statistical Department and published monthly (1).

For the purpose of this paper money will be defined as the total currency circulating in Egypt. It comprises the banknotes, issued by the National Bank of Egypt, the currency notes, issued by the Ministry of Finance and the metallic money, issued by the same Ministry. Notwithstanding the important part played by "bank money," i.e. deposits in banks, on which cheques may be drawn in settlement of business transactions of all sorts, so that the cheques

(1) A weekly index number is also compiled, but it is intended rather for official than for public information.

play the part of money, no attempt will be made in this paper to bring in these deposits as a factor. The matter will not, however, be allowed to rest here, but will be taken up in a more extended paper which is now in preparation. All that it means is that the part played by cheque money in settling accounts is assumed to remain sensibly proportional to the part played by currency. Again the validity of the hypothesis must be judged in the event by its success in explaining the phenomena.

The National Bank of Egypt publishes monthly statistics of the amount of the note-issue. In Egypt the issue corresponds very closely with the amount of notes in circulation, from the fact that the National Bank does not require to hold a large reserve of notes issued but not in circulation, in contradiction to the practice of the Bank of England. But the issue extends also to the Sudan, so that some deduction has to be made for the amount in circulation there. We have monthly returns of the nett amount of notes sent by the Bank to the Sudan, or received by it from there. We have no means of knowing the amount of notes carried across the frontier by travellers, but in the long run the *nett* transfer so made is unlikely to be significant.

Accordingly the total issue of banknotes less the nett recorded amount in the Sudan is taken to be the amount in circulation in Egypt.

Another point, however, arises here. The note issue comprises notes of various denominations and it is unlikely that the monetary work done by different denominations is proportional to their total respective amounts issued. In other words, the velocity of circulation differs in the different denominations, and it is known from statistics that this velocity itself changes with the total amount issued. It is known, for example, that a much larger proportion of notes of L.E. 50 and L.E. 100 are held to-day than in 1939, and it is certain that these are held mostly for "hoarding" and not currency purposes. But the proportion so held, though important, is not so markedly different to-day as to discredit the method here adopted of lumping together notes of all denominations. A similar objection might be raised against the addition of currency notes and of metallic money, without regard to their individual velocities of circulation.

Currency notes do not circulate in the Sudan. One correction, however, has been made in their amount. For years the amount of the issue of 1919 which remains in circulation has decreased extremely slowly to a level of L.E. 50,000. This figure has accordingly been deducted on the ground that these old notes are now definitely out

of circulation and so have no effect on prices. Incidentally, it may be mentioned that Egypt seems to have reached saturation point as regards circulation of this form of currency, the issue of which has been steady at about L.E. $2\frac{1}{2}$ millions for some time.

Corrections have been applied to the volume of metallic cash for the nett amount known to have been sent to the Sudan.

Lord Keynes does not himself "attach much value to manipulations of this kind," *i.e.* the analytical expression of the relations between the variables at work. He would "repeat the warning that they involve just as much tacit assumption as to which variables are taken as independent as does ordinary discourse," whilst he doubts "if they carry us any further than ordinary discourse." There I take leave to differ. It appears to me that the difference between "ordinary discourse" and "manipulations of this kind" is just the difference between the method of the medieval philosophers and that of the Galileo—Newton era. I have no hesitation then in trying to use Lord Keynes's manipulations.

His fundamental equation is :

$$\frac{M \cdot d p}{p \cdot d M} = e$$

where e is assumed to be constant, as a legitimate first approximation. This differential equation is then integrable into the form

$$\log. p = e \cdot \log. M + C$$

where C is the arbitrary constant of integration. The logarithms are Neperian, but, by multiplying throughout by 0.43429, we may convert them to common logarithms.

The equation may then be written :

$$\begin{aligned} \text{Log. } p &= e \cdot \text{Log. } M + \text{Log. } K \\ \text{or} \quad y &= e \cdot x + c, \end{aligned}$$

where $y = \text{Log. } p$, $x = \text{Log. } M$ and $c = \text{Log. } K$, an arbitrary constant. This is a linear equation which is to be satisfied by the observed

quantities, that is to say the logarithms of the index numbers of whole-sale prices and of the corresponding amounts of money, as in the table⁽¹⁾:

Date	Index numbers	Money (Unit L. E. 1000) M.	Log. p.	Log. M.	Log. p. computed	Differ. = v.
	P					
31-12-39	122	31,992	2.08636	4.50503	2.0744	+0.0120
31-12-40	148.5	44,284	2.17173	4.64625	2.1823	-0.0106
30- 6-41	161.5	47,902	2.20817	4.68036	2.2084	-0.0002
31-12-41	182.5	57,920	2.26126	4.76283	2.2713	-0.0100
31-12-42	251	85,279	2.39967	4.93084	2.3998	-0.0001
30- 6-43	269.5	91,024	2.43056	4.95916	2.4215	+0.0091

The constants e and c were found by the method of least squares.

The normal equations⁽²⁾ are :

$$0.51945 \quad e + 1.4844 \quad c = 0.50168$$

$$\text{and} \quad 1.4844 \quad e + 6 \quad c = 1.5579$$

The solution is $e = 0.7641$ and $c = 0.07061$.

Hence the equation connecting prices and money in Egypt is

$$(\text{Log. } p - 2) = 0.7641 (\text{Log. } M - 4.5) + 0.07061$$

$$\text{or} \quad \text{Log. } p = 0.7641 \text{ Log. } M - 1.3678$$

$$\text{or} \quad p = M^{0.7641/23.324} = 0.042874 M^{0.7641}$$

The values of Log. p. computed from these values are contrasted with the observed values in the last column but one of the table above and the differences shown in the last column. The greatest difference is 2.8 per cent.

⁽¹⁾ The data for these six epochs were used in this preliminary work, because for them we have also data as to bank deposits, which may be used in various extensions of the preliminary work here published. A longer analysis for the first 48 months of the war has remarkably confirmed this work. It will appear next month, I hope.

⁽²⁾ In forming them 2 was deducted from each Log. p. and 4.5 from each Log. M.

It may be objected that the above method assumes that prices depend on money, whereas some people would have it that the amount of money in circulation depends on the price level. "The higher the price level the more money required to do the monetary work." Sir Robert Giffen has indeed said: "It is the range of prices as part of a general economic condition which helps to determine the quantity of money in use, and not the quantity of money in use which determines the prices."

There is a certain amount of truth, but not the whole truth, in what he says. The point will be discussed in more detail in the next paper. Meanwhile, the statistics have been used to find the relation between money and the price-level. The corresponding equations are found to be

$$\text{Log. } M = e' \text{ Log. } p + \text{Log. } K'$$

$$y' = e' x' + c'$$

or numerically

$$\text{Log. } M. = 1.3025 \text{ Log. } p + 1.8042$$

$$\text{or } M = 63.71 p^{1.3025}$$

The double calculation has this advantage that we can easily get from it the coefficient of correlation of the two variables, price-level and volume of money. This coefficient, I may explain to readers unfamiliar with mathematical statistics, is a measure of the correlation or connection between two variables. When it is zero, there is no correlation to be detected between them; when it is +1, the correlation is complete, so that unit deviation of the one variable (measured in an appropriate unit) is accompanied by unit variation of the other (also measured appropriately). Theory shows that when we have two linear equations

$$y = m x + c \text{ and } x = m' y + c',$$

the coefficient of correlation r is derived from the equation

$$r^2 = m m'. \text{ Applied here, this gives}$$

$$r = 0.9976.$$

Now this denotes a very high degree of correlation between money and the price-level in Egypt, so high that we may say there is no room, or only the most meagre room, for the admission of any other factor

influencing the relation between the two variables. It does not, however, throw any light on which variable is to be looked on as cause and which as effect; all it says is that money and the price-level are so closely connected causally that there is no room for any other *independent* causal factor operating between them. Thus the initial assumption, viz. that the elasticity of price against money is constant, has been justified in the event.

To anticipate somewhat, it may be said here that this result, obtained for only six observations, has been fully confirmed for the 48 first months of the war.

It may unhesitatingly be stated therefore that the rise in prices and in the quantity of money during this period is causally connected. If any person denies this, it is to him to show where the above reasoning is wrong and to substitute his own different explanation. In this connection I may be allowed to cite two quotations from the article on quantity theory in Palgrave's Dictionary of Economics.

"The quantity-theory is merely an application to the special case of money, of the general principle that value is determined by demand and supply. Prices, being merely the value of goods in exchange for money, must be deemed to be governed by the general law of value, unless some reason for an exception in this case be shown, which has never been done. However much men have cavilled at the quantity-theory, no one has ever yet seriously undertaken to show what determines the value of money—that is, prices—if supply and demand do not."

And—

"It does not belong to the advocate of that theory to prove its validity, inasmuch as it constitutes merely a single case, under a principle which is in all other instances admitted to govern value. The burden of proof rests upon those who would dispute this theory."

(Prof. F. A. WALKER, Art., *Quantity Theory of Money*, loc. cit. III, p. 224).

Money is a measure of value, a medium of exchange and a means of storing value. In itself it is inert. Prices rise or fall because of human decisions and not automatically as quantity of money rises or falls. But as "the love of money is the root of all evil," money exercises a powerful influence in determining these decisions. The seller asks for more money, that is to say a higher price, because he

has reason to believe that more will be forthcoming and the buyer pays the higher price because he has or can get more money. The logical conclusion then is that, though not itself the immediate cause of a rise (or fall) in prices, an increase (or decrease) in the quantity of money is an essential condition of a rise (or fall) in prices⁽¹⁾. One stipulation, however, must always be made—"other things being equal." In fact, the "other things" and their possible inequality are taken into account in Keynes's modernised theory, an aspect which will be handled in the next paper.

The relation between price changes and money changes in Egypt may be written, in ordinary language:

The percentage rise in prices is 0.7641 times the percentage increase in money.

This explains the fact, noted by the President of the National Bank of Egypt in his annual address for 1941, that the rise in prices was less than the volume of money in circulation would suggest. It also confirms the surmise made by Keynes (*loc. cit.* p. 306) that it will be found to be less than unity.

J. I. CRAIG

⁽¹⁾ See D. H. ROBERTSON, *Money* (Cambridge, 1922), p. 116.

has reason to believe that goods will be forthcoming and the buyer pays the higher price because he has or can get more money. The logical conclusion here is that though not itself the immediate cause of a rise (or fall) in prices, an increase (or decrease) in the quantity of money is an essential condition of a rise (or fall) in prices.¹ One stipulation, however, must always be made: "other things being equal." In fact, the "other things" and the "other things" are taken into account in Keynes's modernized theory. An aspect which will be dealt with in the next paper.

The relation between price changes and interest changes in Keynes may be written, in ordinary language:

The percentage rise in prices is 0.75% times the percentage increase in money.

This relation is first stated by the President of the National Bank of Egypt in his famous address in 1931. But the use in interest was less than the volume of money in circulation at that time. It also confirms the conclusion made by Keynes (1933, p. 107) that it will be found to be less than unity.

J. I. CURRIE

ENTITÉS NATIONALES ET COMMERCE INTERNATIONAL ⁽¹⁾

PAR

Dr. E. NASSIF

*Chargé de conférences à la Faculté Royale de Droit
et à l'Ecole Française de Droit du Caire*

Au moment où des victoires retentissantes rendent plus actuels la Charte de l'Atlantique et le vœu qu'elle contient pour une plus grande liberté des échanges, au moment où des conversations se déroulent dans les capitales des Nations-Unies sur ce que pourraient être les relations économiques après la guerre, il nous a paru opportun de réexaminer une fois de plus, mais peut-être sous un angle quelque peu nouveau, le vieux problème du commerce international.

Peu de sujets en vérité attirent autant que l'antithèse libre échange-protectionnisme ceux qui s'intéressent aux problèmes économiques contemporains. Il semblerait pourtant que rien n'est plus facile que le choix entre deux politiques, dont l'une n'existe plus, et n'a même jamais existé, du moins sous sa forme absolue, dans la réalité.

La difficulté vient du fait que les fondateurs de la science économique, les Physiocrates, puis les économistes classiques, ont préconisé, avec un zèle de missionnaire, l'établissement de la liberté économique. Confondant un vœu avec la réalité, les néoclassiques, puis les générations successives qui se sont nourries d'idéal et de connaissance aux écrits des économistes classiques, se sont imaginé que ce régime de libre-échange que les Physiocrates ont décrit avec tant d'enthousiasme et sous des couleurs si attrayantes, était véritablement le paradis perdu, un état historique, qu'il nous a fallu échanger contre les affres du protectionnisme. Or rien n'est plus faux. Voici comment le Prof. Reboud résume (dans son Précis d'Economie Politique) l'histoire des relations commerciales des Etats Européens du XVI^e au XX^e siècle. Du XVI^e à la fin du XVIII^e siècle mercantilisme (formation et développement des Etats modernes). Apparition d'idées

⁽¹⁾ Conférence prononcée le vendredi 14 mai 1943 à la "Société Fondéeur d'Economie Politique."

libérales à la fin du XVIII^e siècle sous l'influence des Physiocrates (marquées par le traité d'Eden en 1786) vite effacées par la Révolution et l'Empire (blocus continental).

De 1815 à 1860, protectionisme rigoureux dans la plupart des Etats; de 1860 à 1877, triomphe d'idées plus libérales qui inspirent de nombreux traités de commerce à tendance libre-échangiste ⁽¹⁾, de 1877 à 1892 réaction en faveur d'une politique protectionniste, de 1892 à 1914 aggravation presque générale du protectionnisme, et depuis lors

Ce n'est donc qu'au milieu du XIX^e siècle que la Grande-Bretagne ayant pu devenir grâce à ses ressources naturelles et à l'ingéniosité de ses habitants, la première puissance industrielle du monde que s'établit entre elle et les autres pays demeurés essentiellement agricoles une sorte de division du travail.

Cette tendance à la spécialisation qui impliquait nécessairement des échanges de caractère complémentaire alla cependant sans cesse en décroissant pendant les cent années écoulées et elle s'est transformée d'une manière révolutionnaire pendant notre XX^e siècle. Elle a fait place à une autre tendance, au développement géographiquement quasi général de l'industrialisation. Toute une série de facteurs ont contribué à cette évolution; la dispersion des connaissances techniques, le développement prodigieux des communications, la relative liberté des échanges, l'augmentation de la population du globe et, enfin, la guerre mondiale qui comme toute guerre a accentué les nationalismes économiques. Cette énumération n'est d'ailleurs nullement limitative. Si la guerre mondiale, a intensifié les tendances protectionnistes qui accompagnaient l'industrialisation croissantes; les crises économiques d'après-guerre, celle de 1929 en particulier, les accentuèrent encore plus. Quoique la liberté des échanges et la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée fussent souvent rappelées et toujours approuvées en principe dans toutes les Conférences et Congrès Internationaux, le protectionnisme, lui, ne cessa de progresser et ses mérites vantés à l'intérieur de chaque nation depuis 1919.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que le troisième point de Wilson portait déjà: "Suppression autant que possible de toutes les barrières économiques et établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la paix".

(1) Inaugurés par le traité franco-anglais.

Les déclarations faites à Genève en 1927 par les représentants de toutes les grandes nations sont très exactement dans le même sens. Le 8 novembre 1927, 28 nations condamnaient officiellement à Genève les prohibitions et les restrictions à l'importation comme l'exportation.

Toujours à Genève, en août et septembre 1929, en février 1930, ces mêmes pratiques sont condamnées à nouveau. Elles le sont encore à Stresa le 20 septembre 1932 et à la Conférence de Londres en juin 1933. Mais en vain.

Pour ne citer que les faits les plus symptomatiques, l'Angleterre qui était le pays du libre échange théorique et pratique et qui l'était restée jusqu'à la veille de la crise (si l'on excepte les lois d'après-guerre dites "de protection des industries de bases") devait procéder en 1931-1932 à une élévation générale de son tarif qui la classait parmi les pays franchement protectionnistes ⁽¹⁾.

De leur côté les Etats-Unis par leur tarif Hawley-Smoot en 1930 restaient fidèles à leur politique ultra-protectionniste et interdisaient pratiquement l'entrée du territoire américain à toutes les marchandises européennes comme les lois sur l'immigration l'avaient fermé aux hommes.

Devant ces constatations, deux attitudes sont possibles :

La première consiste à affirmer que le monde est fou et que les théoriciens ont raison ; tout le mal viendrait de ce qu'on ne les écoute pas, car ils possèdent la formule magique qui arrangerait tout : la liberté absolue du commerce international. Par incompréhension, par faiblesse, inconscience, voire même volonté de nuire, le monde n'en voudrait pas.

La deuxième attitude consiste à considérer les faits objectivement à en dégager les causes et, si possible, indiquer les remèdes adéquats. C'est ainsi que par une déclaration commune en date du 3 avril 1937, le gouvernement de la République française et le gouvernement de Sa Majesté Britannique confièrent à M. Van Zeeland une mission qui consistait, d'après les termes employés, en une "enquête sur la possibilité d'obtenir une réduction des mesures de contingentement et des autres obstacles au commerce international".

Dans un passage fort significatif de son rapport Mr. Van Zeeland s'exprima ainsi : "ce n'est pas à la légère ni de gaité de cœur que ces

(1) Droits de 50% en 1931 sur les produits à "importations anormales", droits de 10 à 33% pour les autres.

dispositions de protection nationale avaient été établies, et si les pays ainsi protégés maintiennent aujourd'hui encore la cuirasse qu'ils ont estimé devoir se donner, ce n'est point sans motifs graves".

Et plus loin... "les tendances qui poussent les Etats vers une plus grande autonomie économique trouvent leur origine dans des considérations très diverses. Les unes se rattachent à des conceptions purement politiques ; d'autres à des préoccupations de caractère social, comme par exemple les problèmes du chômage ou de l'adaptation de la main-d'œuvre ; d'autres enfin à des soucis spécifiquement économiques".

Mr. Van Zeeland émit des propositions fort prudentes, fit appel à l'esprit de collaboration, esquissa même la procédure à suivre... L'on connaît le reste.

Devons-nous croire que l'ère des échanges entre nations est irrémédiablement close et que l'autarcie tend à être la loi de l'avenir ? Devons-nous rayer définitivement de notre pensée les avantages inhérents à la spécialisation, à la division internationale du travail ? En sens inverse la disparition ou l'élimination graduelle des causes extra économiques responsables du protectionnisme d'avant-guerre et l'intérêt économique bien compris sont-ils de nature à faire régner le libre échange que d'aucuns souhaiteraient ? C'est ce que nous allons nous demander (pendant trois longs quarts d'heure) en examinant d'abord du point de vue théorique l'utilité et la possibilité d'un commerce libre entre nations ; puis les empêchements de caractère *purement économique* susceptibles de l'entraver, avant de tirer les conclusions qui s'imposent.

I

Depuis la publication du célèbre ouvrage d'Adam Smith, "La richesse des Nations", c'est un lieu commun d'écrire et de dire que la division du travail est un fait économique fondamental, un fait qui multiplie dans d'énormes proportions la puissance productive du travail, un fait auquel les hommes doivent la plus grande part de leur richesse, de leur prospérité, de leur bien-être.

Or les avantages économiques de la division du travail *sont d'autant plus importants que son champ d'application est plus étendu*. Alors que la division du travail, dans un rayon restreint, ne favorise guère que la formation ou la subdivision des professions et ne permet pas à la décomposition des tâches de s'exercer efficacement, l'ouverture de marchés et de débouchés étendus permet non seulement cette décomposition

des tâches, mais facilite encore l'organisation de la production avec ses caractéristiques modernes : la fabrication en grandes masses, la production en grandes séries, la concentration, la localisation, la rationalisation. C'est l'extension géographique de la spécialisation qui a permis d'utiliser avec le maximum d'efficacité les forces productives : à la fois la diversité des climats, des ressources naturelles, des aptitudes innées ou acquises des personnes.

Il semble donc que *l'échange*, qui est la *condition même* de l'existence de la division du travail, et par suite de son extension, devrait être jugé toujours avantageux, qu'il ait lieu entre individus d'un même pays ou entre individus appartenant à des pays différents.

En fait la raison déterminante de tout échange, qui réside dans l'avantage réciproque, dans le profit mutuel constitué par l'accroissement de valeur d'usage des produits échangés, existe aussi bien lorsque les coéchangistes appartiennent à des pays différents que lorsqu'ils sont dans le même pays.

L'échange international, comme l'échange individuel à l'intérieur d'un pays, semble donc à la fois conforme à l'intérêt général et aux intérêts privés des coéchangistes.

Il n'est pas nécessaire cependant d'être grand clerc pour se rendre compte qu'en régime de liberté des échanges internationaux, certains pays pourraient être surclassés par d'autres dans tous les genres de production. En régime de liberté des échanges un pays comme la France pourrait voir son agriculture supplantée par celle des pays neufs et son industrie par celle des pays plus rationalisés. Les habitants de ces pays devront alors pouvoir émigrer. Mais il n'y a pas que ce cas-limite et il faut admettre comme corollaire à la libre circulation des marchandises celle aussi libre des facteurs de production : éléments naturels, capitaux et surtout travailleurs qui devront pouvoir se déplacer librement de pays à pays pour profiter des avantages que peut leur procurer la localisation résultant de la division internationale du travail.

Le libre échange basé sur la théorie des coûts absolus postule que l'homme doit aller là où la vie est matériellement plus facile : "*ubi bene, ibi patria*"; il pourrait en résulter d'immenses mouvements migratoires qui videraient certains pays de leur population au profit d'autres contrées tendant ainsi à égaliser partout les conditions de vie.

Il y a là cependant un véritable abus de l'abstraction, de la part des économistes individualistes qui ne tiennent aucun compte des facteurs multiples, naturels ou artificiels qui s'opposent précisément

au libre déplacement des éléments naturels des capitaux et surtout des hommes.

Aussi, l'on comprend que d'autres économistes se soient attachés à relever d'abord les caractères particuliers de l'échange international pour s'appliquer à montrer que les différences que l'on peut trouver entre les deux échanges, l'échange à l'intérieur et à l'extérieur d'un pays, ne pouvaient aboutir à des résultats défavorables. C'est ce qu'ont fait les classiques anglais et notamment Ricardo et Stuart Mill. En analysant le commerce qui avait lieu entre pays ayant des systèmes monétaires et financiers différents et entre lesquels les facteurs de la production ne se déplaçaient pas comme à l'intérieur d'un même pays, ces économistes ont essayé de prouver que ce commerce ne pouvait pas être défavorable à chaque nation considérée comme un tout.

La théorie qui a été ainsi élaborée par les Classiques anglais sous le nom de "théorie du commerce international" est considérée comme le fondement le plus solide de la politique libre-échangiste.

Cette théorie, qu'on désigne aussi sous le nom de principe des coûts relatifs ou comparatifs, est célèbre dans la littérature économique parce qu'elle tend à démontrer, ce qui à première vue peut sembler un simple paradoxe, qu'un pays a intérêt à se spécialiser dans la production exclusive d'une marchandise même s'il est supérieur aux autres pays pour la production des marchandises qu'il importe. Ainsi il laisserait aux autres pays le soin de se spécialiser dans les autres productions pour lesquelles, à défaut de supériorité, ils jouissent de la moindre infériorité.

Pour comprendre aisément la portée de cette théorie il suffit de se rappeler que les individus eux-mêmes se spécialisent toujours dans la profession pour laquelle ils ont la plus grande supériorité. Ainsi un architecte est souvent capable de dessiner mieux que le dessinateur qu'il occupe. Il n'en confie pas moins le soin de mettre au propre les épreuves qu'il a faites à un homme qui ne possède pas ses connaissances techniques afin de pouvoir se consacrer exclusivement à des travaux dans lesquels il manifeste une plus grande supériorité.

De même l'avocat trouve avantageux de laisser à son clerc le travail qu'il peut faire aussi bien que ce dernier et même mieux et de se consacrer lui-même aux travaux de sa profession pour lesquels il a une supériorité naturelle ou acquise encore plus grande.

Voici d'ailleurs la représentation algébrique simplifiée de la théorie des coûts relatifs :

$$\text{Fr. } P. = 4 \text{ b. ou } 6 \text{ v.}$$

$$\text{Ang. } P. = 2 \text{ b. ou } 5 \text{ v.}$$

Avec une quantité P de pouvoir productif la France peut obtenir 4 unités de blé ou 6 unités de vin ; l'Angleterre, 2 unités de blé ou 5 unités de vin. La France aura intérêt à se spécialiser dans la production du blé laissant à l'Angleterre celle du vin quoiqu'elle puisse l'obtenir à meilleur compte que l'Angleterre. En effet, avant la spécialisation les deux pays produisaient 6 b. et 11 v. ; après la spécialisation ils produiront 8 b. et 10 v., soit 2 b. de plus et 1 v. de moins, mais nous savons qu'un b. vaut de 2,5 à 4 v. L'avantage est donc évident pour la collectivité et il l'est aussi pour les coéchangistes, puisque la France pourra obtenir de l'Angleterre la quantité de vin dont elle a besoin en n'offrant qu'une fraction de sa production supplémentaire de blé soit 2,5 à 3 b. L'Angleterre aussi gagnera à l'échange puisqu'elle obtiendra plus que 2 b. pour 5 v. (1). On aura sans doute remarqué que la théorie des coûts relatifs ou comparatifs repose sur la théorie quantitative et sur celle de l'équilibre automatique dans les relations économiques internationales. L'équilibre qui tend à s'établir entre deux pays par les mouvements d'or ou des capitaux ou du change conditionnera un niveau des prix tel que l'infériorité de l'Angl. en coûts réels se transformera en une supériorité en coûts monétaires (P y coûtera moins en monnaie). Voici le mécanisme : au début balance commerciale favorable pour la Fr. qui jouit d'une supériorité absolue, d'où afflux de métal, de capitaux ou change favorable, etc., d'où hausse des prix en Fr., baisse des prix en Angl. jusqu'au point où le coût réel élevé sera devenu un coût monétaire favorable. Ce qui stimulera les exportations de Angl. en Fr. et rétablira l'équilibre de la balance. C'est dans la production de vin où elle jouit de la moindre infériorité que l'Angl. réalisera le plus rapidement par la baisse graduelle des prix, l'avantage en coût monétaire qui lui permettra d'exporter en Fr. (Les facteurs de production spécialement le travail seront donc moins rémunérés en Angl. qu'en Fr. S'il y avait mobilité parfaite, ils se seraient déplacés en Fr. et il en

(1) La répartition des avantages se fera d'après la théorie dite des "valeurs internationales".

serait résulté une égalisation des conditions de travail et de vie: aboutissement de la théorie des coûts absolus).

En introduisant successivement les complications abstraitement écartées: plusieurs pays, plusieurs marchandises, rendement non-proportionnel, frais de transport, etc., on prouve que les conclusions demeurent valables à savoir l'utilité pour tous les pays et pour chacun d'entre eux de se spécialiser dans la production où ils jouissent de la plus grande supériorité sinon de la moindre infériorité.

Il semblerait donc que la cause est entendue et que même avec le maintien des structures économiques nationales et l'immobilité des facteurs de production —partant des coûts réels de production différents et des niveaux de vie différents—qu'il implique, un commerce international libre comporte des avantages certains pour tous les pays qui y participent. Mais ce n'est encore que vue par trop théorique et une observation plus attentive des faits nous amènera à lui apporter certaines réserves que nous allons successivement passer en revue.

II

Les objections que l'on peut soulever contre la théorie des coûts relatifs découlent du fait qu'elle est statique⁽¹⁾. Elle ignore les répercussions que peuvent avoir par exemple l'inégale mobilité des facteurs de la production, les crises, et le caractère imparfait de la concurrence sur les diverses économies nationales, toutes circonstances qui caractérisent la réalité économique et dont cette théorie ne tient aucun compte.

(1) Si la théorie classique anglaise envisage un aspect du problème de l'échange international que néglige la théorie individualiste, savoir l'immobilité des facteurs de la production entre pays, elle néglige par contre les effets que les différences de mobilité des agents de la production entre nations peuvent avoir sur l'opportunité du commerce international.

L'observation des faits ne révèle, en effet, ni mobilité parfaite des agents de la production comme le suppose la théorie des coûts absolus, ni immobilité totale (ou mobilité harmonique) comme le postule la théorie des coûts relatifs. Elle révèle plutôt une inégale mobilité des facteurs de la production.

(1) Abstraction faite des critiques habituelles que l'on adresse à la théorie quantitative et à celles de l'équilibre automatique des relations économiques internationales, qui lui servent de fondements

De tous les facteurs de la production ce sont les travailleurs qui se déplacent le moins facilement à raison d'obstacles variés : différence de langue, de religion, de race, de mœurs, de tradition, de régime politique, juridique, administratif, de distance, etc. sans compter les obstacles d'ordre politique : réglementation ou prohibition de l'émigration humaine.

Par contre on observe une plus grande mobilité des autres facteurs de la production : capital, pouvoir d'organisation, matières premières.

Le développement des valeurs mobilières et la dépersonnalisation du crédit expliquent la fluidité du capital entre pays.

En ce qui concerne les matières premières, l'abaissement des frais de transport surtout sur les grandes distances a permis de les déplacer facilement de pays à pays. De même il est bien rare qu'un pays ne puisse pas se procurer la force motrice à bon compte surtout depuis que les applications de la science en ont multiplié les sources.

Enfin le pouvoir d'organisation qui est, si l'on peut ainsi s'exprimer emmagasiné dans la connaissance que possèdent les ouvriers spécialistes, les techniciens et les ingénieurs, n'est pas difficile à déplacer. Il peut être attiré par une prime laquelle, quoique élevée, ne grève que légèrement une production massive.

L'histoire contemporaine prouve que tous les pays qui ont voulu se développer ne manquent pas de techniciens étrangers. Pour s'en tenir à deux exemples récents parmi les plus caractéristiques, il suffit de citer l'industrialisation du Japon à la fin du dernier siècle et celle de la Russie depuis l'autre guerre, toutes deux œuvres de techniciens étrangers (1).

Or la différence de mobilité des facteurs de la production revêt une signification exceptionnelle au regard de la production moderne.

En effet si l'on recherche la cause des hauts rendements, surtout dans l'industrie, on s'aperçoit que ce qui confère à la production moderne une efficacité élevée, ce n'est pas tant comme autrefois l'abondance du travail éduqué et habile, mais plutôt un outillage très perfectionné et de bonnes méthodes d'organisation du travail.

(1) Au surplus, lorsque les industries nouvelles sont acclimatées et organisées, le pays forme sur place des techniciens locaux qui remplacent petit à petit, lorsqu'ils sont initiés, les techniciens étrangers.

Or avec des capitaux liquides n'importe quel pays peut se procurer, fût-ce à l'étranger, les machines les plus perfectionnées. Les capitaux liquides deviennent la condition nécessaire mais aussi suffisante pour outiller un pays.

On conçoit donc que souvent le déplacement de pays à pays de ce facteur par le jeu spontané des intérêts privés, peut ne pas permettre d'obtenir dans certains pays le maximum d'efficacité dans l'utilisation des autres facteurs qui ne veulent ou ne peuvent émigrer.

Dans les cas où la différence de mobilité des facteurs de la production a pour effet de réduire la production d'un pays, celui-ci est fondé à prendre des mesures pour éviter cette réduction : d'où une série d'hypothèses dans lesquelles l'intervention des pouvoirs publics dans la politique commerciale se trouve justifiée.

Hypothèses que l'on peut schématiquement ramener à deux :

(a) Cas d'un pays vieux pourvu de capitaux et de techniciens mais dont les charges sociales et surtout l'outillage devenu démodé ne lui permettent plus de soutenir la concurrence des pays plus récemment industrialisés. Au risque de voir les capitaux chercher une rémunération adéquate à l'étranger et de compromettre définitivement l'avenir de l'industrie nationale, il peut paraître opportun de réserver à cette industrie, par un protectionnisme judicieux, le marché national afin d'encourager les investissements requis pour le renouvellement de l'outillage et la lutte ultérieure à armes plus égales sur les marchés extérieurs.

Une simple interdiction d'exporter les devises n'aboutirait pas nécessairement aux mêmes résultats (épargne sans investissement).

(b) Cas des pays neufs, dont le développement des forces productives à peine commencé n'a pas encore permis l'accumulation des richesses et qui risquent de voir ce développement arrêté faute de capitaux, si les ressources naturelles et les conditions sociales de la production ne leur assurent pas une supériorité nettement marquée dès le début sur les autres pays.

Là encore, seule une politique protectionniste, qui réserve aux entreprises nées dans le pays le marché intérieur, pourra pousser les possesseurs de capitaux à les investir dans le pays.

L'augmentation de rendement, que les travailleurs pourraient obtenir grâce à la coopération du capital étranger sous forme d'outillage, permettra au pays de supporter les charges des intérêts et d'obtenir

un surplus de production des ressources naturelles et de la main d'œuvre du pays.

Voilà donc deux hypothèses où les conclusions de la théorie des coûts comparatifs peuvent être mises en doute pour des raisons purement économiques parce que les prémisses de la théorie ne cadreraient pas avec la réalité. Nous allons en voir d'autres.

(2) L'effet que le commerce international peut avoir sur la production nationale d'un pays, et par suite sur l'opportunité de l'échange international, est bien différent suivant qu'on se place en période normale où la tendance à l'équilibre entre la production et la consommation existe, ou bien au contraire, dans le cas de dépression économique où cet équilibre est rompu dans une ou plusieurs nations.

En temps normal, l'ensemble de la production mondiale est absorbé par l'ensemble de la consommation mondiale, la production des pays qui sont le moins favorisés se trouve par hypothèse, *à la marge* de la production mondiale.

Au contraire, en période de crise, lorsque la production est supérieure à la consommation, les nations qui ont la supériorité dans la production de chaque marchandise sur leurs voisines et qui ne peuvent pas écouler le plein de leur production sur le marché international sont amenées à restreindre celle-ci et à dériver une partie de leurs forces productives vers les secteurs qu'ils laissaient auparavant aux pays moins favorisés.

Les services producteurs de chaque pays préféreront être moins rémunérés que de ne pas être rémunérés du tout. Dans cette course à la baisse, la victoire appartiendra évidemment aux pays les plus favorisés. Les prix des marchandises de ces pays baisseront donc plus fortement que ceux des pays désavantagés. Peu à peu, non seulement ces derniers pays verront leurs exportations diminuer, mais encore leurs industries seront supplantées par la concurrence étrangère sur le marché national.

Si aucune mesure d'ensemble n'était prise par les pouvoirs publics, certains pays pourraient se trouver ramenés par le jeu spontané des forces économiques vers l'économie fermée du groupe familial qui est obligé de ne consommer lui-même que ce qu'il produit. En voulant faire une trop grande place à la division du travail, en voulant rendre la spécialisation internationale, ces pays pourraient ainsi être contraints à renoncer même à la spécialisation à l'intérieur de leurs frontières.

L'hypothèse est évidemment poussée à l'extrême, mais elle n'est pas cependant irréelle, et certains pays agricoles de l'Europe centrale et orientale, tels que la Roumanie, se sont trouvés, au cours de la dernière crise, en raison de la mévente des produits pour lesquels ils étaient spécialisés, et notamment en raison de la mévente des produits agricoles, obligés de renoncer en partie, même à l'intérieur, à la division du travail. Dans les campagnes beaucoup de paysans ont été ainsi ramenés à l'industrie familiale et à l'économie fermée du groupe familial. (Production familiale des vêtements).

Aussi bien, pour que celui qui a la supériorité absolue dans la production laisse se spécialiser celui qui est inférieur dans les tâches moins bien rémunérées, il faut que le premier trouve à occuper toute son activité dans les travaux qui exigent une plus grande habileté ou des connaissances spéciales.

Ainsi pour reprendre les exemples de tout à l'heure, lorsque l'architecte a beaucoup de maisons à construire il prend des dessinateurs pour exécuter des travaux inférieurs ; lorsqu'un avocat a une nombreuse clientèle, des clerks lui préparent son travail ; mais l'architecte et l'avocat ne se spécialiseront pas, s'ils peuvent exécuter par eux-mêmes les travaux inférieurs, soit parce qu'ils habitent à la campagne et que leur clientèle est restreinte, soit parce que la crise a fait baisser l'importance de leur cabinet ou de leur étude.

S'ils n'ont pas assez de travail, ils gagnent davantage en ne se spécialisant pas qu'en se spécialisant ; ils ont en plus ce qu'ils donneraient à leurs employés et ceux-ci sont condamnés au chômage sinon théoriquement, à produire directement tout ce dont ils ont besoin.

Et qu'on ne jette pas la pierre aux pays faibles qui s'empressent de se barricader dès le déclenchement de la crise en les accusant d'aggraver celle-ci.

Sans doute, s'ils ne le faisaient pas, la crise, ou du moins son aggravation dans les pays forts, pourraient être retardée ; mais ce ne sera pas pour longtemps. Une fois que toute division du travail aura plus ou moins disparu dans les pays pauvres, le pouvoir d'achat de ces pays sera anéanti. Ce qui constituera le plus sérieux obstacle au relèvement économique et contribuera ainsi à aggraver et à prolonger la crise.

La réalité ne nous présente que des producteurs-consommateurs et l'on peut se demander à bon droit si c'est bien favoriser le consommateur que de réduire régulièrement à la ruine le producteur qu'il est.

On pourrait même soutenir que la liberté des échanges, parce qu'elle permet et facilite dans certains pays la surcapitalisation, pendant la période de prospérité du cycle économique, est une des causes de la gravité et de la durée des crises modernes en ce qu'elle amplifie en les étendant d'un pays au monde entier les erreurs de prévision des entrepreneurs.

Mentionnons encore, en connexion avec l'alternance des cycles économiques, un autre facteur qui fait sentir ses effets plus spécialement dans les pays agricoles. Ce facteur qui réside dans la très grande sensibilité des prix des produits agricoles pousse ces pays à s'industrialiser, à éviter chez eux une trop grande spécialisation. En période de crise, les prix des produits de la terre baissent dans de fortes proportions. Les efforts que font alors les pays agricoles pour stimuler leur production et développer leurs exportations ont pour résultat d'abaisser plus que proportionnellement leurs prix de vente. A une balance commerciale favorable au point de vue quantitatif correspond souvent une balance des comptes défavorable au point de vue monétaire.

Si au contraire, ils veulent pratiquer une politique de revalorisation et restreignent, pour ce faire la production, l'expérience tourne au profit de leurs concurrents, car il est de la nature de la production agricole de se prêter difficilement à la cartellisation. Comme il est cependant désirable de stabiliser dans une certaine mesure le revenu national dans le temps, fût-ce au prix de quelques sacrifices, on est amené à la diversification des cultures, à l'industrialisation et au protectionisme.

(3) Enfin la théorie classique de l'échange international suppose essentiellement que la concurrence entre les divers pays est toujours effective et loyale.

Or il suffit d'analyser le concept de concurrence effective et loyale, de rechercher les conditions qu'il implique pour s'apercevoir que ces conditions sont loin d'être remplies d'une manière parfaite dans la vie réelle.

La première condition d'une concurrence effective et loyale c'est, pour tous les concurrents possibles d'une industrie déterminée, la connaissance des conditions de production des entrepreneurs déjà engagés dans cette industrie (prix d'achat des matières premières, frais généraux suivant les formes des entreprises, prix de vente des articles fabriqués, marge des bénéfices, etc.). Si les entrepreneurs qui pourraient dans une branche de la production concurrencer les entreprises déjà

existantes ne connaissent pas ces éléments d'information, ces renseignements comptables, ils ne seront pas attirés, comme le suppose le fonctionnement du mécanisme des prix décrit par les classiques, soit par le bénéfice élevé que procure à un moment donné l'activité économique de cette branche, soit par la perspective d'augmenter ce profit, s'il est normal, en abaissant le prix de revient.

Cette ignorance du milieu économique par les concurrents éventuels, permet l'apparition de monopoles de fait au profit de certaines branches d'activité.

De même l'éventualité d'une concurrence déloyale, la menace, que la concurrence déloyale peut, d'un jour à l'autre, écraser les industries naissantes, n'est pas faite pour faciliter l'investissement des capitaux et attirer l'activité des entrepreneurs par l'appât d'un profit aléatoire.

Le caractère imparfait de la concurrence explique que le jeu libre des forces économiques n'arrive pas nécessairement, comme le soutiennent les libres-échangistes intransigeants, à assurer spontanément la supériorité dans la lutte à ceux qui pourraient donner le meilleur marché, partant, la spécialisation la plus rationnelle, la plus économique—et qu'un prix de monopole peut se maintenir ainsi pendant longtemps au profit des industries d'un pays, surtout si on observe que le phénomène du dumping que nous signalons est bien plus à craindre entre industries de pays différents qu'entre industries d'un même pays. Cette menace est un élément d'insécurité contre lequel il faut protéger l'industrie, spécialement dans les périodes difficiles du début. (Il n'est que de s'en référer à Stuart-Mill lui-même : *Principles*, Livres V, Chap. X, § 1.)

Les libres-échangistes ne peuvent pas davantage faire admettre qu'une industrialisation qui ne se produit pas spontanément, doit nécessairement être considérée comme irrationnelle. Ce qui est plus pertinent, c'est d'insister sur ce fait que, lors de la transformation d'un Etat agricole en Etat agricole industriel, ces éléments de résistance très puissants doivent être écartés et qu'à ce point de vue la taxe de protection peut constituer un moyen rationnel.

Inversement, le protectionnisme aura un rôle à jouer pour ménager les transitions, pour permettre à une branche de l'activité économique nationale condamnée définitivement par la concurrence extérieure de disparaître graduellement sans provoquer trop de "remous".

Le protectionnisme réintroduit ainsi dans les calculs si simplifiés des libres-échangistes un facteur qu'ils ont trop tendance à négliger : le temps nécessaire pour modifier les techniques habituelles.

Ainsi le libre-échange basé sur la théorie des coûts relatifs suppose un monde où la concurrence est parfaite, la mobilité des facteurs de la production toujours harmonique et où la consommation se trouve toujours en état d'absorber toute la production aux prix courants du marché, toutes conditions qui ne sont pas remplies dans la vie réelle.

La faute de la théorie classique, en fait de commerce extérieur plus encore qu'en fait de commerce intérieur, a été de n'analyser que la figure mécanique et quantitative des marchés et d'avoir ignoré la plupart de leurs traits organiques et qualitatifs.

Si la pratique des nations commerciales, comme List le remarque justement, est restée pendant si longtemps réfractaire à une doctrine que tous les économistes déclareraient admirable, ce n'est pas sans quelque raison. Comment en effet l'homme d'Etat ferait-il pour ne point se placer au point de vue des intérêts nationaux dont il a la gestion ? Il ne peut lui suffire de savoir que la communication des marchés produira *quelque part* un accroissement de richesse ; il doit être sûr que cet accroissement profitera à sa propre nation. Il doit s'assurer également que la liberté des échanges n'aura pas de répercussions économiques qui pourraient être néfastes à son pays.

La portée relative des conclusions de la théorie des coûts comparés ne doit pas non plus nous faire oublier un facteur d'une importance pratique exceptionnelle savoir : la tendance universelle à l'économie nationale complexe.

Tandis que les économistes de l'Ecole libérale ou, tout au moins les plus intransigeants d'entre eux, ne voient dans la nation qu'un organisme politique ou juridique, une nombreuse lignée d'économistes qui va des Mercantilistes jusqu'à Brocard en passant par List, Carey, Cauwès, Patten et bien d'autres, y voit aussi un organisme économique doué d'une existence propre ce qui justifierait l'orientation donnée par tous les grands pays à leur politique économique : la politique de développement complexe.

L'un des meilleurs moyens d'y parvenir est d'organiser dans les cadres de l'économie nationale toutes les industries susceptibles d'y prospérer. Cette organisation, *si elle est bien conçue*, peut leur permettre de réduire leurs prix de revient, par l'appui naturel que se donnent les industriels, par l'économie des frais de transport, par l'action de l'Etat, par la coordination habile des activités nationales et par leur éducation progressive.

La politique économique nationale, en d'autres termes, ne doit pas avoir pour but unique la richesse de la nation à un moment donné, mais la possibilité d'un développement continu et progressif.

Depuis vingt ans, la tendance à l'économie complexe a été encouragée par les progrès exceptionnellement rapides de la science et de la technique, qui, fournit à l'industrie le moyen de s'adapter mieux aux divers milieux, et d'en tirer des ressources plus variées. Elle a été favorisée aussi par le progrès des transports qui permet d'utiliser en proportion plus forte, dans chaque milieu, les ressources des autres milieux. Elle a été plus fortement stimulée encore par les progrès de la rationalisation, par ceux de l'intégration sans parler des facteurs extra-économiques.

Dans presque tous les pays, l'industrialisation s'est étendue aux activités qui transforment en articles finis les produits venant de l'extérieur et en demi-finis les matières premières exploitées dans le pays. Le phénomène est surtout patent dans les pays agricoles et illustre bien la tendance pour ainsi dire organique du corps social à développer une structure économique complexe dans les cadres régionaux ⁽¹⁾.



Les possibilités de restauration du commerce international n'apparaîtront donc que lorsque l'on aura repris le problème par la base dans le cadre national d'abord, parce que les nations sont encore aujourd'hui les cellules économiques.

Chercher à rétablir la liberté absolue des échanges à l'extérieur, dans un monde où la production tend de plus en plus à être organisée et donc contrôlée à l'intérieur, aboutit à gêner l'organisation économique de chaque nation et donc à empêcher tout commerce international.

L'idée d'un commerce international "normal" ne correspond d'ailleurs à aucune réalité, et il faut abandonner toute idée préconçue ou simplement basée sur des constatations antérieures temporaires, mais dénuées de caractère scientifique qui nous porterait à considérer comme normale telle période, qui ne constitue en fait qu'un stade de développement des économies nationales et internationales.

(1) V. BROCARD : "Principes d'Economie Nationale et Internationale".

Le commerce international tel qu'il a été au XIX^e siècle, n'était que la projection, le résultat de la structure interne des différentes nations. Le considérer comme typique, comme normal et nécessaire, ce serait commettre la même erreur que de considérer les relations entre gens de 15, 20 ou 50 ans comme typiques et normales des relations humaines. Il serait aussi légitime de considérer comme normal le commerce des XV^e et XVI^e siècle qui n'était que le résultat de la structure des différents pays à ces mêmes époques.

Il n'y a d'ailleurs rien d'irréversible, dans l'évolution du commerce international, comme pourraient le faire croire ceux qui regardent comme une loi de nature l'élargissement constant des marchés et la surexcitation des besoins. Les mêmes révolutions dans les transports les productions et la consommation qui ont créé un jour le commerce international vont peut-être lentement ou rapidement transformer les données dont il dépendra qu'il y ait peut-être rétrécissement au lieu d'élargissement, autarcie au lieu d'échangisme sans que nous puissions prétendre y voir une violation de la loi soit naturelle soit morale. *Un devoir absolu ordonne aux gouvernements de veiller en tous cas à ce que la stabilité économique et sociale présente et future ne soit pas sacrifiée à des notions critiquables d'automatismes internationaux.* Ces conditions suprêmes une fois saisies, on reconnaît que loin de contredire un internationalisme bien conçu, le nationalisme économique peut très bien apparaître comme condition préliminaire et garantie principale de la stabilité internationale :

Le commerce international a tout à gagner d'une protection dont les principes sont clairement dégagés. Il a tout à perdre de vagues déclarations libre-échangistes dont le caractère utopique est susceptible de créer un préjugé favorable aux tarifs les moins avouables.

Est-ce à dire que l'on soit nécessairement ramené vers un nationalisme étroit qu'il n'y ait aucune issue vers un commerce plus ouvert, vers une collaboration plus grande des diverses économies nationales.

Je vois pour ma part deux formules dont l'application serait de nature à élargir le cercle des échanges et à raffermir ceux-ci.

(1) L'adoption du régionalisme économique.

(2) Une meilleure politique migratoire dans le monde.

(1) On peut considérer le pacte régional comme une heureuse formule d'organisation entre l'économie mondiale et l'économie des divers peuples. Un système établissant entre peuples voisins — économiquement apparentés et dont le niveau de vie est sensiblement

pareil—des rapports amicaux sur le plan politico-commercial serait le meilleur chemin conduisant progressivement hors de l'exiguïté des économies nationales naturellement resserrées, vers les amples espaces de l'économie mondiale.

Avant la guerre, l'idée régionale avait réussi à s'affirmer dans les conventions d'Ouchy (18 juillet 1942) et d'Ottawa (août 1932), dans le pacte d'organisation de la Petite Entente (16 février 1933), dans le Pacte balkanique (8 février 1934), dans le pacte de Rome (17 mars 1934), dans le Pacte balte (12 septembre 1934) et dans l'accord d'Oslo (28 mai 1937).

Sans pouvoir prétendre jusqu'ici à des succès durables, la création de semblables territoires régionaux, surtout s'ils représentent des sections considérables du marché mondial, peut être qualifiée de moyen efficace en vue de l'organisation par étapes d'une économie mondiale. Les tâtonnements, les constructions empiriques d'avant-guerre, tantôt consolidées tantôt renversées, sont bien caractéristiques d'une période où l'on n'avait pas de système, mais où pourtant s'élaboraient déjà tous les matériaux d'une grande synthèse.

(2) N'oublions pas non plus que les migrations doivent constituer une fonction organique du système de l'économie mondiale, destinée à assurer le nivellement du standard de vie, objectif que ne réalise nullement le libre-échange basé sur la théorie des coûts comparatifs.

Avant l'autre guerre, 60% environ des émigrants intercontinentaux partaient à destination des Etats-Unis. La législation du contingentement de ce pays (années 1921-1937), ne constitua pas seulement le point de départ d'un régime de restrictions en matière de migrations intercontinentales et continentales, elle affecta aussi de façon restrictive les relations économiques dans leur ensemble. A l'heure actuelle, les Etats-Unis sont les premiers à prendre des dispositions en vue de faire disparaître les entraves apportées au commerce international, mais à défaut d'un retour progressif des migrations, il sera à peine possible, au moyen de l'échange plus libre des produits et des capitaux, de rendre la santé à l'économie mondiale et de relever le niveau de vie des divers peuples.

Il est constaté, dans une communication du Bureau International du Travail, que certains économistes américains étaient d'avis que la législation relative à la limitation du nombre des immigrants était

responsable tout au moins dans une certaine mesure, de la crise du travail aux Etats-Unis ⁽¹⁾.

Si le courant de migration reprenait une intensité nouvelle, non seulement les pays à population trop dense se trouveraient soulagés, mais encore la vie économique se trouverait ranimée là où les ressources agricoles ou autres ne sont pas encore suffisamment exploitées.

Pour les Etats d'émigration, aussi bien que pour les Etats d'immigration la question des échanges internationaux de population, envisagée avec une largeur de vue suffisante, présente une réelle importance au point de vue de la politique économique et sociale. Et l'on peut regretter à juste titre que les Conférences Economiques successives se soient occupées presque exclusivement du problème des échanges internationaux de produits en négligeant les questions de migration.

La politique internationale, économique et sociale doit, en tous cas, être complétée par une politique de la population rationnelle, largement conçue et bien élaborée dont le but doit être d'assurer le peuplement "optimum" pacifique dans un monde déjà régi par la technique scientifique.

En terminant, je tiens à souligner que dans l'exposé de ce soir, purement théorique, je me suis sciemment tenu à l'écart du problème égyptien qui pourrait éventuellement nécessiter une étude ultérieure.

D'autre part si je me suis étendu quelque peu sur les inconvénients du libre échange absolu, je n'ai pas entendu faire l'éloge de l'autarcie. Les réserves et objections constituent l'ombre nécessaire à une toile dont le fond est par trop dépouillé.

Enfin je n'ignore point qu'en matière de politique commerciale les principes ne sont pas tout et que leur application compte pour beaucoup. Le problème de l'organisation judicieuse de la protection est l'un des plus épineux qui soient et constitue le point de rencontre ou de friction de nombreux et puissants intérêts y compris l'intérêt national dont je suis le premier à reconnaître la prééminence.

DR. ELIE NASSIF.

(1) Les problèmes du chômage en l'an 1931 "Publication du Bureau International du Travail" Genève, 1931, p 67.-

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages récents on l'on trouvera des développements théoriques sur les problèmes du commerce international :

G. V. HABERLER.—The Theory of International Trade. 1936.

B. OHLIN.—Interregional and International Trade. 1933.

F. OULÈS.—Le problème de Commerce International. 1934.

F. W. TAUSSIG.—International Trade. 1928.

Voir aussi l'enquête menée à partir de 1936 par la Revue Économique Internationale : articles de MM. BENNET, BRINKMAN, FERENCZY, FRANGES, GRAEVELL, HANTOS, HÉRISSON, LOBIA, LYKIARDOPOULO, MOMBERT, OULÈS, RÖPKE, SIROL, SOMMER, et dans la Revue d'Économie Politique, 1933.

AUGÈ-LARIBÉ.—Nouveaux fondements du protectionnisme agricole,

L. BROCARD.—Nouveaux fondements du protectionnisme industriel.

LA RÉFORME LÉGISLATIVE ET JUDICIAIRE EN ABYSSINIE

La Collaboration Egyptienne dans cette Réforme

PAR

HANNA SABA

Docteur en Droit

Avocat au Contentieux des Affaires Etrangères

L'Abyssinie est l'un des derniers Etats où ont fonctionné des tribunaux consulaires étrangers investis d'une pleine juridiction criminelle et civile sur leurs ressortissants. Ceux-ci y jouissaient de véritables capitulations puisqu'ils n'étaient soumis qu'à leurs propres lois nationales et qu'ils ne dépendaient dans la plupart des cas, que de leurs propres tribunaux.

Mais les événements qui se sont déroulés depuis 1935 en Ethiopie ont amené la suspension du fonctionnement des tribunaux consulaires étrangers dont l'existence même n'est plus aujourd'hui que théorique.

D'ailleurs, à la suite de la restauration de l'Empereur Haïlé Silassi en Abyssinie, celui-ci a clairement proclamé sa décision de supprimer définitivement les juridictions consulaires et de rétablir une entière souveraineté territoriale tant au point de vue législatif qu'au point de vue juridictionnel.

Dans le traité passé le 31 janvier 1942 entre la Grande-Bretagne et l'Abyssinie, la suppression des tribunaux consulaires est expressément prévue. Elle n'est liée qu'à la seule condition d'une réforme législative et judiciaire qui fait l'objet d'un projet d'ordonnance impériale annexée au Traité.

L'ordonnance impériale prévoit la constitution d'un comité spécial de législation chargé de rédiger les nouvelles lois modernes qui seules pourront être appliquées aux étrangers de même que l'institution de nouveaux tribunaux sur la base de ceux des pays les plus civilisés.

Il est certain que ces réalisations et l'application de ces réformes aux étrangers nécessiteront de très importantes négociations et des travaux dans lesquels l'Egypte, en raison de ses grands intérêts en Abyssinie et des liens spéciaux qui l'attachent à ce pays, doit jouer un rôle de tout premier plan.

Nous étudierons successivement dans cet article l'histoire et le fonctionnement des tribunaux consulaires étrangers avant et après la conquête italienne, la Réforme proposée, et le rôle à jouer par l'Egypte dans la nouvelle organisation législative et judiciaire abyssine.

A.—HISTORIQUE :

I.—*Avant la conquête Italienne*

L'organisation de juridictions consulaires étrangères en Abyssinie est d'origine relativement récente.

Le nombre des étrangers résidant en Abyssinie n'a commencé à devenir important qu'au début de ce siècle.

Aussi n'existait-il pas auparavant de longues capitulations écrites comparables à celles accordées aux européens par les Sultans Ottomans. Cependant étant donné l'immense écart entre les mœurs abyssines et celles des étrangers, certains traités, dont le plus connu est le traité passé entre l'Angleterre et l'Abyssinie en 1849 prévoyaient que l'étranger accusé d'un acte criminel ne pouvait être soumis qu'à la juridiction de son consul.

Mais c'est seulement après 1908, date du traité Franco-Abyssin que de véritables juridictions consulaires ont été établies.

Le traité du 10 janvier 1908 prévoyait en effet que l'autorité française serait seule compétente en matière de crimes ou délits commis par ses ressortissants et qu'elle serait également compétente pour juger tous litiges civils ou commerciaux intéressant des français, et où un abyssin ne serait pas partie.

Par contre dans ce dernier cas l'affaire devait être portée devant un tribunal spécial composé d'un magistrat abyssin et du consul compétent ; en cas de désaccord entre eux, l'affaire devait être soumise au tribunal impérial.

Voici au reste le texte même de l'article 7 du traité qui régleme la situation :

“ Toutes les affaires de quelque nature qu'elles soient, criminelles ou autres, entre les ressortissants ou protégés français relèveront désormais de la juridiction française jusqu'à ce que la législation de l'Empire d'Ethiopie soit en concordance avec les législations d'Europe.

“ Toutes les affaires de quelque nature qu'elles soient, criminelles ou autres, entre les ressortissants et les protégés français et les sujets de l'Empereur seront portées devant un magistrat abyssin siégeant dans

“un local spécial et qui jugera assisté du consul de France ou de son délégué.

“Si le sujet abyssin est défendeur, il sera jugé suivant la loi éthiopienne. Si le ressortissant ou protégé français est défendeur, il sera jugé suivant la loi française. En cas de désaccord entre les juges, il sera statué en dernier ressort par le tribunal de Sa Majesté le Roi des Rois d’Ethiopie. En cas de crimes ou de délits commis par les ressortissants ou protégés français, l’autorité territoriale usera de son droit de police pour la recherche et l’arrestation des coupables à charge par elle d’en informer immédiatement le consul de France et de les remettre entre ses mains”. (Cf. Garciner, La Juridiction concernant les étrangers en Ethiopie — Revue Générale de Droit International Public 1928, p. 713 et suiv. et id. 1937, p. 90 et suiv. — cf. également Répertoire de Droit International Lapradelle, Ethiopie).

A part la France et l’Italie qui a conclu le 2 août 1928 un pacte d’amitié avec l’Abyssinie, prévoyant l’extension du bénéfice des dispositions du Traité de 1908 aux italiens (ressortissants sujets et protégés), aucun pays ne possède une convention en vigueur portant sur la question de juridiction, si bien que la compétence des autres tribunaux consulaires et celle du tribunal spécial relatif aux contestations entre Abyssins et étrangers, découlent soit du fait que les puissances intéressées ont obtenu le bénéfice de la clause de la Nation la plus favorisée en vertu de traités qu’elles peuvent avoir passés avec l’Abyssinie, soit en raison de la coutume qui s’est établie pour toutes les légations ou consulats se trouvant en Ethiopie d’exercer vis-à-vis de leurs ressortissants des pouvoirs analogues à ceux accordés à la France. C’est notamment le cas pour l’Egypte qui n’a pas de traité spécial à cet égard avec l’Abyssinie.

La coutume s’est également établie en Abyssinie qu’en cas de contestation entre étrangers non abyssins de nationalité différente, le tribunal consulaire du défendeur est compétent.

En fait le tribunal spécial abyssin prévu par le traité de 1908 n’a jamais fonctionné de façon satisfaisante de même que le tribunal de Sa Majesté l’Empereur, en sorte que les conflits entre Abyssins et étrangers ont dû être réglés pour la plupart par la voie diplomatique, comme la chose était d’ailleurs de règle avant le traité de 1908.

La situation de l’Abyssinie au point de vue de la juridiction des étrangers rappelait ainsi celle de l’Egypte avant la réforme de 1875.

L'Egypte n'a établi un consulat en Ethiopie qu'en 1929 seulement. Jusque là les intérêts égyptiens étaient assumés par les représentants britanniques.

Une juridiction consulaire égyptienne fut instituée à la même date, cependant faute d'instructions précises elle fonctionna avec une certaine incertitude jusqu'en 1934, date à laquelle fut promulguée la Loi No. 45 sur " la compétence judiciaire des consuls égyptiens ".

La loi No. 45 de 1934 prévoyait :

(1) que les tribunaux consulaires égyptiens appliqueraient la loi égyptienne en tenant compte des usages locaux.

(2) que leur compétence s'étendrait :

(a) *en matière criminelle*

1° à la connaissance des contraventions commises par des égyptiens en dernier ressort ;

(2) à la connaissance des délits à charge d'appel ;

(3) en matière de crime, le consul n'avait qu'un pouvoir d'instruction et l'inculpé devait être déféré au Parquet du Caire.

(b) *en matière civile et commerciale*, dans les litiges entre égyptiens ou entre étrangers et égyptiens, lorsque le défendeur est égyptien en dernier ressort dans les affaires dont la valeur n'excéderait pas L.E. 300, à charge d'appel devant la Cour Nationale du Caire autrement.

Etant donné que l'Egypte était à l'époque elle-même soumise aux capitulations, et que par ailleurs la loi prévoyait l'application du Droit National et non du Droit Mixte, de même que la compétence en appel de la Cour Nationale, la constitution du tribunal consulaire égyptien en Ethiopie et la fixation des règles à appliquer par lui se heurta à l'opposition de certaines Puissances Etrangères.

Elles firent remarquer à cet égard que l'étranger qui jouissait des capitulations en Egypte et qui ne relevait que de la seule compétence des Tribunaux Mixtes, ne pouvait être astreint à porter un procès né en Ethiopie contre un égyptien devant des juridictions purement égyptiennes.

En fait ces prétentions ne pouvaient plus avoir de consistance après l'abrogation des capitulations en Egypte qui suivit de peu la promulgation de la loi de 1934.

Il est vrai qu'entre-temps intervint la conquête italienne de l'Abyssinie, qui suspendit pratiquement le fonctionnement des Tribunaux consulaires.

Les tribunaux consulaires qui fonctionnaient en Abyssinie avant l'invasion étaient les suivants : Tribunal Français, Tribunal Anglais, Tribunal Italien, Tribunal Allemand, Tribunal Belge, Tribunal Grec, Tribunal Egyptien. La Turquie, les Etats-Unis et le Japon avaient d'autre part décidé d'instituer des tribunaux consulaires, mais leur fonctionnement n'avait pas encore officiellement commencé.

II.—*Influence de l'occupation italienne sur la situation des Tribunaux Consulaires*

Dès le début de l'occupation, l'Italie proclamait l'annexion pure et simple de l'Ethiopie (Déclaration du 9 mai 1936).

Une loi organique en date du 1^{er} juin 1936 posait les normes de l'administration politique, administrative et judiciaire de l'Abyssinie. A ce dernier point de vue elle instituait des tribunaux civils réguliers italiens et prévoyait que la législation applicable serait la législation italienne compte tenu de certaines particularités locales. Un décret du 29 mai 1936 réglait plus particulièrement le régime judiciaire.

En fait cependant durant toute la première année de l'occupation, l'administration du pays fut soumise à la loi martiale et la justice exercée par des juridictions militaires.

Les tribunaux civils italiens ne furent établis que par la suite ; quant aux juridictions consulaires étrangères, elles furent en fait dessaisies de toute compétence.

Les étrangers étaient, s'ils commettaient une contravention, directement arrêtés par les autorités italiennes.

Les consulats s'entremettaient alors officieusement en vue de leur libération qui n'était consentie qu'à la condition que le prévenu serait immédiatement rapatrié. Ce fut notamment le cas de quelques égyptiens accusés d'avoir contrevenu aux dispositions sur les changes et l'exportation de capitaux. Sur l'intervention du Consulat, les intéressés furent relâchés et rapatriés en Egypte sans avoir été traduits devant des tribunaux.

En matière civile, les consulats essayèrent de même de régler les litiges intéressant leurs nationaux par des démarches amiables. Ce qui constituait un retour à la situation antérieure à l'établissement des tribunaux consulaires.

Mais en dehors de ces considérations de fait l'on doit noter que l'Italie n'a pas notifié officiellement aux Puissances intéressées la suppression de la compétence des tribunaux consulaires et qu'elle ne leur a pas demandé d'avantage d'y renoncer.

Si l'on considère toutefois, qu'indépendamment de la précarité du titre des juridictions consulaires autres que les tribunaux français et italiens, le traité franco-abyssin seul texte officiel à cet égard prévoyait que la juridiction consulaire française ne devait durer que pour aussi longtemps que la législation de l'Empire d'Ethiopie ne serait pas en concordance avec les principes modernes du droit, il faut reconnaître que l'introduction de la loi italienne en Abyssinie donnait à l'Italie un argument singulièrement fort.

Il est au reste reconnu en droit international que l'annexion constitue une cause d'extinction des traités à l'exception toutefois de ceux qui comportent des obligations particulières de nature financière ou économique.

Ce principe unanimement admis par les auteurs a reçu de fréquentes applications dans la matière précise des capitulations qui fait l'objet de notre étude.

C'est ainsi qu'à l'époque où elles étaient encore en vigueur en Turquie, les capitulations relatives à la condition des étrangers et à la juridiction des consuls ont été abolies de plein droit dans les provinces de l'Empire Ottoman annexées par les Etats européens en particulier par la Russie.

Il en fut de même après la prise d'Alger par les Français qui supprimèrent les juridictions consulaires dans le territoire de la régence sans protestation aucune des Puissances Etrangères.

Pour citer un autre exemple lorsque la Loi du 8 août 1896 eut déclaré l'île de Madagascar colonie française, le gouvernement anglais et celui des Etats-Unis reconnurent que les traités qui conféraient à leurs consuls le droit de juridiction dans l'île avaient cessé d'exister et ils invitèrent leurs agents à transmettre aux tribunaux français la juridiction qu'ils exerçaient sur leurs nationaux.

Par contre il est très curieux de noter que lorsque le Gouvernement italien après avoir occupé la ville et le territoire de Massaouah sur la côte occidentale de la Mer Rouge prétendit refuser aux étrangers les privilèges dont ils avaient joui jusque là en vertu des capitulations, le Gouvernement français soutint que l'abrogation de ses privilèges ne pouvait intervenir sans son renoncement exprès. Cette attitude fut cependant fortement critiquée par les auteurs comme contraire aux

principes du Droit International (*voir* notamment Lapradelle, Répertoire du Droit International, Annexion).

Il est vrai que lorsqu'il s'agit non d'une annexion pure et simple mais de l'établissement d'un protectorat qui n'anéantit pas comme dans le premier cas la personnalité de l'Etat soumis mais la laisse subsister tout en la diminuant, la pratique internationale a été différente.

C'est ainsi qu'au Maroc, le Gouvernement français a dû négocier avec les puissances pour obtenir leur renonciation expresse aux privilèges consulaires. En effet, presque tous les Etats renoncèrent au bénéfice des capitulations, sauf l'Angleterre et les Etats-Unis d'Amérique qui sont les seules puissances dont les tribunaux consulaires fonctionnent à l'heure actuelle au Maroc.

Il en a été de même lors de l'établissement du Protectorat français en Tunisie, la suppression par la France des capitulations dans ce pays réalisée progressivement (1882-1884) dut faire l'objet de négociations laborieuses avec les Puissances notamment la Grande-Bretagne et l'Italie.

La Grande-Bretagne commença même avant d'admettre la suppression des capitulations (1897) à consentir simplement que les juridictions françaises exercent la juridiction capitulaire sur les ressortissants britanniques (1884).

Quoiqu'il en soit dans le cas de l'Abyssinie et s'agissant d'une annexion d'ailleurs reconnue par le Gouvernement Égyptien (novembre 1938), celui-ci n'aurait pu que reconnaître tacitement ou formellement la suppression de ses privilèges consulaires.

III.—*Reconquête de l'Abyssinie et Restauration de l'Empereur*

Hailé Silassi

Après la reconquête de l'Abyssinie, la restauration de S.M. Hailé Silassi devait en principe avoir pour effet de rétablir la situation existante avant l'annexion italienne.

Cependant le 31 janvier 1942, un traité fut passé entre l'Abyssinie et la Grande-Bretagne auquel étaient annexés un projet de Règlement judiciaire, et une convention militaire.

L'article V du Traité prévoit que la juridiction aussi bien criminelle que civile sur les étrangers en Abyssinie sera exercée par des Tribunaux éthiopiens institués conformément aux principes posés dans le projet de Règlement judiciaire annexé à la Convention et qui devra être promulgué par l'Empereur.

Le projet de Réorganisation judiciaire prévoit lui-même l'institution d'une magistrature éthiopienne et de tribunaux éthiopiens réguliers mais il ne pourvoit pas à leur organisation immédiate.

Aussi pour régler la situation de fait entre-temps l'article 23 du projet édicte-t-il expressément " que la Proclamation dont il s'agit n'interdit pas en attendant que des cours régulières de justice soient établies, que les différends d'importance limitée, continuent à être entendus et traités suivant la manière traditionnellement reconnue par la loi éthiopienne ".

Cet article devrait permettre de considérer qu'en attendant la réalisation de la réforme judiciaire éthiopienne, la compétence des tribunaux consulaires serait maintenue du moins pour les litiges qui n'auraient par une importance majeure.

Il semble cependant d'après certains renseignements qui nous sont parvenus que dès les premiers mois de la libération de l'Abyssinie des Tribunaux abyssins dans la composition desquels rentrent des juges britanniques ont été institués.

Ces tribunaux se trouveraient investis d'une pleine juridiction sur les étrangers.

L'absence de tout renseignement précis sur la situation actuelle de l'Abyssinie ne permet pas de déterminer s'il s'agit d'un régime purement provisoire ou des premières réalisations de la Réforme visée par le Traité du 31 janvier 1942.

B.—LA RÉFORME JUDICIAIRE PRÉVUE AU TRAITÉ DE 1942.

Quoiqu'il en soit, il importe d'examiner plus à fond le régime dont l'institution est prévue par le Traité Anglo-Ethiopien. Nous l'examinerons au double point de vue de la législation applicable et des tribunaux compétents.

Nous désirons par ailleurs faire une remarque préliminaire de première importance.

Le Traité de 1942 n'est en principe conclu que pour la durée de deux ans seulement à l'expiration desquels il peut être dénoncé par l'une quelconque des deux parties contractantes.

C'est dire que la Réforme envisagée au Traité pourra subir des modifications.

Par ailleurs son application aux ressortissants des autres pays intéressés devra sans doute faire l'objet de négociations internationales.

(a) *Au point de vue de la loi applicable.* C'est en principe parce que la loi éthiopienne ne correspondait pas aux principes modernes du droit que le bénéfice des tribunaux consulaires avait été accordé aux étrangers (voir Art. 7 du Traité Franco-Abyssin de 1908).

Pour donner une idée de l'écart existant entre la législation abyssine et les législations modernes indiqués à titre d'exemple, que le droit abyssin encore en vigueur en 1930 ne faisait aucune différence entre le meurtre et l'homicide par imprudence de sorte qu'un automobiliste imprudent était passible des mêmes peines qu'un assassin.

Il est évident que la Réforme des institutions judiciaires devra comporter un changement radical des normes juridiques existantes; ce changement a été prévu par le projet de Proclamation annexé au Traité du 31 janvier 1942. Son article 24 déclare en effet que les tribunaux abyssins ne pourront en aucun cas donner effet à une loi actuellement en vigueur et qui serait contraire aux principes naturels de justice et d'humanité ou qui établirait une différence de traitement entre abyssins et étrangers.

Mais il est certain que les législateurs chargés de renover la loi abyssine, devront pour faire œuvre viable, tenir un très large compte des mœurs actuelles et des lois existantes.

L'influence égyptienne dans la législation abyssine actuelle.

Or l'étude de ces lois, révèle dans leur inspiration une influence égyptienne considérable et plus particulièrement celle des trois frères coptes du XIII^e siècle connus sous le nom de "*Awlad El Assal*". Dans le domaine du droit religieux proprement dit, c'est en effet la traduction des Evangiles et le recueil des préceptes canoniques de "*El As'ad el Farag Hibat el Allah Ibn Assal*" qui a été adopté par les abyssins et qui a servi à poser les principes du droit canon qui ont une influence et une portée considérable dans un pays resté très attaché à sa foi.

Dans le domaine des droits criminel et civil abyssin où à part quelques proclamations modernes prises par l'Empereur Haile Selassie, la loi est davantage une tradition orale qu'un texte écrit, le seul livre de droit écrit est le "*Fitha Negust*" écrit en langue morte le "*Gez*" connue d'un petit nombre de prêtres mais qui a été traduit en langue amharique.

Or le "*Fitha Negust*" est la traduction textuelle des ouvrages de "*Al Safi Ibn el Assal*" et de "*Abou Ishak Ibn el Assal*".

Ces ouvrages comportent outre le recueil des préceptes canoniques adoptés par l'Eglise Copte en 1230 un abrégé des règles du droit criminel et civil inspirés de la loi Mosaïque et du Code de Justinien. L'importance du "Ritha Negust" est si considérable qu'il a servi de base au nouveau Code Criminel promulgué en 1930 par l'Empereur Haïlé Silassé dans son désir de renover la législation abyssine. L'on constate en fait dans presque chacune des dispositions du nouveau code un renvoi expresse aux prescriptions du "Ritha Negust". Dans l'œuvre de renouveau législative de l'Abyssinie, il sera donc indispensable de se reporter au "Ritha Negust" c'est-à-dire en fait aux ouvrages des frères égyptiens. "Awlad El Assal".

Le Comité Consultatif de Législation :

Le projet de Proclamation impériale a prévu à cet égard l'institution d'un organisme spécial : le Comité Consultatif de Législation qui serait chargé d'élaborer des lois et des codes en harmonie avec les principes du droit moderne. L'article 21 est ainsi rédigé :

" En vue d'un meilleur examen des lois qui sont soumises à Notre Sanction, il sera institué un comité Consultatif de Législation qui sera composé de Notre Conseiller Judiciaire, du Président de la Haute Cour et de trois personnes ayant des diplômes de droit reconnus, ou qui, en raison de leur longue pratique judiciaire et de leur profonde connaissance du droit, seraient spécialement qualifiés pour être nommés par Nous. " Ce Comité sera chargé de rédiger les lois suivant Nos directives comme de réexaminer et d'amender la rédaction de tout projet de loi. " Aucune loi ne pourra Nous être soumise aux fins de sanction à moins d'être accompagnée d'une déclaration signée par la majorité des membres du susdit Comité et attestant que la loi à laquelle la déclaration se réfère n'est pas contraire aux principes naturels de justice et d'humanité et qu'elle constitue une loi pouvant être convenablement appliquée sans discrimination aux Ethiopiens comme aux étrangers ".

Les travaux du Comité de Législation paraissent dans ces conditions devoir revêtir un caractère d'une ampleur et d'une importance considérables, surtout dans les débuts, c'est-à-dire quand se posera la question de la refonte complète de la législation éthiopienne et de l'adoption de lois modernes.

On ne saurait trop insister sur l'immense importance du rôle que le Comité Consultatif de Législation est appelé à jouer en Abyssinie et sur la portée de ses attributions.

Ce Comité cumulerait en effet :

(1) Outre les attributions dévolues en Egypte au Contentieux de l'Etat et au Comité de Législation quant à la rédaction des lois.

(2) Non seulement les pouvoirs exercés avant la Conférence de Montreux par l'Assemblée de la Cour d'Appel Mixte relativement à l'applicabilité des lois égyptiennes aux étrangers, mais encore les droits qui appartenaient aux Puissances Capitulaires seules, lorsqu'il s'agissait d'une législation quelconque portant atteinte aux capitulations.

En outre le véritable droit de veto qui est donné au Comité par le projet de Proclamation impériale vise l'application des lois abyssines non seulement aux étrangers mais également aux nationaux. Ce Comité devra semble-t-il nécessairement comprendre dans ces conditions certains éléments étrangers.

D'ailleurs, l'acceptation par la Grande-Bretagne de la suppression des tribunaux consulaires paraît avoir été liée par elle à la modernisation de l'administration abyssine par l'introduction dans son sein de nombreux fonctionnaires étrangers.

L'article 2 du Traité du 31 janvier 1942 stipule en effet expres-
sément :

“(a) Sa Majesté l'Empereur ayant demandé au Gouvernement du Royaume-Uni de lui prêter son assistance pour obtenir les services de “sujets britanniques : (1) comme conseillers pour lui-même et pour son “administration ; (2) comme commissaires de police, officiers et inspecteurs “de police ; (3) comme juges et magistrats.

“Le Gouvernement du Royaume-Uni prêterait ses bons offices pour “assister Sa Majesté dans cette matière. Le nombre des sujets britan- “niques dont il s'agit, leurs salaires, privilèges, devoirs et pouvoirs, “et les postes dans lesquels ils seront nommés seront l'objet d'accords “distincts entre les deux Hautes Parties contractantes”.

“(b) Sa Majesté l'Empereur s'engage à ne pas nommer de conseillers “autres que ceux visés au para-graphe (a) sauf après s'être consulté avec le “Gouvernement du Royaume-Uni”.

L'article V du Traité prévoit également que :

“ Lorsqu'un étranger sera partie dans une affaire soumise à la Haute Cour, l'un au moins des juges britanniques visés dans l'article précédent devra siéger dans ce tribunal ”.

(b) *Au point de vue judiciaire.*

La suppression définitive des tribunaux consulaires doit s'accompagner d'une profonde transformation du système judiciaire abyssin.

Le projet de proclamation impériale (Art. 2) prévoit à cet égard l'institution :

- (a) d'une Cour Suprême Impériale,
- (b) d'une Haute Cour,
- (c) de Tribunaux Provinciaux.
- (d) de Tribunaux Régionaux et Communaux.

La Cour Suprême Impériale siège en degré d'appel de la Haute Cour; elle est présidée par le Afa Negus (Art. 3).

La Haute Cour a pleine juridiction en matière civile et criminelle.

Tout étranger peut demander que son procès qui pourrait rentrer dans la compétence de juridictions inférieures soit immédiatement porté devant la Haute Cour (article 4 du Traité).

La Haute Cour doit comprendre nécessairement un certain nombre de juges britanniques, en outre certaines personnes ne faisant pas partie du cadre régulier de la Cour peuvent être appelées à y siéger à titre additionnel dans certains procès déterminés ou pour une certaine période, ou en raison de certaines fonctions, qu'elles occuperaient.

Outre sa compétence propre, la Haute Cour constitue le tribunal; d'appel des Tribunaux Provinciaux (article 4 à 11).

Les Tribunaux Provinciaux et les Tribunaux régionaux ou communaux, sont essentiellement des juridictions du 1er degré ; leur compétence même de premier degré est limitée puisque les tribunaux provinciaux ne sont saisis en matière civile que des litiges dont la valeur n'excède 2000 thalers Marie-Thérèse et en matière criminelle des délits punis de peines ne dépassant pas cinq années d'emprisonnement ou une amende de 2000 thalers ou encore 20 coups de fouet.

Quant à la compétence des Tribunaux régionaux ou communaux qui devra être précisée par une législation ultérieure, elle paraît devoir être limitée aux simples affaires sommaires.

Il est évident que la réalisation de cette Réforme encore à peine esquissée dont l'importance est de tout premier ordre et qui ne pourra manquer d'avoir de très grandes répercussions sur la situation de l'Abyssinie, constitue une tâche lourde pour la poursuite de laquelle le Gouvernement de Sa Majesté l'Empereur d'Abyssinie aura besoin de la collaboration des pays amis.

L'Égypte se doit à elle-même, comme elle doit à l'Abyssinie à laquelle elle est rattachée par tant de liens historiques, religieux, moraux et matériels de jouer un rôle de toute première importance dans la Réforme Organique projetée.

L'on ne saurait à cet égard trop insister sur le fait que le progrès des institutions ne consiste pas dans l'adoption de règlements nouveaux absolument étrangers aux pays, où ils doivent être appliqués. Une réforme viable doit tenir compte des mœurs particulières d'un peuple et de ses traditions auxquelles il ne peut jamais renoncer entièrement mais qui doivent être assouplies et pliées aux nécessités de la vie internationale et aux lois du progrès auquel tout peuple aspire.

L'Égypte a elle-même connu une évolution semblable. Mais elle a su conserver, tout en acquérant et en méritant sa place dans le concert international ses traditions et ses particularités historiques et religieuses.

De sorte que l'exemple égyptien s'impose pour servir aujourd'hui, comme modèle et comme guide au Renouvateur Abyssin.

Les titres de l'Égypte à cet égard sont d'ailleurs nombreux.

La religion d'Etat abyssinie est la religion copte orthodoxe, celle de la très importante minorité de ce pays la religion musulmane. C'est dire que l'inspiration religieuse des abyssins vient et doit venir de l'Université d'El Azhar et du Siège de Saint Marc d'Alexandrie.

C'est dire aussi que non seulement dans le domaine purement spirituel mais également dans le domaine du droit de famille qui est resté d'essence religieuse en Abyssinie, comme d'ailleurs en Égypte c'est sur les Canons établis par le Patriarcat d'Alexandrie et sur les préceptes enseignés par l'Université d'El Azhar que même après la Réforme, le statut personnel des abyssins restera basé.

D'ailleurs, c'est également en Égypte que l'Abyssinie trouvera l'exemple d'une législation de statut personnel qui sans heurter les canons religieux a été progressivement adaptée aux nécessités actuelles.

Dans le domaine de la loi criminelle et civile, nous avons déjà vu que les codificateurs du droit abyssin sont des égyptiens les frères "Awlad El Assal".

Enfin dans le domaine même de la technique de la transition législative et judiciaire l'on ne peut oublier que l'Egypte bien que beaucoup plus évoluée que l'Abyssinie a elle-même connu avant 1875 un régime judiciaire comparable au régime abyssin ; et qu'elle ne s'est entièrement libérée des derniers liens capitulaires que tout récemment de sorte que ses juristes sont parfaitement familiarisés avec tous les problèmes qui se posent actuellement et se poseront avec une acuité particulière dans un avenir prochain en Abyssinie.

L'on ne peut dans ces conditions que constater l'immense intérêt pour ne pas dire la nécessité qu'il y aurait pour l'Abyssinie d'avoir des juristes égyptiens coptes et musulmans au sein du Comité de Législation dont l'institution est proposée ; ou tout au moins des juristes égyptiens qui collaboreraient étroitement avec le Comité.

Nous aimons à espérer également que dans le domaine judiciaire des juristes égyptiens continueront malgré l'abolition des Tribunaux consulaires à collaborer dans l'œuvre de distribution de la justice en Abyssinie, au sein même des nouvelles juridictions.

La Grande-Bretagne à qui l'Abyssinie doit sa libération et dont l'influence considérable en Abyssinie a été expressément reconnue par le traité du 31 janvier 1942 ne pourra manquer de connaître l'intérêt commun de la collaboration égyptienne notamment dans le domaine où ses juristes paraissent particulièrement qualifiés.

Nous sommes persuadés que l'Egypte trouvera auprès de son alliée toute la compréhension et l'appui voulus.

HANNA SABA.

ÉTUDE STATISTIQUE DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE EN SYRIE ET AU LIBAN

PAR

JEAN GODARD

Avocat stagiaire

“ Un certain équilibre se rétablit, il
“ est vrai, à la longue mais c'est
“ par une effroyable souffrance.”

SISMONDI

(1773-1842)

AVANT-PROPOS

L'expérimentation est chose exceptionnelle en Economie Politique.

A vrai dire, elle en semble même exclue.

Ce que le chimiste ou le physiologiste peuvent tenter dans leur laboratoire, les gouvernements doivent se l'interdire, parce qu'ils ne sauraient engager une action risquant de bouleverser toutes les conditions de leur pays pour le seul plaisir de connaître les réactions qu'elle provoquera.

Cependant, ces dernières années, une simultanéité d'initiatives, d'ailleurs considérablement divergentes, ont été réalisées dans des pays différents et dans des conditions aussi diverses que possible.

Les Economistes, qui ne peuvent fonder la Science Economique que sur l'observation des faits, en utilisant au maximum la méthode des variations concomitantes, ont pu ainsi observer dans des conditions de connaissance optima, puisqu'ils vivaient les faits, une collection superbe de “cobayes,” si nous pouvons employer cette expression pittoresque.

A côté des “cobayes” américain, allemand, anglais, français et autres, il existe un “cobaye” syro-libanais, d'importance bien modeste il est vrai. On peut cependant tirer des conclusions fort intéressantes d'une telle “expérience”, car, faite dans des conditions spéciales et pour ainsi dire *uniques*, elle permet d'éclairer d'un jour nouveau certaines relations économiques.

Chapitre I

Les Etats du Levant sous Mandat Français, aujourd'hui élevés au rang d'Etats Indépendants, vivent dans des conditions spéciales, uniques.

Dès avant 1936, les Etats du Levant présentaient des caractères particuliers :

- (i) pays essentiellement agricole,
- (ii) industrie presque inexistante, d'où fortes importations de l'étranger,
- (iii) absence d'impôt, d'où faible résorption fiduciaire,
- (iv) existence d'un commerce de l'or (livre turque or) aussi courant que celui du blé!

Avant la dévaluation française du 1er octobre 1936, ce dernier caractère était remarquable, alors que la métropole financière était déjà soumise au Gold Bullion Standard.

Après la dévaluation française de 1936, ramenant en France le cours forcé des billets de banque, ce dernier caractère prit une importance capitale : les Etats du Levant restaient *pratiquement* sous un régime voisin du Gold Standard.

Cette caractéristique s'est maintenue jusqu'à la guerre et, depuis la guerre, alors que l'embargo était mis sur l'or dans la presque totalité des pays, les Etats du Levant devenaient un anachronisme dans le temps et dans l'espace. ⁽¹⁾

La guerre entraîna l'instauration du Contrôle des changes dans les Etats du Levant comme en France : Décret du 9 septembre 1939 complété par celui du 4 avril 1940 pour la France et pour les Etats du Levant: Arrêtés No. 336/LR du 3 décembre 1939 prohibant ou réglementant en temps de guerre l'exportation des capitaux et les arrêtés en fixant les conditions d'application, Arrêté No. 1/LR du 4 janvier 1940 relatif aux opérations prohibées ou autorisées en matière

⁽¹⁾ L'arrêté No. 18 LR du 26 janvier 1940 interdisant les engagements libellés en or, affirme le caractère de marchandise ordinaire que tend à prendre l'or, mais, l'embargo n'ayant pas été déclaré, le commerce de l'or continue comme par le passé, donnant une physionomie particulière de l'économie syro-libanaise.

d'exportation des capitaux et d'opérations de change, modifié par l'Arrêté No. 9/LR du 12 janvier 1940.

L'armistice de juin 1940 isola presque complètement le pays qui, sans grosse industrie, dût se suffire à lui-même. Il y parvint grâce au développement des quelques industries locales et à la création d'industries nouvelles : le plus bel exemple de cet effort est, la construction d'une raffinerie à Tripoli qui a fourni et fournit au pays, essence, pétrole, gaz-oil et fuel-oil qui, dans une économie du XX^e siècle sont nécessaires au même titre que les produits alimentaires.

La rentrée des Etats du Levant dans la guerre n'a pas modifié les caractères sus-dits ; le pays est resté isolé au point de vue économique ; la livre sterling a bien été fixée à environ 885 P.L.S., mais les importations sont faibles étant donné la contraction du commerce mondial : on peut cependant citer l'importation de matières nécessaires comme du charbon pour des sociétés concessionnaires, du blé pour constituer une réserve destinée à combattre la spéculation en application du Plan Spears dont nous parlerons plus loin, et de matières inutiles comme la bière—on peut très bien vivre sans bière (le produit local baptisé ainsi en usurpant le nom).

Ajoutons que depuis le début de l'année 1942, la Délégation générale de la France Libre a créé un Office Economique de guerre, destiné à favoriser une industrie dirigée et contrôlée. Des résultats encourageants ont été obtenus en ce qui concerne les matières grasses (savon, huile de lin) et les produits textiles.

Enfin, l'absence d'impôts reste un caractère notable de l'Economie de guerre syro-libanaise. Cependant une loi prévoyant un impôt sur les bénéfices de guerre commerciaux a bien été votée ; mais sans résultat, car les discussions durent toujours entre le Gouvernement d'une part, et les représentants des commerçants de l'autre.

La résorption fiduciaire est donc à peu près nulle, alors qu'en particulier, d'une part, les travaux militaires—comme la construction de la voie ferrée Haïffa-Beyrouth-Tripoli—et d'autre part, les dépenses d'entretien des troupes Alliées stationnées dans le pays, entraînent une augmentation de la circulation fiduciaire.

Et c'est ici qu'il faut montrer quelle est " l'expérience " syro-libanaise.

Les Etats du Levant depuis 1940 vivent pratiquement " en vase clos ", si on peut employer cette expression qui pour peu économique n'en est pas moins imagée.

Les prix de tous les articles d'importation ont augmenté, ce qui est normal, vu le jeu de la loi de l'offre et de la demande.

Les prix des articles de production locale devaient hausser, c'était normal, en vertu des liens étroits qui lient les prix entre eux.

Mais les prix des articles d'importation ont haussé non seulement sous l'influence de la loi de l'offre et de la demande, mais aussi sous l'influence de la spéculation.

Ici, un peu de terminologie, non pas pour une satisfaction d'esprit logique, mais parce qu'une telle mise au point est utile ; n'a-t-on pas dit, avec peut-être un peu d'exagération, qu'une science est une langue bien faite ?

La spéculation peut être entendue comme une prévision et une préparation de l'avenir : c'est le sens large.

Pour l'Economiste, la spéculation est l'ensemble des actes accomplis par des personnes qui, à l'aide de connaissances spéciales et de prévisions raisonnées, s'efforcent de profiter des écarts naturels des prix d'une valeur ou d'une marchandise, dans le temps ou dans l'espace, pour réaliser un bénéfice.

Le langage courant ne distingue pas la spéculation des manoeuvres des agioteurs, des accapareurs et autres filous de cette espèce.

C'est dans ce sens que nous l'emploierons, faute de terme générique pour désigner la chose.

La spéculation, ainsi entendue, a fait hausser les prix non seulement des articles d'importation, mais des articles de production locale dans des proportions énormes.

Lorsqu'un tel phénomène se produit dans un pays, les pouvoirs publics se doivent de prendre des mesures.

Les procédés d'intervention de l'Etat sont traditionnellement :

- (1) La taxation ou tarification, c'est-à-dire la fixation d'un prix maximum de certaines ou même de toutes les denrées et marchandises ;
- (2) La déclaration obligatoire des stocks et ensuite la vente forcée selon les modalités de répartition fixées par les Pouvoirs Publics
- (3) Une action sur l'offre des marchandises : par exemple importer pour contrebalancer les effets de l'accaparement ou, à l'inverse, ; restreindre ou même prohiber les exportations, ou encore, contrôler les ventes pour éviter les " corners " ;

- (4) Une action sur la demande : c'est le système des "cartes" et des restrictions ;
- (5) Des mesures variées destinées à corriger les mouvements des prix en agissant sur la monnaie : c'est la monnaie dirigée dont l'application la plus connue est sans doute le New Deal du Président Roosevelt en U.S.A. en Mars 1933.

Toutes ces mesures pour être efficaces supposent un minimum de fermeté des Pouvoirs Publics.

Retraçons dans ses grandes lignes les efforts faits par les Pouvoirs Publics des Etats du Levant, puis par ceux de la Syrie et du Liban pour arrêter la hausse des prix.

Un arrêté No. 184/LR du 26 août 1939 modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté No. 220/LR du 8 septembre 1939 taxait les prix des marchandises. La situation économique, quoique sérieuse, n'en demandait pas plus, car le pays était encore en relations ouvertes avec l'extérieur. Des mesures plus graves devinrent nécessaires avec l'isolement qui succéda à l'armistice de juin 1940.

D'après l'arrêté No. 257/LR du 12 octobre 1940 relatif à la majoration illégitime des prix signé Puaux, Haut-Commissaire, était considérée comme illégitime " toute majoration des prix pratiqués au 10 juin 1940 qui ne serait pas justifiée par les conditions de fait d'exploitation des entreprises ou les fluctuations des cours des matières importées." Des peines étaient prévues : fermeture de l'établissement, amendes, emprisonnement, interdiction d'exercice de la profession. L'article 10 ajoutait : " Les ventes pour l'exportation à l'étranger de produits de toute nature ne sont pas soumises aux dispositions du présent arrêté."

Un arrêté No. 310/LR du 26 novembre 1940 édictait des mesures contre l'accaparement et la spéculation illicite.

De front avec les mesures de tarification, une série d'arrêtés prévoyait des restrictions à la consommation : arrêté No. 139/LR du 18 juillet 1940 (Restrictions à la consommation des produits sucrés), No. 212/LR du 23 août 1940 modifié par ceux Nos. 362/LR du 24 décembre 1940 et 220/LR du 3 septembre 1940 (Restrictions à la consommation de la viande), No. 280/LR du 4 novembre 1940 (Restrictions à la consommation des boissons spiritueuses).

Ces arrêtés instauraient des " jours sans sucre", " jours sans viande " et " jours sans alcool".

Il est inutile de dire que tous ces arrêtés n'ont eu de réalité complète que dans le Bulletin Officiel des actes administratifs du Haut-Commissariat, les poursuites n'étant généralement pas exercées.

Cet état de chose subsista jusqu'à l'arrivée des F.F.L. en Syrie.

Signalons cependant le décret législatif libanais No. 97/N du 11 juin 1941 portant création du monopole des achats de blé sur le territoire libanais au profit de l'Etat.

Signalons également certains décrets relatifs à la déclaration obligatoire des stocks de diverses marchandises.

Le Général Catroux, Délégué général, publia un arrêté No. 209/FL du 14 septembre 1941, portant création de juridictions spéciales—section spéciale auprès de chaque Tribunal Militaire des F.F.L.—pour le jugement des infractions à la législation relative au Ravitaillement général. Cet arrêté était suivi d'une annexe relative à la législation en question qui comprend notamment les arrêtés No. 257/LR du 12 octobre 1940 et 310/LR du 26 novembre 1940.

Par la suite, des ordres supérieurs ont été donnés à ces Tribunaux pour suspendre les poursuites dans les cas de hausse illicite ou d'accaparement en vue de la promulgation par les Gouvernements de Syrie et du Liban d'une nouvelle législation en la matière.

Les Gouvernements Libanais et Syrien ont pris en date des 16 et 18 juin 1942, les décrets législatifs No. 189/NI pour le Liban et 150/AS pour la Syrie qui réglementent la détention, le commerce et les prix des marchandises.

Le décret législatif libanais prévoyait dans son article 21 un règlement d'application pris par le Ministre du Ravitaillement après accord de la Commission Supérieure du Ravitaillement.

Il en était de même du décret syrien.

Les services en question étant encore en voie d'organisation, la rédaction des règlements d'application subit un retard. Par suite, les poursuites contre les personnes coupables de spéculation illicite ne purent être entreprises avant la fin de 1942, moment où parurent, enfin, les règlements d'application prévus.

Ainsi, les spéculateurs sont restés impunis et impunissables jusqu'à une date relativement proche.

On conçoit qu'un tel état de chose ait eu une influence notable sur les cours des marchandises et denrées.

En ce qui concerne plus particulièrement le blé, la spéculation avait rendu la situation délicate dès le début de 1941.

Aussi, des mesures avaient-elles été prises à la fin de 1941 pour solutionner le problème du blé : ce fut le Plan Spears, qui consistait à importer une quantité massive de céréales de façon à combattre à la fois la hausse des prix et l'accaparement. Malheureusement, après une courte période de baisse des cours, la spéculation reprit de plus belle. Le blé du Plan Spears fut accaparé et le blé atteignit un prix exorbitant.

Le Plan avait donc échoué. Une nouvelle méthode fut alors employée.

Un arrêté No. 229/FL du 21 avril 1942, signé Général Catroux, Délégue Général, crée un Office du blé pour la Syrie et le Liban.

Le protocole du 16 mai 1942 définit l'esprit de la création de l'Office du blé en ces termes : " Cet office qui a pour but la " constitution des approvisionnements nécessaires au ravitaillement des populations de la Syrie et du Liban, aura le monopole de l'achat et du transport des blés récoltés en 1942 en Syrie et au Liban ainsi que les farines, semoules, produits et sous-produits de trituration provenant de ces blés."

La Décision No. 2 de la Commission des Céréales Panifiables en date du 25-5-1942 détermine les modalités d'application de la nouvelle législation du blé.

Ce bref résumé des mesures prises par les Pouvoirs Publics depuis 1939 montre suffisamment, il nous semble, que l'économie dirigée qui est généralement le lot des pays belligérants (et même neutres), n'a trouvé qu'une application réduite en Syrie et au Liban.

Nous pouvons donc dire que, depuis 1939, dans les Etats du Levant, les lois économiques ont joué librement et sans contraintes spéciales. Nous allons en examiner les résultats.

Chapitre II

RECHERCHES STATISTIQUES

Nous avons dirigé nos recherches sur le coût de la vie, la circulation fiduciaire, le cours de la livre turque or et les prix particulièrement suggestifs de certaines marchandises.

Cette exposition nous donne le plan du développement suivant.

COÛT DE LA VIE

“ Le coût de la vie s'est élevé ” ...entendons nous dire souvent, les estimations variant d'ailleurs dans des limites notables.

Ces divergences proviennent généralement d'une mauvaise terminologie.

L'expression coût de la vie peut être entendue de deux manières, ou plus exactement, quand on cherche à connaître les variations du coût de la vie, on peut se proposer deux problèmes distincts, le premier beaucoup plus compliqué que l'autre.

(1) On peut considérer à des époques différentes un individu ou une famille d'un nombre fixe de membres, exerçant la même profession, occupant le même rang social. Le genre de vie de cette famille se modifie dans la suite des années : ses goûts, ses habitudes, ses obligations changent. Combien a-t-elle dû dépenser à chaque époque pour mener son genre de vie qui s'est modifié comme toutes choses autour d'elle sous l'influence de facteurs multiples.

Ainsi entendu, le coût de la vie comprend toutes les dépenses qu'entraîne *réellement* pour la famille considérée le genre de vie qu'elle mène. La liste des articles achetés se modifie d'une époque à l'autre parce que ses besoins et ses habitudes changent, parce qu'elle doit parfois restreindre sa consommation de certaines denrées dont le prix s'élève.

Ce problème ne peut se résoudre que par l'étude des budgets *réels* d'un grand nombre de familles.

(2) On peut supposer une famille composée d'un nombre constant de personnes qui mènent *un genre de vie invariable*. Elle est censée consommer les mêmes quantités des mêmes choses dans la suite des années, se vêtir et se loger de la même façon. Il suffit alors évidemment pour estimer ses dépenses de connaître les prix de détail puisque, par hypothèse, ces prix sont le seul élément variable.

En général, c'est ce deuxième problème que les statisticiens se bornent à étudier. Encore le simplifient-ils en limitant à un petit nombre de catégories les dépenses dont ils se préoccupent : ils choisissent un budget-type ne contenant que quelques articles qui sont censés rendre compte approximativement des variations du budget réel de la famille considérée.

Cette méthode est donc particulièrement empirique puisqu'elle ne tient pas compte des modifications que peut subir un budget familial.

surtout des modifications provenant des restrictions à la consommation de certaines denrées dont les prix s'élèvent, car il ne faut pas oublier que les dépenses sont toujours contenues dans le cadre fixe du salaire.

Malgré ce défaut, elle n'en reste pas moins la seule méthode *pratiquement* utilisable.

A côté du coût de la vie, il faut aussi considérer les salaires.

Les salaires suivent généralement les prix dans leur hausse, tout au moins dans leur hausse de longue durée. Toutefois les salaires ne s'élèvent pas dans la même proportion. Il faut donc considérer non seulement le salaire en monnaie ou salaire nominal, mais encore le salaire réel ou pouvoir d'achat du salaire nominal.

La recherche du coût de la vie nous a tout naturellement amené à déterminer le salaire réel.

Nous avons, en premier lieu, recherché l'indice du coût de la vie, et plus particulièrement du coût *du standard de vie minimum*, c'est-à-dire du coût de la vie des salariés touchant le salaire minimum le plus courant.

Le budget-type auquel nous nous sommes référés est celui qui serait conforme au salaire minimum en 1936. Ce budget laissait alors au salarié un excédent notable pour les frais autres que ceux de sa subsistance. Ce même budget, *aujourd'hui*, représente une dépense *supérieure au salaire minimum*. (Le caractère empirique de la méthode apparaît nettement ici). Les salariés doivent donc se restreindre.

Les quantités du budget-type consommées mensuellement sont les suivantes :

Pain arabe	60	kgs.
Viande de mouton	5	„
Fromage blanc du pays	2	„
Huile d'olive	2	litres
Savon ordinaire du pays	2	kgs.
Légumes verts	60	„
Charbon de bois	30	„

Aujourd'hui la cherté de la vie oblige les familles ouvrières à se passer de viande et de fromage et à se restreindre sur les autres produits. La sous-alimentation qui en résulte est évidente et explique bien des faits, entre autre la diminution des facultés physiques des travailleurs et la déficience morale de certains.

Les prix de détail suivants sont ceux pratiqués sur le marché de Beyrouth à l'intérieur du pays, à Damas et Alep, ils sont toujours légèrement inférieurs ; mais l'indice obtenu avec les premiers n'en

donne pas moins l'allure générale de la variation dans tout le pays—sauf peut-être pour ces tous derniers mois où les prix sont un peu moins élevés à l'intérieur que sur la côte.

Années	Mois	A	B	C	D	E	F	G
1936... ..	1	5,5	35	35	19	19	5	3
	4	5,5	29	25	19	18	5	3
	7	5,5	27	22	20	19	5	2,75
	10	7,5	40,5	29	31	27,5	8	2,75
1937... ..	1	9	45	32,5	36	32	12	4
	4	8,5	36,6	52,5	40	37	13	5,5
	7	9	48	60	55	50	11	5,5
	10	11,5	33	60	59	53	12	5,5
1938... ..	1	11	60	63	40	40	17	6
	4	13	54	45	45	45	12	4
	7	13	50	95	42	48	10	5
	10	13	59	95	50	50	10	5
1939... ..	1	12	63	90	50	50	12	5
	4	12	75	100	50	50	14	6
	7	12	70	108	60	50	18	6
	10	12	75	108	60	45	15	6
1940... ..	1	15	90	120	65	55	18	7
	4	15	90	120	65	55	16	7
	7	15	90	120	60	45	16	7
	10	20	30	120	60	55	16	7
1941... ..	1	30	75	120	65	60	20	8
	4	35	75	130	75	75	18	8
	7	50	60	90	85	85	15	9
	8	50	60	90	85	85	15	9
	10	40	100	160	115	100	60	8
1942... ..	1	35	175	175	160	150	63	11,5
	4	50	283	200	215	150	35	12
	7	50	220	250	200	175	35	12
	10	50	300	260	200	200	50	24
1943... ..	1	50	330	300	205	200	48	27

Prix en P.L.S.

- A—Pain arabe blanc (le kg.)
- B—Viande de mouton (le kg.)
- C—Fromage blanc du pays (le kg.)
- D—Huile d'olive (le litre)
- E—Savon ordinaire du pays (le kg.)
- F—Légumes verts (le kg.)
- G—Charbon de bois (le kg.)

Il faut remarquer que les prix du pain depuis avril 1942 ont été estimés à 50 P.L.S., prix arbitraire obtenu en considérant la valeur de la farine délivrée par le Ravitaillement de l'Etat et le coût probable de panification. Le prix du marché ordinaire, c'est-à-dire du marché noir, tel qu'il s'est imposé les jours où le ravitaillement était déficient, est d'environ 150 P.L.S.

Les indices calculés du standard de vie minimum se trouvent réunis dans la première colonne du Tableau No. 1 (hors texte). Base = 100^e janvier 1936.

Les chiffres obtenus ont été arrondis. ⁽¹⁾

Le calcul de l'indice d'avril et juillet 1942, en partant du prix du marché noir-pain à 150 P.L.S. le kilo—donne 1.390 et 1.380 au lieu de 790 et 780.

Le coût de la vie " effectif " se trouve en un point *indéterminable* entre 800 et 1.400.

Le salaire journalier minimum pris comme base de calcul est le salaire minimum des chemins de fer D.H.P. à Beyrouth. Les réajustements successifs du salaire sont résumés dans le tableau suivant :

au	{	1- 1-1936	...	...	...	50	} P.L.S. par jour.
		1-10-1936	...	...	...	60	
		1-10-1937	...	...	...	67,5	
		1- 4-1941	...	...	...	85	
		1- 8-1941	...	...	...	135	
		1- 4-1942	...	...	...	220	
		1-12-1942	...	...	...	273	

L'indice calculé en partant de ces chiffres est placé dans la 2ème colonne du Tableau No. 1.

⁽¹⁾ On aurait pu obtenir un indice plus précis. Pour cela, il aurait fallu prendre comme base égale à 100, la dépense calculée à partir de la moyenne des prix de détail pendant une période d'un an avant la dévaluation de 1936—afin de se soustraire à l'influence des variations saisonnières

TABLEAU No. 1

Années	Mois	A	B	C
1936	1	100	100	100
	4	100	100	100
	7	100	100	100
	10	150 {	100	66
1937			120	80
	1	190	120	63
	4	190	120	63
	7	190	120	63
1938	10	210 {	120	57
			135	64
	1	250	135	54
	4	220	135	61
1939	7	200	135	68
	10	220	135	61
	1	230	135	58
	4	250	135	54
1940	7	280	135	48
	10	260	135	52
	1	310	135	44
	4	290	135	47
1941	7	300	135	45
	10	330	135	41
	1	410	135	33
	4	430 {	135	31
1942	7	500	170	40
	8	500 {	170	34
	10	750	270	54
	12	975 {	270	39
1943	1	800	270	34
	4	790 {	270	34
	7	780	440	56 ⁽¹⁾ ⁽²⁾
	10	950	440	57 ⁽¹⁾ ⁽²⁾
1943	12	975 {	440	46
			546	45
1943	1	975	546	56

A—Indice du standard de vie minimum.

B—Indice du salaire nominal

C—Indice du pouvoir d'achat du salaire (ou salaire réel).

⁽¹⁾ Obtenu en partant du pain à 50 P.L.S.⁽²⁾ En partant du pain à 150 P.L.S. on a :

4 A = 1380 C = 30

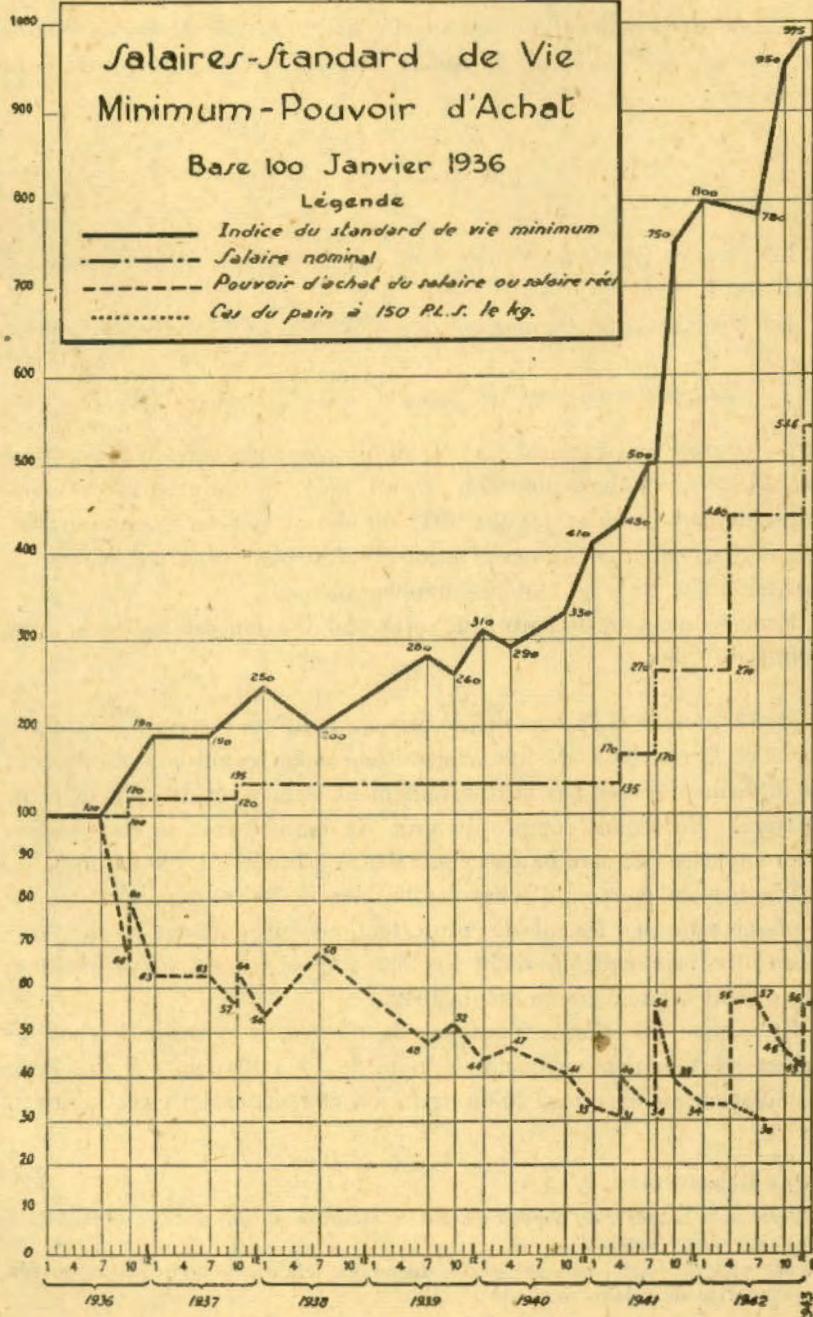
7 A = 1380 C = 31

Salaires-standard de Vie Minimum-Pouvoir d'Achat

Base 100 Janvier 1936

Légende

- Indice du standard de vie minimum
- - - Salaire nominal
- - - - - Pouvoir d'achat du salaire ou salaire réel
- Cas du pain à 150 P.L.S. le kg.



Le nombre d'heures de travail par jour n'ayant pas changé, il n'y a pas de corrections à apporter à ces chiffres.

On sait que l'indice (i) du pouvoir d'achat du salaire est égal à 100 fois le quotient de l'indice (s) du salaire nominal par l'indice (c) du coût de la vie :

$$i = 100 \frac{s}{c}$$

Les indices (i) ainsi calculés sont placés dans la 3ème colonne du Tableau 1.

Les résultats obtenus nous ont donné la planche 1 (1) avec 3 courbes.

Quelques remarques relativement à ces 3 courbes (Pl. 1).

La courbe du standard de vie minimum enregistre nettement les variations saisonnières jusqu'en janvier 1941. La courbe monte alors constamment jusqu'en janvier 1942 où elle atteint un maximum 800, qui correspond à une augmentation de 700 pour cent par rapport à janvier 1936, puis se stabilise momentanément.

Remarquons tout de suite que cette stabilisation est fictive à deux points de vue :

(1) Comme nous l'avons dit, le prix du pain qui a servi à l'établissement de la courbe a été fixé arbitrairement en tenant compte du prix de la farine délivrée par le Ravitaillement Général et du coût de panification. En tenant compte du prix du marché noir, la stabilisation est remplacée par une hausse équivalente à l'indice 1.400 environ.

L'indice du pouvoir d'achat tombe alors à 30 environ, c'est ce qui explique pourquoi les salariés protestent vivement quand les distributions à des prix contrôlés n'ont pas lieu, comme cela est arrivé quelquefois durant la première moitié de 1942.

Et comme les salariés n'ont pas de réserve, le pouvoir d'achat du salaire peut tomber en quelques jours de 10 à 15 points si une seule distribution est en retard (d'où agitation et réclamations des salariés).

(2) 2 REMARQUES :

L'échelle de la courbe du pouvoir d'achat du salaire est double de celle du coût de la vie et du salaire nominal

Pour plus de clarté, on a préféré l'histogramme à la courbe de fréquence, pour la représentation du salaire nominal

(2) Même si nous faisons abstraction de l'augmentation de l'indice causée par la déficience momentanée du Ravitaillement la stabilisation n'en est pas moins fictive, car nous devrions enregistrer à cette époque une baisse saisonnière d'été.

Avec le mois d'octobre et l'approche de l'hiver, la hausse reprend pour atteindre dès décembre 1942, l'indice 975.

La courbe du pouvoir d'achat du salaire est plus intéressante.

Les deux augmentations des salaires de 1936 et 1937 furent motivées, par les dévaluations françaises et la hausse consécutive des prix.

Les réajustements des 1/4/41 et 1/8/41 furent rendus inutiles par la hausse continue du coût de la vie. Seul celui du 1/4/42 a pu réaliser un équilibre (sous le bénéfice de la réserve faite sur la stabilisation de l'indice du coût de la vie et du prix du pain) équilibre légèrement au dessus de l'indice 55.

La reprise de la hausse du coût de la vie en fin 1942, a entraîné la chute du salaire réel à l'indice 46. Un nouveau réajustement des salaires en décembre 1942 a rétabli l'état antérieur.

Les salaires ont donc perdu, actuellement, *au moins* 45 pour cent de leur pouvoir d'achat de 1936.

Et ce pour les salaires minima.

Pour les hauts salaires, il faut considérer que le pouvoir d'achat est à environ 25 pour cent de ce qu'il était en 1936, car les hauts salaires n'ont pas enregistré des hausses de 440 pour cent sur ce qu'ils étaient en 1936, mais 100 à 150 pour cent au maximum.

Nous pouvons donc conclure que les salaires réels ont diminués *au moins* de 45 à 75 pour cent depuis 1936.

CIRCULATION FIDUCIAIRE

Le Tableau 2 donne dans sa première colonne le montant en L.L.S. des billets de banque en circulation. La deuxième colonne donne les indices. Les résultats obtenus nous ont donné la planche 2. Base=100, janvier 1936.

Depuis juillet 1942, le montant des billets en circulation n'est plus publié officiellement. Nous avons pu cependant nous procurer " officieusement " les chiffres qui nous étaient nécessaires.

Pour mettre un terme aux rumeurs tendancieuses qui couraient parmi le public, la banque de Syrie et du Liban a publié en date du 20 mars 1943, la situation de la circulation fiduciaire au 28 février 1943.

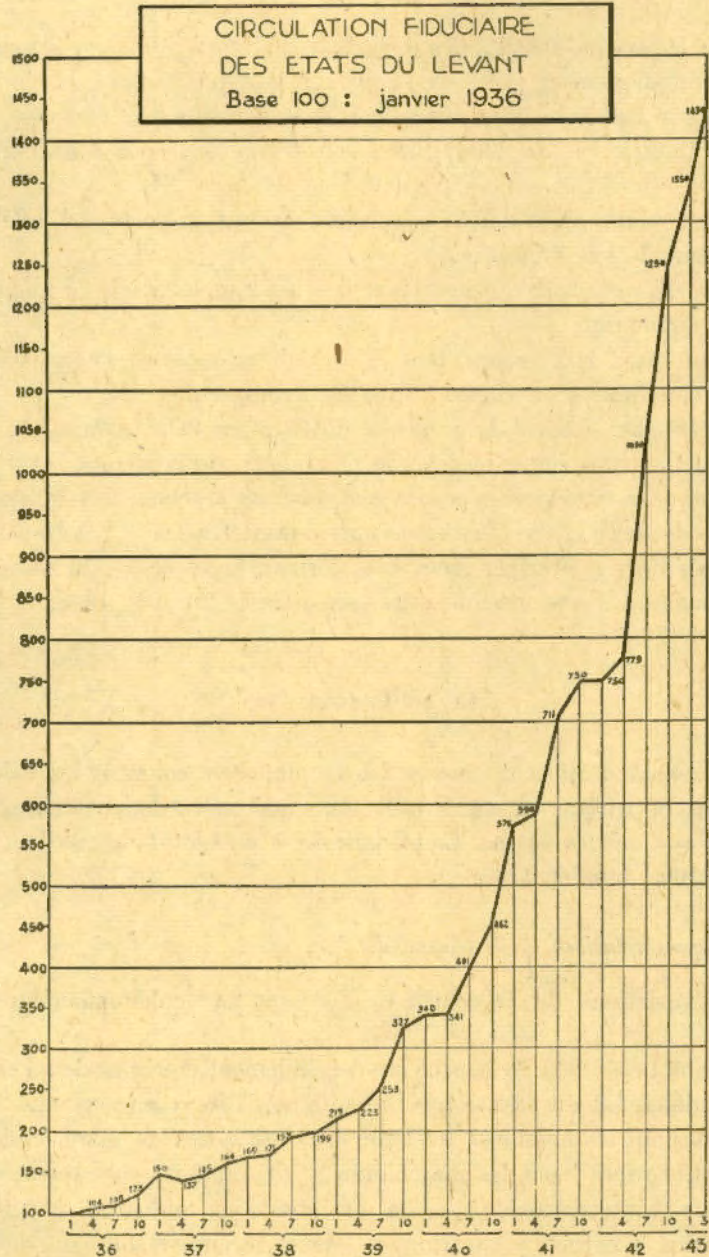
Le chiffre—200 millions de L.L.S.—corrobore exactement les chiffres que nous avons pu obtenir.

La proportion de la couverture en monnaies du Sterling Area et Dollars par rapport à la circulation totale en Syrie et au Liban est de 83 pour cent.

TABLEAU No. 2
CIRCULATION FIDUCIAIRE

Années	Mois	Billets en circulation L.L.S.	I ⁽¹⁾
1936	1	14.065.000	100
	4	14.565.000	104
	7	15.215.000	108
	10	17.265.000	123
1937	1	21.165.000	150
	4	19.200.000	137
	7	20.450.000	145
	10	23.100.000	164
1938	1	23.700.000	169
	4	24.000.000	171
	7	27.700.000	197
	10	28.000.000	199
1939	1	30.850.000	219
	4	31.450.000	223
	7	35.600.000	253
	10	45.950.000	327
1940	1	47.850.000	340
	4	47.950.000	341
	7	56.450.000	401
	10	65.000.000	462
1941	1	81.000.000	576
	4	83.000.000	590
	7	100.035.000	711
	10	105.550.000	750
1942	1	105.550.000	750
	4	109.550.000	779
	7	144.750.000	1030
	10	175.000.000	1250
1943	1	190.000.000	1350
	3	200.000.000	1430

¹⁾ Indice : Base 100 au 1-1-36.



Remarques relativement à la courbe de la circulation fiduciaire

Dans la presque totalité des pays, la circulation fiduciaire est diminuée périodiquement, soit par l'emprunt, soit par l'impôt, et contre-carrée par des habitudes telles que les paiements par chèques.

Ici, il n'existe pas d'emprunts, peu d'impôts et pas beaucoup de chèques.

On se trouve placé dans des conditions optima quant à l'inflation de la circulation fiduciaire.

Deux faits ont, par ailleurs, contribué à l'augmentation du montant de la circulation.

D'une part, la présence dans le Pays de troupes et l'existence de travaux militaires en cours. Nous en avons déjà parlé.

D'autre part, l'achat de la récolte de 1942 par l'Office du blé, a jeté en quelques mois sur le marché, le prix global de la récolte.

Ajoutons à titre documentaire que pour se procurer des billets, la banque de Syrie et du Liban a accepté durant l'été 1942, les transferts de fonds dans le Sterling Area sans formalités spéciales du Contrôle des Changes. Cette mesure a été rapportée le 20 août 1942.

LIVRE TURQUE OR

Le Tableau 3 contient dans ses deux premières colonnes les valeurs de la livre turque or en P.L.S. mois par mois, depuis 1936 et les indices aux mêmes dates. La planche 3 est le résultat de ces données. Base=100, Janvier 1936.

Remarques relatives, à la courbe de l'or

Les variations de la courbe de l'or sont particulièrement intéressantes.

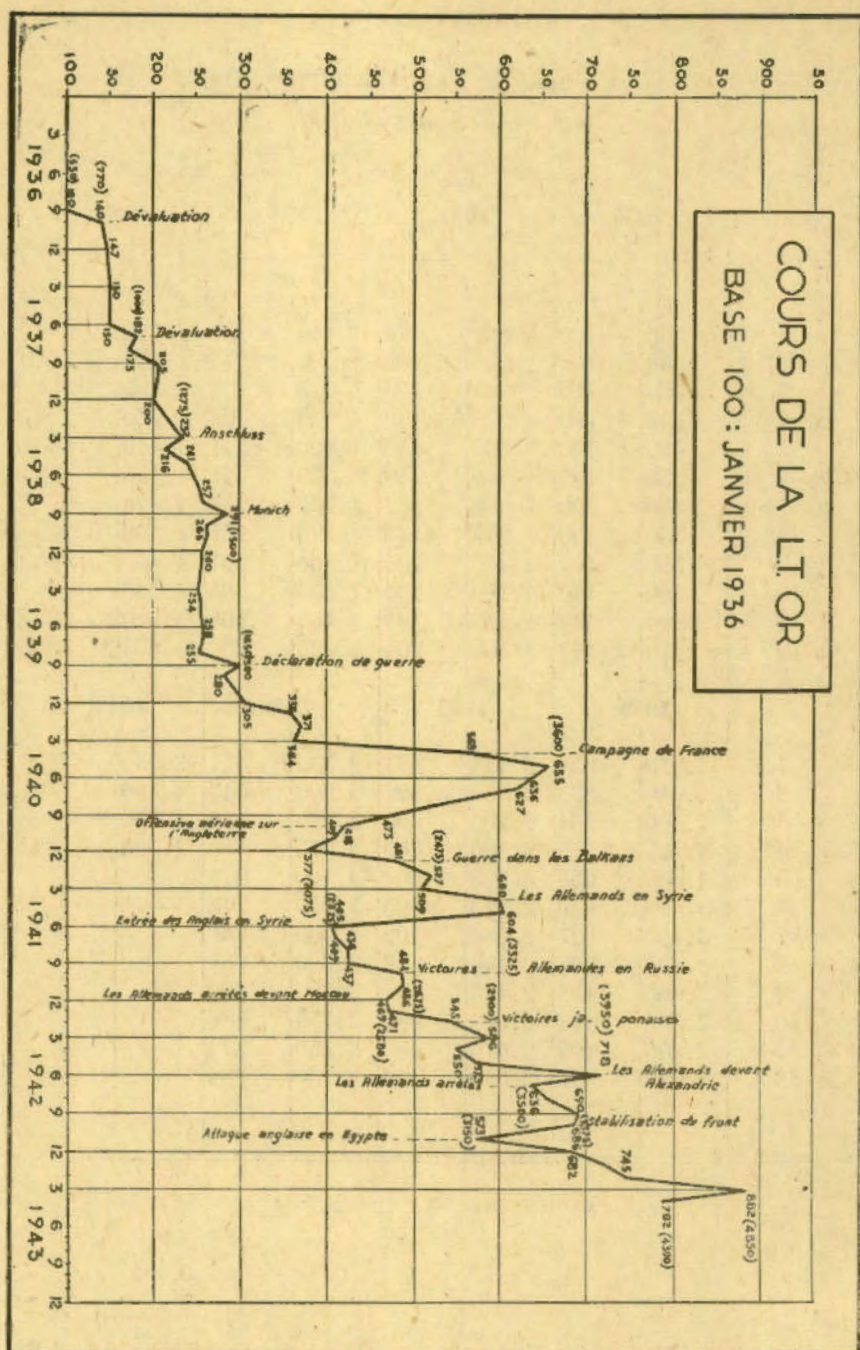
Durant l'été 1939 la courbe est sensiblement horizontale : l'explication de ce fait est très simple : nombreuses furent les personnes qui, en prévision des hostilités stockèrent toutes sortes de marchandises, l'or fut "primé" par les marchandises ; il perdait son caractère de monnaie (internationale) — (la crainte d'un embargo et d'une réquisition éventuels y contribuait — pour accentuer son caractère de marchandise.

TABLEAU No. 3.

DES VARIATIONS DE LA LIVRE TURQUE OR

Base = 100, janvier 1936

Mois	1936		1937		1938		1939	
1	550	100	820	149	1.140	207	1.425	260
2	550	100	820	149	1.200	218	1.410	256
3	550	100	825	150	1.275	232	1.395	254
4	550	100	825	150	1.190	216	1.410	256
5	550	100	830	150	1.325	241	1.410	256
6	550	100	830	150	1.360	247	1.420	258
7	550	100	1.000	182	1.395	254	1.420	258
8	550	100	965	175	1.415	257	1.400	255
9	550	100	1.130	205	1.500	291	1.650	300
10	770	140	1.190	205	1.455	265	1.540	280
11	790	144	1.115	203	1.455	265	1.610	293
12	810	147	1.100	200	1.425	260	1.675	305
	1940		1941		1942		1943	
1	1.970	358	2.645	481	2.580	471	3.950	718
2	2.040	371	2.900	527	3.000	545	4.100	745
3	2.000	364	2.800	509	3.225	586	4.850	882
4	3.125	568	3.300	600	2.975	550	4.300	782
5	3.600	655	3.325	604	3.150	573	—	—
6	3.500	636	2.225	405	3.950	718	—	—
7	3.450	627	2.550	409	3.500	636	—	—
8	3.125	568	2.400	436	3.600	655	—	—
9	2.600	473	2.415	437	3.800	690	—	—
10	2.300	418	2.660	484	3.775	686	—	—
11	2.250	409	2.675	486	3.150	573	—	—
12	2.075	377	2.580	469	3.750	682	—	—



Par contre avec les événements de mai-juin 1940 la livre turque or a atteint un sommet de 3.600 P.L.S. en mai (soit une augmentation de 555% sur les cours de janvier 1936) suivie d'ailleurs d'une baisse notable qui la ramenait à 2.275 P.L.S. en novembre.

L'arrivée des Allemands en Syrie se traduisit par une hausse nouvelle à 3.325 P.L.S en mai qui fut suivie avec l'arrivée des Britanniques par une baisse à 2.225 P.L.S. en juin.

Les événements d'Egypte de juillet 1942 amenèrent une nouvelle hausse à 3.950 P.L.S. soit une augmentation de 618 % sur le cours de janvier 1936.

L'inévitable baisse laissa, malgré tout, la livre turque or à 3.500 P.L.S. environ. Elle remonta cependant légèrement jusqu'en octobre (3.775 P.L.S) pour tomber ensuite brusquement à 3.150 lors de l'attaque victorieuse britannique (novembre).

La hausse reprit cependant lentement pour atteindre au mois de mars 1943, pendant quelques jours, le chiffre record de 4.850 P.L.S.

Nous pouvons donc conclure que, depuis 1940, l'or monte en flèche chaque fois que la fortune de la guerre est contraire aux Alliés.

Ne doutons pas que ce soit l'occasion de substantiels bénéfices pour certains.

MARCHANDISES

Nous pouvons distinguer dans les marchandises celles de production locale et celles importées.

Il est normal de relever une hausse des prix plus importante pour ces dernières que pour les premières.

Nous pouvons aussi distinguer une division en produits sous régime de distribution contrôlée et produits non contrôlés.

Il se passe actuellement le phénomène suivant :

D'une part les produits contrôlés—dénombés par des textes législatifs—n'ont pas été déclarés pour la plus grande partie, de telle sorte que, vu leur "inexistence légale", les prix du marché noir sont les seuls qui fassent l'objet de contrat de vente, d'autre part certains produits non contrôlés "légalement" se trouvent soustraits à l'influence de la spéculation du fait que les producteurs sont des administrations publiques ou semi-publiques réglant leur production sur la demande.

Ainsi le bois de sapin et l'acier B rond de 16 mm. ou le fer pour béton, produits importés, sont soumis au régime de distribution contrôlée, mais les prix effectifs " illégaux " accusent une augmentation de 3.650 et 4.445 pour cent sur les prix de 1936 (*Voir Tableau 4*).

Ces augmentations énormes permettent de soutenir que le propriétaire d'une maison construite en ciment armé ferait un bénéfice à la étruire pour en reprendre et revendre l'armature métallique.

Certains produits " légalement " non contrôlés ont cependant suivi l'augmentation normale du coût de la vie. Par exemple le ciment et le gaz-oil n'ont enregistré que des hausses de 900 et 910 pour cent respectivement (*Voir Tableau 5*).

Les résultats de l'inapplication des décrets sont particulièrement visibles dans ces deux exemples.

TABLEAU No. 4

Années	Mois	A		B	
		(1)	(2)	(1)	(2)
1936....	1	800	100	2.750	100
	4	850	106	2.750	100
	7	850	106	2.750	100
	10	1.100	138	4.000	145
1937....	1	1.500	188	4.500	164
	4	1.500	188	4.550	165
	7	1.750	219	6.000	218
	10	2.300	288	7.000	255
1938....	1	2.200	275	8.600	313
	4	2.000	250	—	—
	7	2.700	338	8.400	305
	10	2.700	338	—	—
1939....	1	—	—	—	—
	4	2.650	331	—	—
	7	2.750	344	—	—
	10	3.300	413	8.700	316
1940....	1	8.000	1.000	18.700	680
	4	—	—	20.000	727
	7	—	—	—	—
	10	8.000	1.000	—	—
1941....	1	9.000	1.125	—	—
	4	—	—	—	—
	7	9.000	1.125	—	—
	10	—	—	80.000	2.909
1942....	1	17.000	2.125	—	—
	4	22.000	2.750	—	—
	7	24.000	3.000	100.000	3.636
	10	—	—	—	—
1943....	1	30.000	3.750	125.000	4.545

A.—Bois de sapin importé.

(1) le m³ en P.L.S.

(2) Indices: base 100 au 1-1-36.

B.—Acier B rond de 16 m/m ou fer

(1) la tonne en P.L.S.

(2) Indices: base 100 au 1-1-36.

pour béton.

TABLEAU No. 5

Années	Mois	A		B	
		(1)	(2)	(1)	(2)
1936... ..	1	750	100	1,00	100
	4	750	100	—	—
	7	750	100	—	—
	10	850	113	—	—
1937... ..	1	900	120	1,65	165
	4	900	120	—	—
	7	1.050	140	4,00	400
	10	1.275	170	—	—
1938... ..	1	1.325	177	3,80	380
	4	1.425	190	—	—
	7	1.500	200	3,85	385
	10	1.750	233	—	—
1939... ..	1	—	—	4,20	420
	4	1.660	221	—	—
	7	1.680	224	—	—
	10	—	—	—	—
1940... ..	1	2.290	305	7,25	725
	4	—	—	—	—
	7	—	—	—	—
	10	—	—	—	—
1941... ..	1	4.600	613	—	—
	4	—	—	—	—
	7	—	—	9,90	990
	10	—	—	—	—
1942... ..	1	6.550	873	—	—
	4	7.500	1.000	—	—
	7	—	—	9,90	990
	10	—	—	—	—
1943... ..	1	—	—	10,10	1010

A.—Ciment "Chekka"

(1) en P.L.S. la tonne.

(2) Indice ; base 100 au 1-1-36.

B.—Gaz Oil

(1) en P.L.S. le kg.

(2) Indice ; base 100 au 1-1-36.

*
*
*

Nous avons pu nous procurer le cours du blé sur la place d'Alep depuis septembre 1936.

Le tableau 6 donne le prix du quintal métrique de blé en P.L.S. dans le Mohafazat d'Alep et l'indice calculé en partant de la base 100 au 1/9/36. Le cours du 1/7/42 est le cours officiel. Le cours du marché noir sur la place d'Alep est entre 70 et 80 L.L.S. le quintal.

On remarque la hausse vertigineuse depuis le début de 1941, hausse que les Pouvoirs Publics se sont trouvés obligés de sanctionner : par exemple, l'arrêté No. 208/FL du 14 septembre 1941 fixant le prix maximum de vente et ouvrant le droit de réquisition du blé, fixait ce maximum pour le Mohafazat d'Alep à 1.550 P.L.S. le quintal, en attendant de l'élever progressivement à 5.660 P.L.S. ce qui correspond à une augmentation d'environ 1.800 pour cent sur 1936.

L'office du blé a justement pour but d'empêcher une hausse plus élevée encore du blé. En effet, une telle hausse aurait des conséquences désastreuses. Le Ravitaillement distribue actuellement au Liban de la farine mélangée à 31-46—71 P.L. le Kg. suivant les " classes ".

Comme on peut le constater, la spéculation a joué sur le blé un rôle important. Mais il faut tenir compte du fait que la population paysanne a souffert depuis longtemps des bas cours du blé et en outre qu'elle a été extrêmement touchée par les hausses vertigineuses des produits manufacturés. C'est ainsi que les étoffes de coton " cat and hat " sont passées de 155 PLS les 30 yards en 1936 à 2.000 P.L.S. en 1942.

TABLEAU No. 6

Dates				A	B
1936	{	1/9	... ..	300	100
		1/10	... ..	382	127
1937	{	1/1	... ..	530	177
		1/4	... ..	490	163
		1/7	... ..	565	188
		1/10	... ..	750	250
1938	{	1/1	... ..	640	213
		1/4	... ..	750	250
		1/7	... ..	585	195
		1/10	... ..	520	173
1939	{	1/1	... ..	550	183
		1/4	... ..	590	197
		1/7	... ..	430	143
		1/10	... ..	480	160
1940	{	1/1	... ..	600	200
		1/4	... ..	575	192
		1/7	... ..	575	192
		1/10	... ..	700	233
1941	{	1/1	... ..	1.050	350
		1/4	... ..	1.290	430
		1/7	... ..	1.785	595
		1/10	... ..	2.480	827
		1/11	... ..	2.200	733
1942	{	1/1	... ..	2.760	930
		1/4	... ..	5.020	1.673
		1/7	... ..	5.660 ⁽¹⁾	1.887

A.—Prix du quintal métrique de blé dans le Mohafazat d'Alep, en P.L.S.

B.—Indice; base 100 au 1-9-36.

(1) Prix officiel.

Chapitre III

QUE POUVONS-NOUS CONCLURE
DE CES RECHERCHES ?

Comparons la courbe de la circulation fiduciaire (planche 2) à celle du coût de la vie (planche 1) : elles présentent une similitude de direction générale frappante. (Voir Tableau 7 où ont été rapprochés les deux indices).

Peut-on aller plus loin et trouver la similitude en question par un procédé mathématique par opposition au caractère suggestif du dessin ?

A cet effet, la recherche du coefficient de corrélation des deux courbes réelles s'impose.

On sait que l'on désigne par corrélation les rapports ou les régularités numériques susceptibles d'exister entre deux ou plusieurs phénomènes et par coefficient de corrélation entre deux phénomènes un nombre qui traduit dans le langage mathématique le degré de liaison qui existe entre les deux phénomènes, la corrélation étant parfaite avec un coefficient égal à ± 1 ; et étant nulle si le coefficient égale 0. Une corrélation de $\pm 0,75$ est considérée comme satisfaisante.

Les calculs aboutissent à un coefficient de corrélation voisin de 0,9 ce qui traduit une corrélation tout à fait intéressante.

L'existence d'un coefficient de corrélation élevé ne prouve pas à elle seule le rapport direct entre les deux phénomènes. Elle ne prouve qu'un rapport de causalité indirecte ou encore un même système de causalité pour les deux phénomènes. Nous devons donc intégrer nos résultats mathématiques dans un raisonnement logique.

On connaît l'équation des échanges d'Irving Fisher :

$$MV + M'V' = PQ$$

ou (M) représente la quantité de monnaie (billets de banque lorsque le cours forcé interdit la libération au moyen de pièces d'or—ce qui est le cas en Syrie et au Liban depuis l'arrêté No. 18/LR du 26 janvier 1940, interdisant les engagements libellés en or) (V) la vitesse moyenne de la circulation de la monnaie, (M') la quantité des dépôts en banque donnant le droit de tirer des chèques, (V') la vitesse moyenne de la circulation

TABLEAU No. 7

Années	Mois	Billets	Coût de la vie
1936	1	100	100
	4	104	100
	7	108	100
	10	123	150
1937	1	150	190
	4	137	190
	7	145	190
	10	164	210
1938	1	169	250
	4	171	220
	7	197	200
	10	199	220
1939	1	219	300
	4	223	290
	7	253	280
	10	327	260
1940	1	340	310
	4	341	290
	7	401	300
	10	462	330
1941	1	576	410
	4	590	430
	7	711	500
	10	750	750
1942	1	750	800
	4	779	790
	7	1.030	780
	10	1.250	950
1943	1	1.350	975

de ses dépôts (P) le niveau général des prix, (*dans des pays agricoles* comme les Etats du Levant, le niveau général des prix est en relation directe avec le coût de la vie), (Q) la quantité totale des biens et des services, pendant l'unité de temps.

Vu les conditions économiques particulières des Etats du Levant, cette formule se simplifie : les dépôts en banque sont en fait extrêmement réduits ; on a donc seulement :

$$M V = P Q$$

La vitesse (V) de circulation de la monnaie qui dépend des habitudes et des mœurs du public, et la quantité (Q) des biens et des services sont sensiblement constants — (Q) est peut-être un peu moins élevé actuellement, étant donné la disparition du commerce extérieur — Nous pouvons donc écrire : $M/P = \text{constante}$.

L'affirmation que le niveau général des prix et la circulation fiduciaire sont liés par une relation linéaire, demande quelques explications supplémentaires.

Il est aussi futile de dire que les prix sont déterminés par la circulation fiduciaire que de dire que la circulation fiduciaire détermine les prix.

Prix et circulation fiduciaire sont liés par une relation mathématique, c'est-à-dire que lorsque l'un quelconque varie l'autre varie ensuite de façon à vérifier une relation. Un décalage existe évidemment entre les deux moments où l'équilibre est réalisé, car la vie économique présente certaines "résistances" ignorées d'une formule algébrique. Autrement dit, prix et circulation fiduciaire varient chacun sous l'influence de facteurs "indépendants" mais la variation de l'un est inéluctablement suivie de celle de l'autre. Ainsi, les prix peuvent monter sous l'influence d'une diminution de l'offre ou d'une augmentation de la demande — ou sous l'influence de la spéculation — la quantité de billets en circulation variera dans les limites nécessaires pour vérifier la relation après un décalage de temps dû aux lenteurs "nécessaires" des Pouvoirs Publics ; de même la circulation fiduciaire peut s'accroître — à la suite d'une émission de billets pour assurer les dépenses de l'Etat — les prix hausseront dans les limites nécessaires pour vérifier la relation, toujours après un décalage, dû aux modalités, commerciales.

Reportons-nous maintenant à la courbe de la livre or et comparons ses variations à celles des marchandises.

La hausse actuelle est d'environ 680 pour cent, hausse bien inférieure à celle des marchandises. Les hausses exceptionnelles (555, 505, 618 et 782 pour cent) sont elles-mêmes moins fortes que les hausses enregistrées sur les autres marchandises.

A quoi tient ce phénomène, si l'on peut s'exprimer ainsi ?

L'OR N'EST RIEN D'AUTRE QU'UNE MARCHANDISE

Si le public considérait l'or comme une monnaie dont la valeur par rapport au papier-monnaie dépendait de la confiance ou de la défiance que ce dernier inspire, l'or devrait suivre la loi de Gresham qui s'énonce ainsi : " Lorsque dans un pays circulent 2 monnaies dont l'une est considérée par le public comme bonne et l'autre comme mauvaise, la mauvaise monnaie chasse la bonne. "

L'or devrait donc atteindre un cours extrêmement élevé. Et il n'en est rien.

Comme on ne peut pas dire que le public considère l'or comme une mauvaise monnaie et le papier-monnaie comme une bonne, il faut donc affirmer le caractère de marchandise de l'or, marchandise qui dans les périodes calmes de cette guerre " vaut " infiniment moins que beaucoup d'autres marchandises. Autrement dit, certaines marchandises sont préférées à l'or parce qu'elles permettent de créer une réserve de valeur ou de réaliser de plus substantiels bénéfices.

Peut-être pourrait-on raisonner ainsi : La loi de Gresham que l'on applique à la monnaie est une loi universelle, applicable à toute marchandise, et qui s'énoncerait ainsi. Lorsque sur le marché commercial d'un pays se trouvent plusieurs marchandises, dont l'une est considérée par le public comme susceptible d'atteindre des cours élevés la ou les marchandises susceptibles d'une hausse moins forte, chassent la marchandise en question, c'est-à-dire favorisent sa disparition et par suite la hausse de son prix.

Ce qui n'est au fond que la loi de l'offre et de la demande : la marchandise susceptible d'une forte hausse est stockée, accaparée, " thésaurisée " en un mot ; l'offre diminue et les cours montent, non seulement sous l'influence des causes naturelles qui ont fait prévoir une élévation possible des cours, mais aussi sous l'influence de la raréfaction de l'offre.

La spéculation a même joué pour la petite monnaie de cuivre et de nickel. Les pièces de $\frac{1}{2}$ 1, 2 et 5 piastres ont disparu pour être remplacées par des bouts de carton ou de papier lancés dans le commerce

par les cinémas, la Compagnie des Tramways, etc...La frappe locale par les ateliers d'Alep du chemin de fer DHP, de plus de sept millions de pièces de cuivre et d'aluminium, n'a rien pu y changer. On a vu des personnes " acheter " pour 100 L.L.S. papier 94 L.L.S. métal. Les pièces trouées de $\frac{1}{2}$ piastre ont servi parfois à des usages mécaniques (rondelles) et plus généralement les pièces étaient stockées en vue de la réalisation d'un bénéfice par la disproportion entre le cours de la monnaie papier et de la monnaie métal.

L'arrivée de billets de 5 piastres fit sortir momentanément les pièces métalliques, mais nous pouvons observer aujourd'hui la même spéculation sur les billets de 5 piastres que sur les pièces.

Cette spéculation est surtout le fait de marchands ambulants et petits-boutiquiers qui suivent sur une moindre échelle l'exemple venu de plus haut.

Chapitre IV

La hausse des prix dont nous avons suivi brièvement l'histoire depuis 1936 a été favorisée, on l'a vu, par la carence des Pouvoirs Publics au début de la guerre et pendant la période 1940-1941.

Les résultats graves qu'une telle politique a entraîné sont visibles.

Les salaires ouvriers actuels permettent, tout juste, aux salariés d'acheter ce qui est nécessaire à leur subsistance immédiate, mais leur permettent difficilement d'acheter nombre d'articles dont ils sont encore pourvus mais dont le renouvellement se fera de plus en plus nécessaire : vêtements, souliers par exemple, ou de subvenir à des frais multiples, tels que frais de médecin, de pharmacie ou simplement d'école pour les enfants.

Toutefois, les lois sur les loyers parmi lesquelles il faut citer le décret législatif 134 NI du 31/12/1941 (Liban) ont apporté aux salariés une sécurité fort intéressante en ce qui concerne leur habitation.

Quant aux agriculteurs, il est certain que la hausse énorme des produits agricoles a été pour eux la source de substantiels revenus.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, ils avaient soufferts de cours excessivement bas durant les années qui précédèrent la guerre et même jusqu'en 1940.

Cependant, la hausse est anormale.

Les agriculteurs pourront évidemment payer leurs dettes ; la situation de l'agriculteur syrien à ce point de vue est bien connue.

Toutefois, ce n'est pas une raison de sacrifier au bien être de l'agriculture, les classes pauvres des villes : la question sociale n'en devient que plus aiguë.

Au problème des revenus agricoles, se relie celui de la spéculation sur les terrains.

Les prix en avaient évidemment haussé avec la dépréciation de la monnaie.

Cependant, durant ces derniers mois, les spéculateurs sur les marchandises se sont rabattus sur la spéculation des terrains.

En effet, les stocks de marchandises sur lesquels la spéculation portait jusqu'ici, s'amenuisent de jour en jour. D'autre part, les succès militaires de l'hiver ont incité les spéculateurs à limiter les "risques". Il suffit, en effet, de songer qu'actuellement, malgré les frêts maritimes élevés, certaines sociétés, ont pu recevoir d'Angleterre des tôles d'acier à 5 francs (25 piastres syriennes) le kilo, tous frais compris, alors que le prix intérieur est de 60 francs (300 piastres syriennes).

Après la spéculation sur les marchandises d'importation et sur le blé, on voit maintenant une spéculation sur les terrains et aussi sur l'or.

La dernière hausse du mois de mars., inexplicable par la situation militaire, comme les hausses précédentes l'avaient toujours été, en est un signe notable.

Telle est, rapidement retracée, la situation économique en Syrie et au Liban en ce 43ème mois de guerre.

Telle est, la situation du Pays au moment où la vie constitutionnelle des Etats est sur le point de reprendre, grâce aux mesures prises par le Général Catroux, Délégué général et Plénipotentiaire de la France Combattante au Levant.

Telle est, la situation devant laquelle vont se trouver les deux nouveaux Etats indépendants.

JEAN GODARD

Beyrouth, août 1942— mars 1943.

DOCUMENTS ET STATISTIQUES

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ORDINAIRE

DU 17 MARS 1943

DE LA

SOCIÉTÉ FOUAD 1^{er} D'ÉCONOMIE POLITIQUE DE STATISTIQUE ET DE LÉGISLATION

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Notre activité au cours de l'année 1942 s'est essentiellement bornée à la publication de notre revue.

En effet, n'était la contribution de deux éminentes personnalités étrangères de passage en Egypte et d'un collaborateur occasionnel qui ne fait pas partie de notre compagnie, nous n'aurions tenu qu'une seule séance pendant toute la session.

C'est sans doute très peu pour un groupement qui compte plus de 500 membres.

Ce ne sont pas certainement les sujets d'étude qui manquent en ce moment où tant de problèmes de tout ordre se posent en rapport avec la présente conjoncture et les développements de l'après guerre.

Nous nous permettons donc de faire appel à nos collègues pour qu'ils veuillent bien nous faire bénéficier davantage de leurs études et recherches et de leur expérience.

* * *

Nous avons inauguré notre série de conférences par celle de Mr. Jean Anhoury, ingénieur agronome, sur "les engrais chimiques et leur rôle dans l'Economie de l'Egypte". Le Conférencier qui est le conseiller technique de la Société des Nitrates du Chili, a parlé magistralement des effets des engrais chimiques sur les rendements et les progrès de

la production agricole, du projet de la création d'une usine de nitrate à Assouan et du problème actuel de l'approvisionnement du pays en engrais.

Mr. le Professeur René Cassin, le célèbre professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris nous a entretenu des possibilités d'une organisation internationale. Nul mieux que lui qui a représenté la France à la Ligue des Nations ne pouvait traiter un sujet aussi délicat et complexe.

Il l'a fait avec une maîtrise et une élégance de forme qui ont été particulièrement appréciées par l'auditoire nombreux et choisi qui était venu l'écouter.

La troisième conférence fut celle de Mr. le Dr. Nissel, ingénieur électricien réputé qui, avant de se réfugier en Egypte, a dirigé en Allemagne de grandes entreprises de production et de distribution d'énergie.

Il nous a parlé, dans une forme accessible à tous, d'une question de haute technique, à savoir de la centralisation et de la décentralisation dans l'industrie de l'électricité : centralisation de la production en vue d'améliorer l'utilisation des installations électriques qui, isolées, gaspillent l'énergie faute de pouvoir l'emmagasiner ; décentralisation par la transmission à très haute tension qui conserve les avantages acquis par la centralisation de la production.

La quatrième et dernière communication qui fut particulièrement goûtée fut celle de Mr. Argyropoulo, ancien Ministre des Affaires Etrangères de Grèce. Après avoir développé le problème de l'intérêt international en rapport avec les contingences et sa nature nationale, l'orateur a esquissé la solution en ce qui concerne la Grèce, dans un esprit démocratique, représentatif, libéral et avec un tact digne du fin diplomate qu'il est.

* * *

Le Tome XXXIIIème de notre revue se compose comme le précédent sept livraisons et d'environ le même nombre de pages que l'an dernier.

Il comprend deux numéros spéciaux dont l'un consacré à une étude documentaire par le Dr. Kurt Grunwald, professeur à l'Université Hébraïque de Jérusalem sur l'organisation du Crédit Industriel dans le monde entre 1919 et 1939. La publication de cette étude qui se rapporte à 49 pays a été recommandée par le Ministère des Finances qui s'intéresse tout particulièrement à ce problème qui revient

périodiquement sur le tapis et auquel une solution rapide s'impose en vue de l'industrialisation progressive de l'Égypte.

Le deuxième numéro spécial contient la thèse de doctorat d'un jeune et très promettant économiste Mr. E. Nassif qui s'est posé la question de savoir *si l'Égypte est réellement surpeuplée* et s'il y a lieu de songer à un contrôle des naissances pour des raisons économiques, sociales ou d'hygiène.

L'auteur a traité le problème sous tous ses aspects, s'appuyant sur une riche documentation qui témoigne d'un effort et d'une conscience dignes de tout éloge. Il voit les choses avec un optimisme qui n'a d'égal que le pessimisme de Mr. le Prof. Cleland qui avait développé le même sujet il y a quelques années dans une étude remarquable.

L'un et l'autre ont en partie raison et la vérité est comme toujours dans le juste milieu; mais les deux études ont apporté au problème en question une précieuse contribution.

A l'étude de Mr. Nassif se rattache celle de Mr. A. Bonné, de l'Institut de Recherches économiques de Palestine, sur "le mouvement de la population et l'expansion économique du Proche Orient".

Toujours dans la partie économique M. Ch. Issawi qui est un des membres du groupe d'Études Économiques constitué au sein de notre Société par certains de nos jeunes collègues, a publié trois études qui révèlent chez l'auteur une parfaite maturité dans les sciences économiques. La première contient un *Indice du volume de la production agricole*; a seconde est un relevé très instructif *des profits des sociétés anonymes égyptiennes en 1940-1941* et la troisième traite des *Méthodes de l'Économie Politique Classique*. Cette troisième étude a fait l'objet avec les deux qui suivent d'un cycle de conférences pleines de doctrine données justement par le susdit groupe en 1941. Mr. Gorra a fait un exposé des "*Méthodes statistiques et l'étude de la conjoncture*", tandis que Mr. Rosenfeld a parlé des *Méthodes scientifiques et l'économie pure*.

C'est là la première manifestation publique de l'activité du groupe qui se réunit assez régulièrement à notre siège et qui nous promet de nouvelles contributions intéressantes que nous accueillerons avec le plus grand plaisir.

Mr. Richard Adler a publié une analyse critique du Budget du Gouvernement Égyptien de 1941-1942 effectué avec la maîtrise que lui confère sa longue carrière dans le monde de la finance.

Dans la partie juridique un de nos plus fidèles collaborateurs Me Totongui a exposé le "*concept de la bonne foi dans la Loi Mixte* et

Mr. R. Homsy nous a donné une *Etude analytique concernant la repression du profit illicite tiré de l'inconduite d'autrui*.

A ces études il y a lieu d'ajouter celles de MM. Anhoury et Argyropoldo dont nous avons parlé au début de ce rapport, ainsi que la suite de l'exposé des "*Considérations sur l'exploration et l'utilisation des déserts*" par le Dr. H. Lowy.

"Une note en arabe de Mr. Youssef Dia el Dine sur la nécessité d'une réforme du régime des pensions de retraite des fonctionnaires de l'Etat. L'Auteur a mis en évidence les défauts techniques du régime en vigueur, défauts dont les conséquences grèvent sensiblement le budget de l'Etat.

Un aperçu de Mr. Jean Schatz des mesures pour alléger l'endettement et la crise des cultivateurs en Egypte et à l'étranger. Mr. Schatz, statisticien attaché au Ministère du Commerce et de l'Industrie, s'est spécialisé dans ces études documentaires d'une grande utilité pratique pour les chercheurs.

Mr. A. Yallouz nous fournit cette année encore une excellente chronique législative et parlementaire relative à l'année 1939-1940.

Enfin Me. Gamil Chalom a publié une sélection judicieuse de la "*Jurisprudence des Tribunaux Mixtes en matière administrative et fiscale d'octobre 1939 à novembre 1941*".

Comme on le voit la matière de notre dernier tome présente une grande variété de travaux du domaine technique et pratique, juridique, économique et administratif.

Nous adressons à nos collaborateurs anciens et nouveaux nos très vifs remerciements pour leur très intéressante contribution.

Nous remercions également avec chaleur le Directeur de l'Imprimerie Nationale et ses collaborateurs de l'intérêt qu'ils ne cessent de témoigner à notre revue.

* * *

Notre effectif est actuellement de 521, en augmentation de 8 membres sur l'année 1941.

Le fonds de notre bibliothèque comprend 4.423 ouvrages, soit une augmentation de 61 ouvrages contre 27 en 1941. Faute d'arrivages de l'étranger, nos achats ont été forcément réduits. Nous comptons les reprendre dès que les circonstances le permettront.

Les fonds destinés à ces achats figurent dans notre bilan pour L.E. 630 environ.

KAMEL MOURSY BEY.

RAPPORT DU TRÉSORIER

MESSIEURS,

J'ai l'honneur de vous rendre compte des opérations du 34^{ème} exercice social, clos le 31 décembre 1942.

RECETTES

Les recettes se sont élevées à L.E. 1.477,035 millièmes se décomposant comme suit :

	L.E.	M.
(a) Subvention du Gouvernement Egyptien	360	—
(b) Cotisations Membres donateurs	700	
(c) „ „ titulaires	374	—
(d) Intérêts de Banque		4,165
(e) Abonnements à la Revue		21,400
(f) Vente de la Revue		17,470

TOTAL DES RECETTES... .. 1.477,035

Contre L.E. 1.214,882 millièmes en 1941.

DÉPENSES

Les dépenses se sont élevées à L.E. 1.362,415 millièmes, se décomposant comme suit :

	L.E.	M.
(a) Frais de poste, imprimés et menus frais ...	58,963	
(b) Dépenses d'entretien	20,785	
(c) Eclairage et eau	35,615	
(d) Téléphone et assurances... ..	36,176	
(e) Impôts et timbres fiscaux	65,259	
(f) Personnel	952,890	
(g) Collaborateurs Revue	187,378	
(h) Bibliothèque	5,349	

TOTAL DES DÉPENSES 1.362,415

Contre L.E. 1.343, 125 mills. en 1941.

Il y a donc un excédent de Recettes de... .. 114,620

Depuis quelques années, la subvention du Gouvernement nous étant payée après la présentation de nos Comptes de fin d'année, le Ministère de l'Instruction Publique nous a demandé de ne porter cette subvention en Recettes que le jour où elle nous est versée, ce qui a lieu, généralement au cours des deux derniers mois de l'exercice financier de l'Etat.

C'est pourquoi nos Comptes ont accusé, l'année dernière, un déficit de L.E. 128,343 mills.

Je vous propose donc d'amortir ce déficit :

	L.E. M.
(1) Par utilisation de l'excédent de recettes de 1942 ...	114,620
(2) Par prélèvement sur la Réserve Générale de ...	13,623
	128,243

Notre Réserve Générale qui était de L.E. 234,232 mills. sera ainsi ramenée à L.E. 220,609 mills.

Nous avons eu quelques défections parmi nos Membres Donateurs en 1942 mais, sur cinq de ces derniers membres, deux nous ont versé leur contribution en 1943—et nous avons, de plus, enregistré une nouvelle adhésion.

Je vous demande de vouloir bien approuver les Comptes que je viens de vous soumettre.

Le Trésorier.

L. VAN DAMME

DÉPENSES

RÉCETTES

	L.E.	M.		L.E.	M.
Frais d'encaissement ..	6	—	Subvention du Gouvernement ..	360	—
Imprimés et fournitures de bureau ..	18	055	Cotisations Membres Donateurs ..	700	—
Frais de Poste et menus frais ..	34	908	Cotisations Membres Titulaires ..	374	—
Dépenses d'entretien ..	20	785	Abonnements à la Revue ..	21	400
Eclairage ..	19	604	Vente Revue ..	17	470
Eau ..	16	011	Intérêts de Banque ..	4	165
Téléphone ..	13	455			
Assurances ..	22	721			
Timbres fiscaux ..	4	650			
Impôts ..	58	604			
Loyer terrain ..	2	005			
Personnel ..	952	890			
Collaborateurs Revue ..	187	378			
Bibliothèque ..	5	349			
	1.362	415			
Excédent de Recettes ..	114	620			
	1.477	035		1.477	035

Le Trésorier,
L. VAN DAMME.

BILAN AU 31 DÉCEMBRE 1942

ACTIF

PASSIF

	L.E.	M.		L.E.	M.
Caisse	5	104	Réserve Générale	234	232
Banque Ottomane	561	884	Fonds pour Achats Livres	629	998
Banque Belge	315	269	Cautionnements	38	650
Cautionnements	5	—	Excédent de Recettes 1942	114	620
Immeuble Social	1	—			
Mobilier	1	—			
Déficit 1941	128	243			
	1.017	500		1.017	500

Le Caire, le 6 mars 1943.

Vérifié et reconnu exact :

Les Censeurs : ISKANDAR A. DOSS.
SÉLIM AMIN HADDAD.

Le Trésorier,
L. VAN DAMME.

numbers will be charged to Members and Subscribers unless they apply for them within a month from their publication.

Society is not responsible for the opinions expressed by the authors.

Reproduction and the translation of any of the articles published in this Review is forbidden, except with the previous authorization of the Society.

Manuscripts delivered to "L'Egypte Contemporaine" become the property of the Society.

TABLE OF CONTENTS.

ECONOMICS AND LAW

	PAGES
YÉ.—Tendency towards an international policy of investments	295-292
OUSKHELI.—Martial law and the regime of military proclamations in Egypt	293-326
CRAIG.—Money and Prices in Egypt	327-333
NASSIF.—National entities and international trade	335-354
SA SABA.—Legislative and judicial reform in Abyssinia	355-368
ODARD.—Statistical review of the economic situation in Syria and Lebanon	369-400

STATISTICS AND MISCELLANEOUS

AMEL MOURSX BEY, General Secretary.—Report on the work of the Society during the year 1942	401-404
AN DAMME, Treasurer.—Balance sheet and profit and loss account for the financial year 1942	405-408

**SOCIÉTÉ FOUAD 1^{er} D'ECONOMIE POLITIQUE,
DE STATISTIQUE ET DE LÉGISLATION**

Fondée en 1909

SIÈGE : 16, Avenue de la Reine Nazli, LE CAIRE.

Président : S.E. ABD EL-HAMID BADAWI PACHA, ancien Ministre des Finances.

Vice-Présidents : S.E. ISMAIL SIDKY PACHA, Ancien Président du Conseil des Ministres ; EMILE MINOST, Administrateur-Directeur Général du Crédit Foncier Egyptien.

Secrétaire Général : KAMEL MOURSRY BEY, Ancien Conseiller à la Cour de Cassation.

Trésorier : L. VAN DAMME, Directeur de la Banque Belge et Internationale en Egypte.

Membres du Comité : S.E. AHMED KAMEL PACHA, Directeur Général de la Municipalité d'Alexandrie ; S.E. ALY EL CHAMSI PACHA, Président du Conseil d'Administration de la National Bank of Egypt ; S.E. HAFEZ AFIFI PACHA, ancien Ministre Plénipotentiaire de S.M. le Roi d'Egypte à Londres ; S.E. SADEK HENEIN PACHA, Directeur Général de la Société Anonyme des Eaux du Caire ; S.E. MAHMOUD CHOUKRI PACHA, ancien Ministre ; S.E. MAHMOUD HASSAN PACHA, ancien Président p.i. du Comité du Contentieux de l'Etat ; S.E. MOHAMED HELMY ISSA PACHA, ancien Ministre de la Justice ; S.E. S. SIDAROUSS PACHA, ancien Ministre Plénipotentiaire de S.M. le Roi d'Egypte à Washington ; A. J. BOYE, Directeur de l'Ecole Française de droit ; BARON L. DE BENOIST, Agent Supérieur de la Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez ; ABDEL RAZZAK AHMED EL SANHOURY BEY, ancien Sous-Secrétaire d'Etat au Ministère de l'Instruction Publique ; ASLAN CATTANI BEY, Sénateur ; HON. CECIL CAMPBELL, Administrateur-Délégué de la Marconi Radio and Telegraph Cy ; M. JACQUET, Conseiller Royal au Contentieux de la Présidence du Conseil des Ministres ; HASSAN MOUKHTAR RASMI BEY, Sous-Secrétaire d'Etat au Ministère des Finances ; SIR A. KEOWN BOYD K.B.E., C.M.G., Président et Administrateur Délégué de la Société Beyda Dyers ; C.N. NIXON, Gouverneur de la National Bank of Egypt ; G. PICOT, Agent Supérieur adjoint de la Compagnie Universelle du Canal de Suez ; M. VINCENOT, Président du Conseil d'Administration du Crédit Foncier Egyptien.

Secrétaire : Dr. I.G. LEVI, ancien Directeur général du Département de la Statistique ; Membre titulaire de l'Institut d'Egypte et de l'Institut International de Statistique.

Censeurs : M.M. ISCANBAR A. DOSS et Prof. SELAM AMIN HADDAD.

La Société a plus de six cents adhérents et publie sept fois par an, c'est-à-dire mensuellement pendant la session allant de novembre à mai, un bulletin de cent à cent cinquante pages, L'EGYPTE CONTEMPORAINE, dont le service est fait gratuitement à tous les membres.

CONDITIONS D'ABONNEMENT :

P.T. 100 pour l'Egypte et 23 shillings pour tous les pays faisant partie de l'Union postale.

Prix du fascicule : P.T. 20 pour l'Egypte ; 4 shill. et 7 pence pour l'étranger.

Les demandes d'adhésion, d'abonnement ou d'informations doivent être
adressées au Secrétariat de la Société

LE CAIRE—Boîte Postale No. 732—Téléphone No. 25797.

La Revue se trouve en vente chez les libraires suivants : au Caire, LIBRAIRIE CENTRALE, Immeuble Davies Bryan ; à Paris, G. E. STECHERT ET C., 16, rue Condé.